

25. märts 2019. a.

ETTEPANEKUD TALLINNA LINNA KORRUPTSIOONIVASTASTE MEETMETE TÄIENDAMISEKS JA ELLUVIIMISEKS

<i>Valdkond/ettepanek</i>	
Äriühingud ja sihtasutused	
1)	Luuu äriühingute ja sihtasutuste nõukogude liikmete valimiseks sõltumatu komitee, kelle pädevuses oleks mh ettepanekute tegemine nõukogu liikmetele tasumäärade ja juhatuse palgatingimuste kohta
2)	Hinnata kriitiliselt väiksemate või ebaselge eesmärgiga sihtasutuste vajadust
3)	Vähendada nõukogu koosseisusid ja viia need vastavusse äriühingute ja sihtasutuste tegevuse ja suurusega
4)	Kehtestada nõukogudele töökorrad
5)	Linna suurematel äriühingutel juhendada ühingujuhtimise hea tava põhimõtetest
Personalipoliitika	
6)	Ametialastes kuritegudes ja võimu kuritarvitamises süüdimõistetud isikuid, kelle karistus ei ole kustunud, ei värvata ametiisikuna linnaasutustesse ja linna kontrolli all olevatesse juriidilistesse isikutesse
7)	Linna kõrgemate ametiisikute valikukomisjonid muuta apoliitilisteks. Laiendada linna peamise valikukomisjoni pädevust kõikide linna hallatavate asutuste juhtide (kelle suhtes pole kehtestatud erikorda) ja linnaosavalitsuste haldussekretäride konkursside läbiviimisele

8)	Töötada välja meetmed juhtide koordineeritud ja süsteemseks arendamiseks
9)	Taotleda seadusemuudatuse algatamist, mis võimaldaks omavalitsuse kõrgemate ametiisikute tähtajalist teenistussuhet
10)	Reguleerida täpsemalt teenistujate taustakontrolli meetmed
Linnameedia ja teavituskampaaniad	
11)	Jätkata reeglite kehtestamise ja nende järgmisega, et linnameedia oleks poliitiliselt tasakaalustatud ja tagaks võrdsed võimalused ning et seda ei kasutataks valimisreklaamiks
12)	Avaliku raha eest tellitavates linna teavituskampaaniates ei tehta poliitreklaami, sh ei eksponeerita valimiseelisel ajal tegevpoliitikuid
Linna organisatsioon	
13)	Vaadata üle väiksemate linnaasutuste iseseisvatena säilitamise vajadus ning kaaluda nende liitmist teistega või nende funktsioonide üle andmist ametiasutustele
14)	Via linnaosavalitsuste halduses olevate samalaadsete funktsioonidega asutuste sisuline tegevus ja nende kasutuses olevad hooned linna ametiasutuse alluvusse
15)	Jätkata ülelinnaliste tugifunktsioonide tsentraliseerimist kinnisvarahalduse, finantsjuhtimise, infotehnoloogia, personali, riigihangete jm valdkondades
Sisekontrollisüsteem	
16)	Jätkata sisekontrollisüsteemi tugevdamist ja IIA standarditele vastava siseauditisüsteemi arendamist
17)	Uuendada siseauditeerimise juhtimise ja korraldamise põhimõtted ning siseauditeerimise kvaliteedi tagamise programmi rakendamise kord
18)	Näha ette kohustus alates asutuse teatud suurusest võtta tööle sisekontrolli eest vastutav isik
19)	Kavandada linnaeelarves täiendavad vahendid väliste auditeerimis- ja hindamisteenuse tellimiseks
Linnavara	
20)	Kujundada Tallinna linna kinnisvarapoliitika, mis määratleks linna jaoks olulise vara koosseisu, vara omandamise ja müümise põhimõtted, vara kasutusse andmise üldpõhimõtted ning suunised vara haldamiseks (parendamiseks ja säilitamiseks)
21)	Korrastada ja koondada linnale kuuluva varaga seotud õigusaktid ja korrad
22)	Tsentraliseerida linnale kuuluva kinnisvara kasutusse andmisega seotud kestvuslepingute sõlmimine Tallinna Linnavaraameti pädevusse

23)	Pikaaegsete lepingute puhul loobuda üürihindades tegevusvaldkonnast tulenevate soodustuste andmisest ning anda vara kasutusse turuhinna alusel ning teavitada avalike konkursside korraldamisest kinnisvarabüroosid
24)	Täiendada kasutuslepingute tingimusi asjakohaste õiguskaitsevahenditega
25)	Töötada välja efektiivsed meetmed lepingutes sätestatud kohustuste (investeermiskohustus, kasutusotstarbe järgimine jms) üle järelevalve teostamiseks
26)	Läbi viia analüüs haridus-, spordi-, sotsiaal- ja kultuuriasutuste kinnisvara valitsemise tsentraliseerimise osas
Mittetulundustegevuse toetamine	
27)	Uuendada mittetulundustegevuse toetuste määramise protsessi ja reeglistikku, tagamaks kõikide linnaelarve vahendite arvelt antavate toetuste taotlemise ja eraldamise vastavus linna õigusaktidega kehtestatud mittetulundustegevuse toetuste menetlemise üldistele nõuetele ja tingimustele (sh vormikohane taotlus, eelarve jm dokumendid); ning vältimaks toetuste määramist ja maksmist tagasiulatuvalt
28)	Linnaelarves konkreetsele saajale määratud mittetulundustegevuse toetuse puhul kajastada linna eelarves lisaks toetuse eesmärgile ka toetuse saaja äriregistrijärgne nimi
Riigihanked	
29)	Jätkata hangete tsentraliseerimisega ning vähendada väljaspool Tallinna Hankekeskust läbiviidavate hangete mahtu
30)	Kaaluda ühtse ostukeskuse loomist ning jätta hallatavate asutuste pädevusse üksnes alla hankemäära jäävad ostumenetlused
31)	Kaaluda korruptsioonivastaste standardklauslite lisamist hankelepingutesse
Huvide konflikt, huvide deklareerimine, taandamine	
32)	Kehtestada huvide konflikti vältimise reeglid koos taandamise korraga (fookusega hallatavatele asutustele)
33)	Jätkata regulaarsete korruptsioonialase teadlikkuse tõstmise koolitustega
34)	Juurutada korruptsiooni ennetamiseks kohustuslik e-õppe rakendus koos testiga uutele töötajatele ning olemasolevatele töötajatele perioodiliselt läbimiseks
Kingitused	
35)	Viia asutuste sisemistesse regulatsioonidesse sisse teenistusülesannete täitmisega seotud kingituste ja soodustuste hea tava rakendamise sätted koos näidetega
Kahtluste kontrollimine	

36) Reguleerida täpsemalt õigusrikkumistele viitavate vihjete kontrollimise ja vilepuhujate konfidentsiaalsuse tagamise meetmed

37) Reguleerida täpsemalt töötajate e-kirjade, telefonide ja interneti kasutamise kontrollimise kord

Meetmete elluviimine

38) Linnavalitsus peab otsustama, mis osas ollakse valmis ülalloodud meetmed ellu viima. Seejärel tuleb koostada strateegia elluviimise tegevuskava, mis peab näitama milline linna üksus, millal ja mida peab tegema

1. SISSEJUHATUS

1. Korruptsioonivastast tegevust mõistetakse enamjaolt kui riigi õiguskaitseasutuste poolt uurimiste läbiviimist ja seaduse vastu eksinud ametiisikute kohtulikku karistamist, kuid vähemalt sama oluline on korruptsiooni ennetamine. Ühest küljest tähendab korruptsiooni ennetamine teadlikkuse tõstmist, et hoida ära puudulikust töökorraldusest või teadmatusest tekkivaid korruptsiooniriske. Teisalt on korruptsiooni ennetamise puhul tegemist korruptiivsete tegevuste ja nende kaugemate mõjude selgitamisega, et mõistetaks ohtu, mille taoline käitumine üksikisikule ja ühiskonnale kaasa toob. Samuti on oluline aru saada, et ka ebaeetilise või omakasulise võimupositsiooni ärakasutamise juhtumid, mis ei ole otseselt ebaseaduslikud, toovad kaasa negatiivseid tagajärgi ning kahandavad usaldust kohaliku võimu vastu.

2. Õigussüsteemi roll demokraatlikus õigusriigis on toota kohtuotsusega kaasnevaid sotsiaalseid väärtusi ja õigusrahu, kuid ka ideaalseim õigussüsteem ei saa olla ainus õigluse allikas. Õigust peavad toetama ka need väärtushinnangud, mida kannavad meie poliitiline, majanduslik ja vaimueliit. Õigesti korraldatud eetikaväli vähendab ootusi, et ainult õigussüsteem saaks kõik küsimused õiglaselt lahendada ja loob ühiskonnas parema õhustiku. Lootes ainult õigussüsteemile, takerduksime JOKK-mentaliteeti.¹ Sellised JOKK situatsioonid on pahatihti aga eelkäijaks reaalsele korruptsioonile ja avaliku usalduse säilitamise seisukohast on oluline vältida mõlemat.

3. Eestis reguleerib korruptsiooniennetust seaduse tasandil eelkõige korruptsioonivastane seadus (KVS), mis seab omavalitsustele kindlaid kohustusi. Kui hinnata Tallinna linnas rakendatud korruptsioonivastaseid meetmeid kehtivate seaduste valguses, siis saab asuda seisukohale, et suuri puudujääke ei ole. Nõutud sisekorrad ja protseduurid on kinnitatud, samuti on rakendatud sisekontrollisüsteem. Perioodiliselt on läbi viidud korruptsiooniennetuse koolitusi.

4. See ei ole siiski olnud piisav, et tagada Tallinna linnas korruptsioonivaba keskkonda. Fookusintervjuudest selgus, et kuigi olukord on viimasel paaril aastal tunnetuslikult oluliselt paranenud, on probleemiks jätkuvalt mineviku taak ja mõned näited olevikust, mis tekitavad umbusku tegeliku mentaalse muutuse vastu linnavalitsemises. Seetõttu on üldine ootus, et Tallinn ei piirduks korruptsiooniennetuse puhul vaid seaduses nõutud miinimumiga.

5. Kuigi kõikide korruptsiooniriskide maandamine on paljuski illusoorne eesmärk, on üheks suuremaks riskiks korruptsiooniennetuse vaates see, kui tegelik elu ja kirjapandud reeglid lahknevad. Seetõttu saavad korruptsioonivastased meetmed edukad olla ainult siis, kui seda toetavad tippjuhtkonna väärtused ja missioon. Juhid määravad suures osas ära organisatsiooni väärtused ja selle eetilise kliima. Hästi toetatud väärtussüsteem ja eetiline keskkond loob aluse tegelikule organisatsioonikultuurile. Ainuüksi formaalsetest korruptsioonivastastest meetmetest ei piisa, kui organisatsiooni (sh selle juhtide) tegelik kultuur sellega kaasa ei tule.

6. Seetõttu oleme alljärgnevas analüüsis lähtunud korruptsiooni puhul selle laiemast mõistest ja lisaks formaalsetele puudujääkide tuvastamisele korruptsioonivastaste meetmete rakendamisel on keskendunud ka ilmingutele, kus otseselt seaduserikkumistest rääkida ei saa, kuid kus ametiisikute või erakondade erahuvi võib domineerida avalike huvide üle. Korruptsiooniennetuse kontekstis on oluline vältida ka selliseid tegusid, mis iseenesest veel seaduserikkumisele ei vasta, kuid mis toovad kaasa avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või

¹ JOKK on lühend fraasist "juriidiliselt on kõik korrektne", mida kasutatakse sellise käitumise, teingu või otsuse kohta, mis on teostatud küll seaduse n-õ tähe kohaselt ja/või mida võidakse seadustega õigustada, ent mille vastavus õiglusele, kodanike au- või õiglustundele on küsitav. Lühendit kasutas kirjasõnas esimest korda 28. märtsil 2006 majanduslehe Äripäev tollane arvamustoimetaja Mati Feldmann ajalehe juhtkirjas.

põhjendamatu eelise ametiisikule või kolmandale isikule, nt erakonnale. Need on sageli ka just juhtumid, kus deklareeritud väärtused kõige rohkem proovile pannakse.

1.1. Lähteülesanne

7. Tallinna Linnavalitsus andis Advokaadibüroole Sorainen ülesande nõustada Tallinna linna korruptsioonivastase strateegia loomisel. Ülesanne hõlmas järgmisi mooduleid:

- 1) Tallinna linna korruptsioonivastaste tegevuste ülevaatamine ja hinnangu andmine, millistes valdkondades on vajalikud arendustegevused (nn strateegiaraport);
- 2) linnavaraga tehtud tehingute analüüsimine vastavalt kokkulepitud valimile;
- 3) mittetulundusühingutele antud toetuste analüüsimine vastavalt kokkulepitud valimile;
- 4) koolituste korraldamine.

8. Alljärgnevas analüüsis hinnatakse Tallinna linna korruptsioonivastaste tegevuste täna seisuga ja tehakse ettepanekud, millistes valdkondades on vajalikud arendustegevused. Analüüsi puhul tuleb arvestada Tallinna linna eripärasid. Tegemist on Eesti suurima omavalitsuse ja pealinnaga. Seetõttu ei olnud analüüsi eesmärk analüüsida konkreetseid tööprotsesse või juhtumeid vaid välja pakkuda universaalsem strateegia ja ettepanekud, mida rakendada korruptsiooniohu maandamiseks nii suures organisatsioonis nagu Tallinna linn.

Tallinna linna 2018. a eelarve (koos lisaeelarvetega) tulud olid 681 060 073 eurot ja kulud 611 814 497 eurot.

Tallinna linna struktuuri kuulub lisaks linnavolikogule, 8-le linnaosakogule ja linnavalitsusele veel 272 ametiasutust ja hallatavat asutust.

Tallinna linnale kuulub 9 äriühingut, lisaks osalus 2 äriühingus. Tallinna linn on asutaja või kaasasutaja 16 sihtasutuses ning ta osaleb 8 mittetulundusühingus.

Tallinna linn annab tööd ligi 20 000 inimesele.

9. Analüüsis on tuginetud:

- 1) Tallinna õigusaktidele ja sisekordadele;
- 2) läbiviidud fookusintervjuudele;
- 3) tehingute² ja toetuste³ kontrollimise tulemustele;
- 4) linna asutustes läbiviidud korruptsiooniteemalise küsitluse tulemustele⁴ (kokku vastas 136 asutust);
- 5) avalikele allikatele;

² Lisa 1 - Tallinna linnavaraga seotud tehingute analüüs.

³ Lisa 2 - Tallinna linna poolt antud toetustega seotud dokumentide analüüs.

⁴ Lisa 3 - korruptsiooniteemalise küsitluse tulemused.

1.2. Kasutatud metoodika

10. Järgnevas analüüsis ja ettepanekutes on Tallinna linna korrupsioonivastast tegevust vaadeldud nn **vastavuskontrolli**⁵ võtmes, arvestades mh ISO 37001:2018 standardit „Altkäemaksuvastased juhtimissüsteemid“⁶. Vastavuskontrollisüsteem on organisatsioonide juhtimise oluline osa, hõlmates nii organisatsiooni sisemiste reeglite, juhiste ja kirja pandud väärtuste kogumit kui ka nende järgimise kontrolli. Vastavuskontrolli eesmärk on tagada organisatsiooni tegevus, mis on kooskõlas seadustega ning laiemalt kannab eetilisi väärtusi. Lihtsustatult tähendabki vastavuskontroll praktikas toimivat dünaamilist kontrollimehhanismide kogumit riskide juhtimiseks.

11. Korrupsioonivastane strateegia (nagu ka muud strateegiad) on edukas ainult siis, kui seda toetavad **tippjuhtkonna väärtused ja missioon** (*tone at the top*). Juhid määravad suures osas ära organisatsiooni väärtused ja selle eetilise kliima. Hästi toetatud väärtussüsteem ja eetiline keskkond loob aluse tegelikule organisatsioonikultuurile. Ainuüksi formaalsetest korrupsioonivastastest programmidest ei piisa, kui ettevõtte (sh selle juhtide) tegelik kultuur sellega kaasa ei tule.

12. Korrupsioonivastased programmid eeldavad lisaks sõnadele ka reaalseid tegusid ja inimesi, kes vastavuskontrolliga (nt siseaudit, riskijuht jne) tegelevad. Organisatsioon peab selleks olema valmis eraldama **vajalikud ressursid**. Suuremates organisatsioonides on lisaks oluline, et ka organisatsiooni üleseehitus ja struktuur toetaks korrupsiooniriskide maandamist.

13. Vastavuskontrolli olulise osa moodustab **riskide hindamine**. Riskianalüüsid on mõeldud selleks, et määrata suurema riskiga valdkonnad, kuhu rohkem tähelepanu ja ressursse suunata. Riske tuleb hinnata nii vastavuskontrollisüsteemi väljatöötamisel kui edaspidi.

14. **Kirjapandud põhimõtetel ja reeglitel** on oluline roll korrupsiooni vältimiseks. Üldiselt võib välja tuua kirjapandud põhimõtete/reeglite kolm taset: (1) Iga organisatsioon peaks kokku leppima põhimõtetes, mis väljendavad nende eetilisi väärtusi. Ent nendest ainult ei piisa, iga organisatsioon peaks lisaks kehtestama (2) standardid ja tegevuspõhimõtted, mis tuginevad kokkulepitud eetilistele väärtustele ja peaks hõlmama selliseid küsimusi nagu altkäemaks, korrupsioon, kingituste tegemine jms. Seejärel peaks iga organisatsioon tagama, et nende poliitikate rakendamiseks, järgimiseks ja jõustamiseks lepitaakse kokku ka (3) sobiv menetlus.

15. **Koolitus** on üheks võtmelemendiks korrupsiooni vältimisel. Pidevad koolitused võimaldavad esiteks inimestele teadvustada organisatsiooni väärtusi ja võimalikke korrupsiooniriske, samas on see hea võimalus inimeste kaasamiseks. Koolituste puhul tuleb silmas pidada, et koolitatakse õigeid inimesi õigesti valdkondades. Koolitus on ka heaks tagasiside saamise kohaks. Näiteks võimalikud küsimused võivad viidata olulistele probleemidele või riskidele, millega tuleb täiendavalt tegeleda. Lisaks oleks hea, kui koolitajateks on mh ettevõtte enda töötajad, mis kannab edasi korrupsiooniennetuse tõsiseltvõetavust ja ettevõtte üldist kultuuri korrupsioonivastaste väärtuste hoidmisel ja juurutamisel.

16. Vastavuskontroll ei toimi ilma **järelevalveta** selle üle, kas kokkulepitud väärtustest peetakse kinni ja kehtestatud juhiseid järgitakse. Järelevalve all mõeldakse nii pideva ülevaate omamist teatud protsessidest kui ka näiteks auditeid kindlate valdkondade või protsesside

⁵ Vastavuskontrolli mõiste on Eesti õigusmaastikul suhteliselt uus, samas on seda siiski kasutatud juba ka seadustes (nt investeerimisfondide seadus)

⁶ Vt <https://www.evs.ee/tooted/evs-iso-37001-2018> (siin ja edaspidi internetimaterjalid seisuga 28.11.2018)

kohta. Lisaks on oluline, et kerkinud kahtlusi kontrollitakse ja avastatud minetustele reageeritakse.

17. Vastavuskontroll pole edukas, kui see piirdub ühekordse „kampaaniaga“. See peab olema **pidev protsess**, sest organisatsioon, riskid, väärtushinnangud, keskkond jms on ise pidevas muutumises.

2. KORRUPTSIOONIVASTASED MEETMED

2.1. Üldised korruptsiooniriskid kohalikus omavalitsuses

18. Kohalikud omavalitsused (edaspidi ka KOV) on reeglina inimeste jaoks esmaseks kokkupuutepunktiks avaliku võimuga. Samuti on kohalike omavalitsuste tegevusel otsene mõju inimeste elukvaliteedile nende hallatavates piirkondades. Omavalitsused kujundavad piirkonna elukvaliteeti eelkõige läbi elanikele pakutavate avalike teenuste ning nende teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi. Omavalitsused jagavad ka ümber maksudest laekuvat raha ning mõjutavad seega piirkonna arengusuundi, tulevikupotentsiaali ja kohaliku infrastruktuuri heakorda.⁷

19. Omavalitsused teostavad avalikku võimu väga laias skaalas, alates riikliku järelevalve teostamisest ja süüteomenetluse läbiviimisest, lõpetades sotsiaaltoetuste jagamisega. Sellega seondub sageli veel väiksemates omavalitsustes tõsiasi, et inimesed tunnevad üksteist ja on seotud erinevatel viisidel (ühised koolid, hobid jne). Seetõttu on inimeste jaoks sageli vahetuks kokkupuutekohaks korruptsiooniga või huvide konfliktiga kohaliku omavalitsuse tasand, samas kui riigi tasandi korruptsioon jääb paljuski tajutuks läbi meedia.

20. Kohalike omavalitsustega seonduvad pea kõik klassikalised korruptsiooniriskid, mis eksisteerivad avalikus sektoris. Siiski võib kohalike omavalitsuste eripära arvestades välja tuua mõned valdkonnad, kus esinevad spetsiifilisemad korruptsiooniriskid:

- 1) Omavalitsustega seotud **poliitiline korruptsioon** on seotud eelkõige võimu säilitamisega (onupojapoliitika ametite jagamisel, sh omavalitsustele kuuluvate ettevõtete juhtorganite politiseerimine, avalike vahendite eest erakonna propaganda tegemine jms). Poliitilise korruptsiooni põhiline tekitaja on soov saada poliitilises konkurentsivõitluses teenimatuid või varjatuid eeliseid konkurentide ees.⁸
- 2) **Huvide konflikt** – KOV eripärast tulenevalt võib olla ametiisikutel palju muid seoseid isikutega, keda nende otsused võivad mõjutada.
- 3) Kohalikud omavalitsused omavad küllaltki palju **vara, mille käsutamisel või kasutamisel** võivad ametiisikud eelistada erahuve (ametiautode kasutamine erasõitudeks, vara omastamine jms).
- 4) **Hanked** on kõrgema korruptsiooniriskiga valdkond sõltumata sektorist.

21. Samas tuleb arvestada, et sageli on omavalitsustes probleem pigem teadmatuses ja väheses haldussuutlikkuses kui tahtlikus korruptiivses väärkäitumises. Nii kerkivad esile ka olukorrad, kus avalik arvamus ja juriidiline tõlgendus ei lange kokku ning tihtipeale lubab seadus rohkem kui inimeste eetilise tunnetus. Viimasel juhul nähakse korruptsiooni seal, kus seda juriidilises mõttes tegelikult ei ole. Oluline on aga mõista, et ka näilisel korruptsioonil on negatiivsed tagajärjed ning need kahandavad usaldust kohaliku võimu vastu. N-ö JOKK

⁷ Korruptsiooni ennetamine kohalikus omavalitsuses. Ühing Korruptsioonivaba Eesti. Tallinn 2012, lk 5

⁸ Liiv, D. Poliitiline korruptsioon ja kohalikud omavalitsused. Raamatus „Korruptsiooni võimalikkusest avalikus sektoris: valik artikleid“ (Jaan Tõnissoni Instituut). Tallinn 2001, lk 75.

situatsioonid on pahatihti eelkäijaks reaalsele korrupsioonile. Maine säilitamise seisukohast on oluline vältida mõlemat.

2.2. Äriühingute ja sihtasutuste juhtimine

22. Kohalik omavalitsus võib oma eesmärkide saavutamiseks olla osanik või aktsionär äriühingus, samuti asutada sihtasutusi ja olla mittetulundusühingu liige. Omavalitsus osaleb taoliste juriidiliste isikute jätkusuutliku majandamise planeerimisel ja teostab järelevalvet selle tegevuse üle erinevate juhtimistasandite kaudu.

23. Tallinnas on see temaatika täpsemalt reguleeritud „Tallinna linna poolt aktsiaseltsi, osaühingu, sihtasutuse ja mittetulundusühingu asutamise ja nendes osalemise korraga“ (RT IV, 27.06.2013, 107). Vastavalt korrale on taoliste eraõiguslike isikute nõukogu liikme määramine, valimine või tagasikutsumine ja nõukogu liikmele makstava tasu suurus linnavalitsuse pädevuses.⁹ Korra § 8 lg 1 kohaselt võib linna esindajaks äriühingu või sihtasutuse nõukogusse ning mittetulundusühingu juhatusse määrata linnavolikogu liikme, linnavalitsuse liikme, linnaametniku või asjatundja, kellel on oma ülesannete täitmiseks vajalikud teadmised ja kogemused. Korra § 4 sätestab, et osaniku- või asutajaõiguste teostajaks määratakse mh linnavalitsuse liige, kelle töövaldkonda kuulub vastava isiku tegevusvaldkond või eesmärk.

24. Tallinna linnale 100% kuuluvate äriühingute nõukogud on täidetud selgelt erakondliku kuuluvuse alusel, üksikutes nõukogudes on lisaks esindaja linnaametist, kelle vastutusalasse vastav äriühing kuulub¹⁰. Sama kehtib ka linna asutatud sihtasutuste kohta, kus enamik olulisemate sihtasutuste nõukogude liikmeid on Keskerakonna liikmed.¹¹ Paljud isikud kuuluvad kahte-kolme või isegi nelja nõukogusse korraga.

25. Tegevpoliitikute osalemist KOV (aga ka riigi) äriühingutes ja sihtasutustes põhjendatakse sageli sellega, et tegemist on üldjuhul olulist avalikku teenust pakkuvate juriidiliste isikutega, kelle üle peab laienema avalik kontroll ja poliitiline vastutus, mis realiseerub eelkõige läbi erakondade. Samas teisalt kaasneb sellega risk nõukogu liikmete vähesest pädevusest ja vastutamatuses, samuti ka liigsele sekkumisele äriühingu majandustegevusse. Riigikontroll on jõudnud ühes varasemas auditis järeldusele, et nõukogu liikmed, kes on eelkõige määratud nende poliitilist kuuluvust arvestades, ei valda sageli vajalikul määral erialaoskusi äriühingu juhtimiseks.¹²

26. Majanduslikus vaates on politiseeritud äriühingute ja sihtasutuste juhtimise põhiprobleemiks vastutuse hajusus. Erakätes ettevõtte varade otstarbeka kasutamise ning mõistliku käitumise vastu tunneb eelkõige huvi selle omanik, kelle rahakott iga ebaefektiivse otsuse tõttu kannatab. Omavalitsuste äriühingud ja sihtasutused kuuluvad aga kaudselt kõigile omavalitsuse elanikele, mistõttu ei pruugi kellegi isiklikes huvides olla nende tegevuse üle järelevalvet teostada ja arengut suunata. Näiteks selgus 2018. a läbiviidud auditis „Hinnang sihtasutuse Tallinna Hambapolikliinik sisekontrollisüsteemi toimimisele“, et sihtasutuse nõukogu ei ole seadnud sihtasutuse tulemustele konkreetseid eesmärke ja kuna eesmärke

⁹ Tallinna linna äriühingu ja sihtasutuse nõukogu ning juhatuse liikme tasu suuruse määramise alused on kinnitatud Tallinna Linnavalitsuse 8. aprilli 2015 otsusega https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=e_getfile&syscmd=1&lisadid=11401. Vastavalt otsusele ei tohi nõukogu liikmele makstav kuutasu ühes nõukogus ületada Eesti Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud 1,5 töötasu alammäära, nõukogu esimehe tasu 2 töötasu alammäära.

¹⁰ Vt <https://www.tallinn.ee/est/Tallinna-linna-ariuhingud>

¹¹ Vt <https://www.tallinn.ee/est/Tallinna-linna-sihtasutused>

¹² Riigikontrolli audit „Valdade ja linnade osalemine äriühingutes ja sihtasutustes“ <https://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?AuditId=2138&FileId=11108>

sõnastatud ei ole, siis ei ole ka kriteeriume, mille alusel sihtasutus oma tegevuse tulemuslikkust saab hinnata.¹³

27. Lisaks majanduslikele probleemidele kaasnevad politiseeritud nõukogudega spetsiifilised korrupsiooniohud. Nõukogusse kuulumine võib olla prestiižne, sellega kaasneb sageli ligipääs teabele ning igakuine tasu. Sellega seoses võib olla surve ebavajalike nõukoguliikme kohtade loomisele ja täitmisele, mis toob kaasa avalike vahendite ebamõistliku kasutamise. Näiteks kuulub Tallinna Vee-ettevõtjate Järelevalve SA nõukogusse kolm liiget, kuigi sihtasutuses endas töötab ainult kaks inimest. SA Tallinna Arengu- ja Koolituskeskuse nõukokku kuulub 5 liiget, SA-s töötab samuti 5 isikut.

28. Teatud juhtudel on sihtasutuse enda eesmärgi või tegevust keeruline mõista, seda vähemalt avalikele allikatele tuginedes. Näiteks selgub revisjoniaktis nr 7/2018 „Sihtasutuse Tallinna Vene Lütseum tegevuse ja eelarvevahendite kasutamise järelkontroll“¹⁴, et ka linnale endale on üsna arusaamatu, kas ja mil viisil antud SA oma eesmärgi täidab. Vastavalt SA põhikirjale (p 2.1) on selle eesmärgiks riiklike õppekavadega määratud mahus tasuta põhi- ja üldkeskhariduse võimaldamine ning täiendkoolituse võimaldamine, samas puudub SA-l tänaseni vastav tegevusluba ja tegevus. Revisjoni käigus selgus, et SA nõukogu 30.10.2014 otsusega on asutatud eraldi erahuvikool SATVeL, samas puudusid selle huvikooli kohta varasemad märked nt SA majandusaasta aruannetes ja asjaajamiskorras, kodulehel avaldatud kontaktandmed olid ekslikud. Samuti ei leia kõnealuse SA ega huvikooli SATVeL kohta infot ei Tallinna linna huvikoolide leheküljel¹⁵ ning sellele ei ole mingit rolli omistatud Tallinna huvihariduse võrgu arengukavaga aastateks 2007-2017.¹⁶ Sihtasutuse juhi vastusest revisjoniaktile¹⁷ jääb mulje, et SA juht peab SA-d ja huvikooli üldse eraldiseisvateks juriidilisteks isikuteks, kuigi eelduslikult on SA näol tegemist kooli pidajaga ja kooli näol selle asutusega EraKS § 2 lg 1 mõttes. Viimasel kolmel aastal on SA tegevuskulude katteks linna poolt eraldatud kokku 181 400 eurot. Sihtasutuse nõukokku kuulub kolm isikut, kellele tasu ei maksta. SA on viimastel aastatel maksnud keskmiselt tasusid perioodiliselt 12 isikule.

29. Samamoodi on raske hinnata, milliseid omavalitsuse huve realiseerib linn läbi SA Lutreola, mille põhitegevuseks on euroopa naaritsa kaitse ja populatsiooni taastamise organiseerimine Eestis ja samade sihtide järgimine välismaal läbi rahvusvahelise koostöö.¹⁸ Sihtasutuse nõukokku kuulub kolm isikut, kellele tasu ei maksta.

30. Teiseks võidakse kasutada selliseid nõukogu kohti poliitiliste kokkulepete osana, kus koalitsiooni moodustavad erakonnad kasutavad neid (vahetus)kaubana. Sellisel juhul määratakse esmalt erakond, kellele nõukogu liikme koht kuulub ja seejärel leitakse sobiv inimene. On selge, et sellisel juhul ei ole esmaseks valikukriteeriumiks mitte isiku teadmised ja kogemused äriühingu juhtimiseks, vaid tema erakondlik kuuluvus.

31. Kolmandaks võivad sel viisil nõukogudesse sattuda isikud, kes äriühingu huvide asemel püüavad seal edendada enda isiklikke või erakondlikke huve. Näiteks on tõstatatud kahtlus, et AS-i Tallinna Jäätmete Taaskasutuskeskus ühel endisel nõukogu liikmel olid ka isiklikud majandushuvid Tallinna jäätmemajanduses.¹⁹ Tallinna linna äriühingutes ja sihtasutustes pole kehtestatud ka nõukogu töökordasid, mis käsitleksid täpsemalt nt huvide konflikti vältimist. Intervjuudes toodi samuti välja, et äriühingu juhatuse liikmed on aeg-ajalt tunnetanud

¹³ <http://www.tallinnlv.ee/lvistung/bin/docview1.asp?docid=145535>

¹⁴ Kätesaadav <http://dhs.tallinn.ee/atp/failid/adr2/02021114/public/7RevAKT7.54985.pdf>

¹⁵ <https://www.tallinn.ee/est/haridus/Tallinna-huvikoolide-uldinfo>

¹⁶ <https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=109296>

¹⁷ Kätesaadav http://dhs.tallinn.ee/atp/failid/adr2/02021114/public/7_VAstusSATallVeneLytseum.54985.pdf

¹⁸ <http://lutreola.eu/sihtasutus-lutreola/missioon-ja-eesmargid/>

¹⁹ <https://www.err.ee/598040/kapo-pidas-prugiari-kriminaalasja-raames-kinni-arvo-sarapuu>

nõukogude poolt isiklikke või erakondlikke eelistusi otsuste tegemisel või info nõudmisel või survet ebavajalike töökohtade loomiseks või kindlate inimeste palkamiseks.

32. Lisaprobleemid tekivad olukorras, kus linnavalitsus nimetab nõukogusse linnavolikogu liikme. Volikogu peab tagama sõltumatu, piisava ja läbipaistva järelevalve linnavalitsuse, samuti linnale kuuluvate äriühingute ja sihtasutuste tegevuse üle. Linnavolikogu liikmete samaaegne seotus järelevalve objektiks olevate asutuste ja äriühingutega võib põhjustada õigustatud kahtlusi järelevalve piisavuse ja objektiivsuse suhtes. Samuti tekib olukord, kus linnavolikogu liikme nõukogusse määramine ja sellega kaasnev sissetulek sõltub linnavalitsusest. Ka õiguskantsler on näinud sellises olukorras riske huvide konfliktiks.²⁰

33. Kuna nõukogu liikmete pädevuses on valida ka äriühingu või sihtasutuse juhatus, kanduvad poliitiliste nõukogudega seotud riskid üle ka juhtide valikuprotsessi. Olukorras, kus nõukogu ei täida oma rolli äriühingu olulisemate otsuste suunamisel ja strateegia väljatöötamisel, kaasneb samuti risk, et juhatuse seatud eesmärgid hakkavad domineerima omanike huvide ees. See suurendab korrupsiooniriski juhatuse tasemel ning tõenäosust, et ühingu juhitakse juhatuse ja mitte omaniku huvidest lähtuvalt.

34. Korrupsiooniohtude maandamise üheks universaalseks võimaluseks on läbipaistvus ja otsuste arusaadavus. Seega avalikult poliitiliste nõukogude puhul kaasneb eelduslikult ka suurem avalikkuse kontroll (nt ajakirjanduse poolt), mis maandab sellega kaasnevaid riske. Siiski kui vaadata omavalitsuste äriühingute ja sihtasutuste nõukogude politiseeritusele avaliku huvi seisukohalt, on sellele raske õigustust leida. See ei taga asjatundlikku juhtimist, lisaks toob kaasa ohu poliitilise korrupsiooni võimaluseks, kus nõukogu kohtasid võidakse kasutada poliitilise vahetuskaubana ja erakonnaga seotud isikute töökohtade tagamiseks.

35. Vähendamaks nõukogu liikmete kohtade atraktiivsust tegevpoliitikute jaoks, on tehtud ettepanekuid, et linnavõimuga seotud isikute jaoks ei tohiks nõukogu liikme töö olla tasustatav.²¹ Sellised muudatused lahendaksid kõnealuse probleemi siiski ainult osaliselt, samas võib see kaasa tuua aga nõukogu liikmete veelgi väiksema vastutustunde äriühingu eest.

36. Eestis on riigi tasandil avaliku võimuga seotud äriühingutes ja sihtasutustes osalemise õigusliku raamistiku täiendamisel juhitud Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) soovitudest.²² Antud soovitude järgi tuleb luua avaliku võimu omandis olevatele äriühingutele hästi struktureeritud, tulemuspõhine ja läbipaistev juhtorganite määramise protsess, mis edendab äriühingu keskmisi ja pikaajalisi huve ja on atraktiivne kvalifitseeritud ekspertidele. Täiendava pädevate nõukogu liikmete nimetamise tagamise meetmena soovitatakse nn nimetamiskomiteede rakendamist, kelle ülesandeks oleks heade kandidaatide välja valimine ja konkreetsete soovitude andmine, keda nõukogu liikmeks nimetada.

37. Siinkohal võibki eeskujuna võtta riigi äriühingute nõukogude nimetamise uuendatud protseduurist. 2017. a jõustusid RVS muudatused (§ 80¹), mille alusel moodustati riigi osalusega äriühingute nõukogu liikmete nimetamisega seotud ettepanekute tegemiseks nimetamiskomitee. Sarnast lähenemist omavalitsustele on soovitanud ka Justiitsministeerium.²³

²⁰ Vt http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Ameti-%20ja%20t%C3%B6kohtade%20C3%B6kohtade%20C3%BChitamatuses%20kohalikul%20tasandil.pdf

²¹ Vt <https://aktal.tallinnlv.ee/static/Eelnoud/en10349.html>

²² OECD riigi osalusega äriühingute juhtimispõhimõtete soovitusel. <http://www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-soes.htm> Kuigi nimetatud soovitusel kehtivad otseselt riigi äriühingute kohta, on seal toodud põhimõtted üle kantavad ka omavalitsuste äriühingutele.

²³ https://www.korrupsioon.ee/sites/www.korrupsioon.ee/files/elfinder/dokumentid/kov_korrupsioonivastased_sammud.pdf

38. Riigile kuuluvatest äriühingutest võiks eeskujuks võtta veel kohustuse järgida hea ühingujuhtimise tava (RVS § 88 lg 1 p 10). See on tavanormide kogu, mille on välja töötanud Finantsinspektsioon ja Tallinna väärtpaberibörs.²⁴ Selles on ette nähtud soovitusel, mille eesmärk on muuta ühingujuhtimine läbipaistvamaks ja selgemaks. Näiteks on antud soovitus määratleda juhatuse liikmete ülesannete jagamine võimalikult täpselt. Muu hulgas peavad äriühingud, mis hea ühingujuhtimise tava rakendavad, esitama majandusaasta aruandega koos hea ühingujuhtimise tava täitmise aruande.

39. Kokkuvõttes teeme ettepaneku muuta äriühingute ja sihtasutuste juhtimispõhimõtteid järgnevalt:

1) luua äriühingute ja sihtasutuste nõukogude liikmete määramiseks sõltumatu komitee, kelle ülesanne on juriidilise isiku spetsiifikat arvestades teha linnavalitsusele ettepanek:

- a) sihtasutuse või äriühingu olemasolu vajaduse osas;
- b) nõukogu liikme, sealhulgas nõukogu esimehe kandidaadi valimise ja nõukogu liikme tagasikutsumise kohta;
- c) nõukogu koosseisu suuruse ja liikmete volituste kestuse kohta;
- d) nõukogu liikmetele makstava tasu määra kohta;
- e) juhatuse liikme palgatingimuste kohta.

2) kehtestada nõukogudele töökorrad;

3) linna suurematel äriühingutel juhendada hea ühingujuhtimise tava põhimõtetest.

Muutmist vajavad olulisemad õigusaktid:

- „Tallinna linna poolt aktsiaseltsi, osaühingu, sihtasutuse ja mittetulundusühingu asutamise ja nendes osalemise kord“ (RT IV, 27.06.2013, 107)
- Äriühingute ja sihtasutuste põhikirjad

2.3. Personalipoliitika

2.3.1. Värbamine

40. Üheks omavalitsustega seotud korrupsiooniriskiks on nn onupojapoliitika²⁵, mille all mõeldakse juhtumeid, kui töökohtade täitmisel eelistatakse nt oma lähisugulasi ja –hõimlasi. Siiä alla liigituvad ka juhtumid, kui isik saab tööle mitte oma võimete, vaid erakondliku kuuluvuse alusel või kui töötajale avaldatakse survet erakonda astumiseks. Samas tuleb tähele panna, et ainuüksi töötaja erakondliku kuuluvuse alusel ei saa teha järeldusi onupojapoliitika osas. Põhiseaduse § 12 keelab diskrimineerimise mh poliitiliste veendumuste tõttu, mistõttu isiku erakondlik kuuluvus ei tohi määrgida ei üht- ega teistpidi rolli isiku ametisse sobivuse hindamisel. Seetõttu on probleemiks need juhtumid, kus töökoha loomisel või inimese värbamisel eelistatakse isiklikke või erakondlikke huvisid avalikele huvidele.

²⁴ <https://www.fi.ee/failid/20050922HYT.pdf>

²⁵ <https://www.korrupsioon.ee/et/korrupsioonivormid/onupojapoliitika>

41. Tallinna puhul on tõstatatud avalikult mitmel puhul kahtlusi, et võimul oleva erakonnaga seotud inimestele on loodud mittevajalikke töökohti või on neid täidetud erakondliku kuuluvuse abil, samuti et linnastruktuurides töötavatele inimestele on avaldatud survet erakonda astuda. Läbiviidud küsitluse puhul vastas 12 asutuse juhti (8,8 % vastanutest), et viimase 5 aasta jooksul on nende asutuses loodud töökohti või tööle võetud isikuid väljastpoolt asutust tulnud juhiste alusel. Vastanud asutuse juhtidest kinnitas 3 (2,2 % vastanutest), et neile on viimase 5 aasta jooksul avaldatud survet astumaks linnas võimul olevasse erakonda.

42. Ametnike hulgas läbiviidud fookusintervjuude tulemusena selgus samuti, et erinevate linnavalitsuse, asutuste või hallatavate asutuste ameti- või töökohtade täitmiseks läbiviidud värbamiskonkursid ei ole alati väliselt paistnud objektiivsed ning seda ka viimastel aastatel. Konkursitulemuste kallutatust on intervjuude tulemuste alusel kahtluse alla seatud just ennekõike seetõttu, et konkursikomisjonide esimeheks on reeglina poliitilisel ametikohal töötav ametnik (abilinnaeape, linnaosavanem jne).

43. Eriti ilmekaks muutub korruptsiooniohtude vaates kõnealune probleem siis, kui erakondlike suuniste alusel võetakse tööle isikud, kes on süüdistatavad või süüdimõistetud korruptsioonikuritegudes. Tallinna puhul on lähiajaloo mitmeid selliseid näiteid, kus korruptsioonisüütegude eest karistatud isikuid on teadlikult võetud tööle erinevatesse linnaga seotud asutustesse ja ettevõtetesse. Sellised juhtumid on korruptsiooniennetuse vaates probleemsed eelkõige kahes aspektis: esiteks viitavad need selgelt, et linna juhtkond ei võta korruptsioonivastast võitlust tõsiselt vaid isegi vastandab end õiguskaitseüsteemile, teiseks paneb see väga halba seisu kohusetundlikud ja ausad linnateenistujad, kes peavad kollegiaalsed suhted süüdimõistetutega sisse seadma. Sellised negatiivsed näited kahandavad kokkuvõttes kogu Tallinna teenistuskonna mainet, millele viitasid ka mitmed intervjuueeritavad.

44. ATS § 15 lg 2 keelab avalikku teenistusse ametnikuna võtta isikut kellel on karistus²⁶ tahtlikult toimepandud kuriteo eest. Samas ei keela seadus võtta kustumata karistusega isikuid omavalitsusse tööle töötajana, st töölepingu seaduse alusel. ATS § 7 lg 6 järgi ei laiene avalikku võimu teostavale ametnikule seatud piirangud (sh karistusega seotud töölevõtukeeld) ka volikogu esimehe või aseesimehe või fraktsiooni, vallavanema või linnaeape või valla- või linnavalitsuse liikme juures abistavate või nõustavate ülesannete täitjale. KVS mõttes võivad aga ka töötajad olla ametiisikuks, nt hallatavate asutuste juhid, poliitilised nõunikud jms. Kuigi kehtivad seadused kõnealust piirangut ette ei näe²⁷, siis on korruptsiooniennetuse seisukohalt oluline, et korruptsiooniga seotud kuritegudes süüdimõistetud isikuid ei võetaks võimalusel omavalitsustes tööle vähemalt töökohtadele, mis on seotud avalike ülesannetega täitmise, nende täitmise nõustamise või ametiisiku staatusega.²⁸

²⁶ Karistuse kustumise tähtsajad näeb ette karistusregistri seadus, II astme kuritegude puhul on need üldjuhul 3-5 aastat alates karistuse ärakandmisest.

²⁷ 09.01.2018 algatati Riigikogus „Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus“ (574 SE), mis mh sätestab, et kohaliku omavalitsuse üksuse asutus peab tagama, et tema nimel, ülesandel või järelevalve all ei täida avalikku ülesannet ametiisik, kellel on karistus tahtlikult toimepandud kutse- või ametiõiguste kuritarvitamise või ametikohustuste rikkumisega seotud kuriteo, samuti kelmuse, usalduse kuritarvitamise, altkäemaksu andmise või vahendamise, mõjuvõimuga kauplemise, avaliku usalduse vastase kuriteo või majanduslase kuriteo eest. Eelnõu on veel Riigikogu menetluses.

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e5e99c77-b9c2-48c4-8fd1-30a14c1062dc/Kohaliku%20omavalitsuse%20korralduse%20seaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus>

²⁸ Ka õiguskantsler ning Justiitsministeerium on soovitanud välistada teatud kuritegude tahtlikus toimepanemises süüdi mõistetud isiku mis tahes vormis tõine suhe kohaliku omavalitsusega ajal, mil isiku karistus kehtib. http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Korruptsiooni%20ohjeldamine%20kohalikus%20

45. Tallinna linna ametiasutustes reguleerib personali värbamist volikogu määrus „Tallinna linna ametiasutuste teenistujate värbamise ja valiku kord“ (RT IV, 02.04.2013, 59) (see ei kehti hallatavate asutuste ja linna äriühingute ning sihtasutuste kohta). Kuigi seadused näevad ette avaliku konkursi nõude vaid avalikus teenistuses (ATS § 16), on kõnealuse korraga laiendatud avaliku konkursi nõuet ka ametiasutuste töölepingulistele töötajatele. Konkursi avalikust väljakuulutamises võib loobuda, kui on põhjendatud alus arvata, et vaba ametikoht on otstarbekas täita sisekonkursi korraldamisega või teenistuja tähtajalise üleviimisega (korra § 3 lg 2).

46. Korra § 6 kohaselt on konkursi ja valiku läbiviijad vähemalt vaba teenistuskoha vahetu juht ja personalitöötaja. Vajaduse korral kaasatakse teisi teenistujaid või ametiasutuseväliseid eksperte või moodustatakse valikukomisjon. Ametiasutuse juhi valikukomisjon moodustatakse linnapea käskkirjaga ja on vähemalt kolmeliikmeline: komisjoni esimehena ametiasutuse tööd kureeriv linnavalitsuse liige, linna personalidirektor ja muu määratud isik. Komisjoni esimees otsustab teiste teenistujate või ekspertide kaasamise vajaduse. Linna direktori (st linnavalitsuse struktuuriüksuse juhi) valikukomisjon moodustatakse linnapea käskkirjaga ja on vähemalt kolmeliikmeline: komisjoni esimehena linnapea või tema määratud isik, linnasekretär ja linna personalidirektor või nende puudumisel linnapea määratud muu isik.

47. Kõnealune kord eraldivõetuna võiks piisavalt maandada poliitiliselt kallutatud personaliotsuste tegemise. Samas tuleb arvestada, et seniste probleemide ja kahtluste tõttu peaks Tallinn viima läbi konkursikomisjonide täieliku depolitiseerimise, seda eelkõige ametiasutuse juhtide valikul. Siinjuures võiks eeskujuks võtta riigi tasandil toimiva avaliku teenistuse tippjuhtide valiku komisjoni²⁹, kuhu kuuluvad apoliitilised ametnikud ja välised eksperdid. On arusaadav, et formaalselt nimetab ametiasutuse juhi ametisse lõppkokkuvõttes linnavalitsus, kellel on kaalukatel põhjustel võimalik komisjoni esitatud kandidaat ka tagasi lükata. Selline süsteem tagab aga parema tasakaalupunkti erapooletu konkursi ja poliitilise lõppotsuse vahel.

48. Tallinna linnaosades on kõrgeim apoliitiline ametnik haldussekretär, kellele võivad mh olla pandud sageli ka siseauditi eest vastutava isiku kohustused (nt Kristiine, Mustamäe). „Tallinna linnaosade ja linnaosade valitsuste põhimäärused“ (RT IV, 28.04.2017, 8) kohaselt nimetab haldussekretäri ametisse ja vabastab ametist linnaosa vanem kooskõlastatult linnasekretäriaga. Suurendamaks haldussekretäri sõltumatust tuleks ka nende valikuprotseduur viia kõnealusesse komisjoni pädevusse.

49. Eraldi korrad³⁰ on ette nähtud Tallinna etendusasutuste ning lasteaedade ja koolide juhtide valimiseks, mis eeldavad avaliku konkursi läbiviimist vastavalt seadusele. Nende kordade alusel on eraldi konkursikomisjonid moodustatud Haridusameti, Spordi- ja Noorsooameti ja Kultuuriameti juurde. Ka nendes komisjonides on esindatud tegevpoliitikud ning väliste ekspertide osalus on minimaalne, mistõttu ülalkirjeldatud komisjoniliikmete koosseisu muudatused tuleks teha ka nendes komisjonides.

50. Üldjuhul on omavalitsuse apoliitilised ametikohad tähtajatud, seda nii avalikus teenistuses kui ka töölepingulises suhtes olevate isikute puhul.³¹ Riigi tasandil on 2013. a

[Oomavalitsuses.pdf](#),

https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/kov_korruptsioonivastased_sammud.pdf

²⁹ Vt <https://www.riigikantslei.ee/et/valikukomisjon>

³⁰ Etendusasutuse direktori vaba ametikoha täitmiseks korraldatava avaliku konkursi tingimused ja kord (RT IV, 29.11.2016, 12). Koolieelse lasteasutuse, üldhariduskooli, kutseõppeasutuse ja huvikooli direktori vaba ametikoha täitmiseks korraldatava avaliku konkursi tingimused ja kord (RT IV, 10.04.2014, 50)

³¹ Erandid on ette nähtud mõningates eriseadustes, nt etendusasutuse juhataja tööleping on tähtajaline (EAS § 6).

jõustunud ATS alusel kõrgemate ametiisikute puhul üle mindud seevastu 5-aastasele teenistussuhte³². Tähtaegse teenistussuhte sissetoomine avaliku teenistuse tippjuhtide osas võimaldas käivitada rotatsioonisüsteemi ning pakkuda neile seeläbi uusi arengu- ja karjäärivõimalusi. Võimalus töötada erinevates asutustes ja erinevatel ametikohtadel aitab kaasa koostöö edendamisele, ühtsete väärtuste kujundamisele ning organisatsiooni kui terviku tunnetamisele. Lisaks on rotatsioon oluline ka korruptsiooniennetuse seisukohalt, kuna juhtkonna muudatused lõikavad läbi võimalikud tekkinud korruptiivsed sidemed. Samas tuleb arvestada, et tähtajalisi teenistussuhteid ja rotatsiooni on võimalik rakendada eelkõige suuremates omavalitsustes.

51. Kehtivad seadused täna KOV asutuste juhtidel ja muude oluliste ametikohtade puhul tähtajalisi teenistussuhteid üldjuhul ei võimalda, mistõttu on selleks vaja muuta seadusi (eelkõige KOKS ja ATS). Taoliste muudatuste puhul tuleb arvesse võtta omavalitsuste erisusi ja enesekorraldusõigust, mistõttu üheks võimaluseks on anda KOV volikogule pädevus otsustada, milliste kõrgemate ametiisikute teenistussuhe on tähtajaline.

52. Korruptsiooniennetusega seonduvad olulisel määral ka asutuste juhtide oskused ja väärtused, mida tuleb samuti pidevalt arendada. Arvestades linnaorganisatsioonis töötavate juhtide suurt arvu, on mõistlik seda protsessi keskselt koordineerida ja toetada. Siinjuures on samuti mõistlik eeskujuga võtta riigi tasandil toimivast tippjuhtide kompetentsikeskuse tegevusest.³³

2.3.2. Töötajate taustakontroll

53. Korruptsiooniriskide maandamiseks on oluline tõhusa taustakontrolli teostamine juba värbamisfaasis. Tallinna linnal on teenistusse võtmisel või töötajaga töölepingu sõlmimisel erinevad õiguslikud alused isikut puudutavate andmete kontrollimiseks. Töölepingu sõlmimisel tuleb peamiselt järgida isikuandmete kaitse üldmäärusest ning töölepinguseadusest (TLS) tulenevaid piiranguid.

54. Isikuandmete töötlemine enne teenistusse võtmist või töölepingu sõlmimist on võimalik erinevatel isikuandmete kaitse üldmäärusest tulenevatel alustel. Teenistusse võtmise regulatsioon tuleneb haldusmenetluse seadusest (HMS) koosmõjus avaliku teenistuse seadusega (ATS) või vastavat valdkonda puudutavatest eriseadustest. Isikuandmete töötlemine avalik-õiguslikes suhetes peab tuginema seaduslikule alusele. See tähendab, et avalik-õiguslikes suhetes on võimalik kontrollida teenistusse võtmist välistavaid asjaolusid, mis on loetletud ATS-s. Andmesubjekti nõusolek ei ole avalik-õiguslikes suhetes piisav isikuandmete töötlemise alus. Andmesubjekti nõusolek ei anna alust isikuandmete töötlemiseks, kui andmesubjekt ja vastutav töötaja on selgelt ebavõrdses olukorras, eriti juhul kui vastutav töötaja on avaliku sektori asutus.

55. Töölepingu sõlmimisele eelnevad tegevused erinevad oma õiguslike aluste poolest teenistusse võtmisest. Tööandjal on võimalik tulevase töötaja isikuandmete töötlemisel tugineda tema nõusolekule, lepingueelsete läbirääkimiste või õigustatud huvi sättele (teatud juhtudel ka juriidilise kohustuse õiguslikule alusele). Teatud töölepinguliste suhete puhul on ka taustakontrolli tegemiseks ette nähtud eraldi seaduslikud alused (näiteks karistusandmete uurimine teatud ametite puhul). Siiski seavad isikuandmete kaitse üldmäärus, TLS ja võlaõigusseadus (VÕS) piirangud sellele, milliseid andmeid tööandja kandidaadi kohta töödelda võib.

³² Nt riigisekretär, ministeeriumi kantsler, asekancler, Riigikantslelei direktor, valitsusasutuse juht nimetatakse ametisse viieks aastaks (ATS § 23 lg 2 p 3).

³³ Vt <https://www.riigikantslelei.ee/et/tippjuhtide-kompetentsikeskus>

56. Õigustatud huvi kontseptsioon isikuandmete kaitse üldmääruses on väga lai. Seda piirab mingil määral TLS § 11, mis sätestab tööandjale kandidaatide kohta andmete kogumisele väga konkreetset piirangu: „tööandja ei või lepingueelsetel läbirääkimistel või töölepingu sõlmimisel muul viisil ette valmistades, sealhulgas töökuulutuses või töövestlusel, nõuda töölesoojalt andmeid, mille vastu tal puudub õigustatud huvi. Tööandja õigustatud huvi puudumist eeldatakse eelkõige küsimuste puhul, mis puudutavad ebaproportsionaalselt töölesoojaja eraelu või mis ei ole seotud sobivusega pakutavale töökohale.“.

57. Isikuandmete kaitse üldmääruse punkti 44 kohaselt tuleb töötlemine lugeda seaduslikuks juhul, kui see on vajalik seoses lepinguga või on tehtud lepingu sõlmimise kavatsusega. Ka lepingueelsete läbirääkimiste käigus tuleb silmas pidada eesmärgipärasuse ja minimaalsuse põhimõtteid. Ehk isikuandmeid saab töödelda konkreetset piiritletud eesmärkide saavutamiseks ja minimaalselt vajalikul määral. Oluline on ka, et eriliiki isikuandmete töötlemisel tuleb kontrollida, kas sama eesmärgi saavutamine ei ole võimalik lihtisikuandmeid töödeldes.

58. Taustakontrolli tegemiseks võib muuhulgas kasutada avalikes registrites kandidaadi kohta leiduvaid andmeid ning otsingumootoreid. Siinkohal on oluline märkida, et registreid, millele juurdepääs on avalikul võimul oma avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks, ei tohi kasutada töölepingu sõlmimise eesmärgil isikuandmete töötlemiseks. Ehk töölepingut sõlmides tuleb asuda tavapärase tööandja positsiooni ning mitte kasutada avaliku võimu teostamise ülesannetest tulenevaid volitusi.

59. Isegi, kui tulevane tööandja töötleb andmesubjekti enda poolt avalikustatud andmeid, tuleb lähtuda eesmärgipärasuse ja minimaalsuse põhimõttest. Andmeteks, mille andmesubjekt on ise avalikustanud, on näiteks avalikult juurdepääsetavad suhtlusvõrgustikud, blogid, virtuaalsed fotoalbumid, videod (nt *Youtube*'s), internetikommentaariid jms. Samas tuleb tähele panna, et andmesubjektil on hilisemalt õigus nõuda põhjendusi iga andmekategooria töötlemise vajalikkuse kohta.

60. Taustakontrolli puhul tuleb kandidaati informeerida andmete kogumisest. Isikuandmete kaitse üldmääruse art 14 sätestab nimekirja vastutava töötaja kohustustest, mida ta peab järgima, kui isikuandmed ei ole kogutud andmesubjektilt. Eelnevalt tööandjalt võib kandidaadi kohta andmeid (sh iseloomustust, töösuhte lõppemise põhjust) küsida juhul, kui kandidaat annab selleks nõusoleku või tööandja suudab muul viisil tõendada (lepingueelsete läbirääkimiste või õigustatud huviga), et see on vajalik töölepingu sõlmimise eesmärgil. Kandidaadi nõusolekut ei ole vaja juhul, kui mõnes õigusaktis on ette nähtud, et tööandja peab selliseid andmeid küsima. Lisaks on andmesubjektil isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 15 kohaselt õigus tutvuda tema kohta kogutud andmetega.

61. Organisatsioonide sisekontrolliline töö on sageli üles ehitatud siseauditi ja personalitöö mudelist lähtuvalt, s.t taustakontrolli viiakse läbi üksnes värbamisfaasis, edasi keskendutakse protsesside riskide kaardistamisele, kuid mitte konkreetsete teenistuja või töötajatega tehtavale ennetavale tööle. Ohusignaalide märkamine - näiteks järsud ja olulised muutused teenistuja või töötaja käitumises, varalises seisus jne - võivad anda piisava aluse põhjalikuma vestluse või täiendava taustakontrolli läbiviimiseks. Regulaarsed ja süsteemsed kontrollitoimingud peavad seega olema sisekontrollisüsteemi lahutamatu osa. Et sellised asjaolud ei tuleks töötajatele üllatusena ja ei tekiks ülemäärast paranoilist õhkkonda organisatsioonis, on mõistlik vastavad protsessid eelnevalt kirjeldada asjakohases siseregulatsioonis.

62. Täna Tallinna siseaktid teenistujate või töötajate taustakontrolli otseselt ei reguleeri.

63. Kokkuvõttes teeme ettepaneku muuta linna personalipoliitikat järgnevalt:

- 1) ametialastes kuritegudes ja võimu kuritarvitamises kriminaalkorras süüdimõistetud isikuid, kelle karistus ei ole kustunud, ei võeta tööle ametiisikuna linnaasutustesse ja linna kontrolli all olevatesse juriidilistesse isikutesse;
- 2) muuta ametiasutuste teenistujate värbamise ja valiku korda selliselt, et linna kõrgemate ametiisikute valikukomisjonidesse ei kuuluks tegevpoliitikud ning kaasata komisjoni väliseid eksperte;
- 3) laiendada kõnealuse komisjoni pädevust kõikide linna hallatavate asutuste juhtide ja linnaosavalitsuste haldussekretäride konkursside läbiviimisel;
- 4) töötada välja tegevused, mille eesmärgiks on koordineeritult ja süsteemselt tagada juhtide arendamine;
- 5) taotleda seadusemuudatuse algatamist, mis võimaldaks omavalitsuse kõrgemate ametiisikute tähtajalist teenistussuhet.
- 6) täiendada sisekordasid ja reguleerida täpsemalt tööle kandideerijate ja töötajate taustakontrolli meetmeid.

Muutmist vajavad olulisemad õigusaktid:

- „Tallinna linna ametiasutuste teenistujate värbamise ja valiku kord“ (RT IV, 02.04.2013, 59)
- „Etendusasutuse direktori vaba ametikoha täitmiseks korraldatava avaliku konkursi tingimused ja kord“ (RT IV, 29.11.2016, 12)
- „Koolieelse lasteasutuse, üldhariduskooli, kutseõppeasutuse ja huvikooli direktori vaba ametikoha täitmiseks korraldatava avaliku konkursi tingimused ja kord“ (RT IV, 10.04.2014, 50)

2.4. Linna vahendite kasutamine valimiskampanias

64. Erakonnaseaduse § 12¹ keelab erakonnal kasutada erakonna või erakonna nimekirjas kandideeriva isiku valimiskampania läbiviimiseks või selle teostamiseks avalikke vahendeid. Samuti on keelatud kasutada avalikke vahendeid valimisliidul, üksikkandidaadil, erakonna nimekirjas kandideerival isikul ja valimisliidu nimekirjas kandideerival isikul valimiskampania läbiviimiseks või selle teostamiseks. Avalikud vahendid on mh ka kohaliku omavalitsuse eelarvelised vahendid.

65. Avalike vahendite (sh munitsipaalmeedia) kasutamine poliitilistes erahuvides on probleemne mitmel põhjusel. Ühest küljest tähendab see liigselt kulutatud avalikku ressursi, mille eest oleks saanud teha midagi kasulikumat kogukonna huvides. Demokraatia vaates on tegu põhjendamatu eelise, mis moonutab ausat poliitilist konkurentsi. Lisaks on see tajutatav poliitilise korrupsioonina, mis õõnestab avaliku võimu autoriteeti.³⁴

66. Riigikohtu tõlgenduses³⁵ on keelatud annetuseks mh omavalitsuse rahastatud reklaam, mille eesmärk on reklaamida erakonna liiget avalikus kohas, et mõjutada valijaid, mitte aga avalike huvide edendamine ega avalike ülesannete täitmine. Samuti võib poliitilises mainekujunduses avaliku raha eest olla korrupsioonisüüteo tunnuseid. Kui sellise tegevuse

³⁴ Vt ka Riigikontrolli aruanne „Omavalitsuste teavitustegevus valdade ja linnade infolehtedes“, 23.11.2018. <https://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?AuditId=2474&FileId=14304>

³⁵ <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-3-1-50-16>

käigus rikutakse ametikohustusi ja tegevuse tulemusena saab mõni poliitik või poliitiline organisatsioon põhjendamatu eelise, on tegemist avaliku vahendi korruptiivse kasutamisega (KVS § 17).

67. Teisalt tuleb mõista, et mitte igasugune omavalitsuse rahastatud teavitustegevus ei vasta valimiskampaania varjatud rahastamise tunnustele. Hästi korraldatud teavitustegevus on oluline eeldus, et täita omavalitsuste ühte aluspõhimõtet, milleks on tegevuse avalikkus (KOKS § 3 lg 6). Omavalitsus peab avalikkusega jagama infot oma tegevusest, olema võimalikult läbipaistev, oma otsuseid ja valikuid selgitav jms. Kohalikud ajalehed ja muud meediavormid on oluliseks infoallikaks elanikkonna informeerituse tagamisel, aitavad kaasa kogukonna paremale kaasamisele kohaliku elu küsimuste otsustamisel ja demokraatia edendamisele ning on üheks oluliseks võimaluseks avaliku võimu teostamise läbipaistvuse suurendamisel.

68. Ka ei saa valimistel osalevate kandidaatide tutvustamist munitsipaalmeedias alati tingimata negatiivseks pidada. Selline info on valija huvides. Probleem on aga siis, kui kajastus on tasakaalustamata ning mille tulemusel saavad tähelepanu pigem ühed ja samad kandidaadid, teised aga väga harva või üldse mitte. Eriti probleemne on munitsipaalmeedia poliitiline tasakaalustamatus valimiste eel.³⁶

69. Seadused ei reguleeri otseselt, millal omavalitsuse teavitustegevus muutub mõne isiku või erakonna reklaamiks. Vahe tegemine on võimalik, kuid on paljuski kontekstist sõltuv. Osadel juhtudel on vastuolu seadusega ilmne, teised asuvad aga hägusamal alal. Tähelepanu vajavad aga mõlemad, sest riskide realiseerumisel on kindlasti kahjulik mõju (raha raiskamine, ebaterve poliitiline konkurents jms).

70. Kui analüüsida Erakondade rahastamise järelevalve komisjoni (ERJK) ettekirjutusi ja selle pinnalt tekkinud kohtupraktikat³⁷, tuleb tõdeda, et pea kõik taolistest kohtulahenditest on seotud Tallinna linna vahendite ebaseadusliku kasutamisega valimiskampanias.

71. Võtmata seisukohta pooleliolevates vaidlustes, on siiski selge, et Tallinna linnameedia sisu ja omavalitsuse raha eest tehtud teavituskampaniad on varasemalt balansseerinud liigselt lubatu ja keelatu piirimail.³⁸ Kuigi riikliku järelevalve ja kohtupraktika kaudu saadav õigusselgus kindlasti parandab olukorda, on korruptsiooniennetuse võtmes oluline sarnaste probleemide avaldumist takistada läbi omavalitsuse enda ennetavate sammude.

72. Munitsipaalmeedia sisule teatud reeglite kehtestamist on vastustatud mh väitega, et see viitaks tsensuurile või sekkutaks sellega liialt ajakirjandusvabadusse.³⁹ Selline arusaam võiks olla õigustatud siis, kui tänane munitsipaalmeedia oleks tasakaalustatud. Ennetavast selgitustööst ja soovitustest hoolimata ei ole omavalitsustes võimul olijad suutnud munitsipaalmeediat tasakaalustatult ja omakasupüüdmatult elanike huvides siiani kasutada. Peaaegu igal pool, olgu suures linnas või väikeses vallas, kajastab munitsipaalmeedia peamiselt võimulolijate tegemisi. ERJK analüüsis eelmiste valimiste eelset olukorda infolehtedes majanduses tunnustatud turukontsentratsiooni indeksi abil. Selgus, et peaaegu kõigis rohkem kui 200 analüüsitud väljaandes oli valitseval erakonnal või valimisliidul turgu valitsev või lausa monopoolne seisund.⁴⁰

³⁶http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Korruptsiooni%20ohjeldamine%20kohalikus%20omavalitsuses.pdf,

³⁷ Vt nt kohtuasjad nr 3-3-1-50-16, 3-15-917/38, 3-14-52890/29, 3-14-52891/24, 3-14-52888/28, 3-15-435/24, 3-15-1291/10

³⁸ Sarnasel seisukohal on ka Riigikontroll (viide 34)

³⁹ M. Ummelas. Kas tsensuur tuleb tagasi? Kesknädal 07.02.2018.

⁴⁰ <http://sirp.ee/s1-artiklid/c9-sotsiaalia/ametnik-ja-tema-seitung/>

73. Munitsipaalmeedias tuleb anda leheruumi ja eetriaega ka opositsioonipoliitikutele. Seda nõuab võrdse kohtlemise printsiip. Ühtlasi on opositsioonil demokraatlikus õigusriigis ülesanne viidata võimalolijate võimalikele puudustele. Kui omavalitsus avab munitsipaalmee dia poliitiliste sõnumite edastamiseks, siis tuleb seal sõna anda ka nende sõnumite arvustamiseks. Pealegi rahastavad munitsipaalmeediat ka opositsioonijõudude poolt hääletanud kohalikud elanikud.⁴¹

74. Munitsipaalmee dia suuremat tasakaalustatust saab tagada nii läbi organisatoorse te muudatuste (nt toimetuskolleegiumite) kui ka teatud reeglite kehtestamise kaudu. Taolised reeglid peaksid käsitlema vähemalt: poliitilist tasakaalustatust; selgeid piiravaid reegleid ametlikule teavitusele valimiseelsetel perioodidel; otsese valimisreklaami teemat; järelevalvet reeglite täitmise üle. Positiivse näitena saab siinkohal välja tuua 2017. a kevadel moodustatud SA Tallinna Televisioon ühiskondliku nõukoja⁴². Nõukogu koosseis kinnitati Tallinna Linnavalitsuse 11.04.2018 korraldusega ja sinna kuuluvad mh erinevate opositsioonierakondade liikmed, samuti valiti selle juhiks opositsioonierakonna esindaja.⁴³

75. Eraldi probleemi munitsipaalmee dia kallutatuse kõrval moodustavad omavalitsuse tellitud (valimiseelsed) teavituskampaaniad. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste kampaanias ei või asetada üht kandidaati avalike vahendite arvel soodsamasse olukorda, kui on seda teised kandidaadid. Vastasel korral mõjutatakse valimistulemusi kandidaadile soodsas suunas. Lisaks tekitaks see ohu, et avalikke vahendeid hakataksegi kasutama valimiskampaania teostamiseks teavituskampaania sildi all.⁴⁴ Seetõttu ei tohi, ennekõike just valimiseelsetel ajal, omavalitsuse tegevust tutvustavates reklaamides kasutada poliitiku id modellidena ja neid ülemäära eksponeerida ning siduda avaliku raha eest tehtud investeeringuid konkreetse erakonnaga.

76. Siinkohal saab välja tuua Tallinna linnas toimunud positiivseid arenguid. Tallinna linnavalitsus kinnitas 18.12.2018 istungil Riigikogu valimiskampaania kajastamise põhimõtted 2019. aastal Tallinna linna väljaantavates ajalehtedes, mille eesmärgiks oli tagada avalik-õigusliku meedia erapooletus ja tasakaalustatus.⁴⁵ Näiteks ei avaldatud põhimõtete kohaselt valimiskampaania perioodil ajalehtedes 2019. aasta Riigikogu valimistel kandideerijate artikleid. Samuti oli ajalehtedes lubatud valimisperioodil anda sõna konkureerivate erakondade esindajatele võrdsetel ja võrreldavatel alustel, luues neile võimaluse omavahel debateerida või tutvustada oma seisukohti. Kõnealused reeglid kehtisid perioodil 01.01.2019-03.03.2019.

77. Samuti on SA Tallinna Televisiooni nõukoda 13.12.2018 koosolekul kehtestanud Riigikogu valimiskampaania kajastamise korra, mille olulisemaks osaks oli keeld kandidaatidel tegutseda saatejuhtidena, reporteritena ja saadete püsikülalistena.

78. Oleme seisukohal, et kõnealused meetmed aitavad kahtlemata kaasa avaliku meedia tasakaalustamisele ning sarnastele põhimõtetele tuginevad reeglid võiksid olla kehtestatud kõigil valimisperioodidel. Ühtlasi võiks kaaluda poliitilise tasakaalustatuse tagamiseks teatud vähem riivavate põhimõtete rakendamist ka valimisperioodide väliselt.

⁴¹http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Valimiskampaaniate%20rahastamise%20ning%20reklaami%20regulatsiooni%20ajakohasus%20ja%20p%C3%B5hiseadusp%C3%A4rasusest_0.pdf

⁴² Vt Sihtasutuse Tallinna Televisioon ühiskondliku nõukoja moodustamine ja selle põhimäärus (RT IV, 01.04.2017, 4)

⁴³ <https://www.err.ee/833413/tallinna-tv-noukoja-esimeheks-sai-mart-luik>

⁴⁴ [https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-3-1-50-16 p 20](https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-3-1-50-16%20)

⁴⁵ <http://www.pealinn.ee/tagid/koik/tallinn-kehtestas-linnalehtedes-valimiste-kajastamise-reeglid-n233757>

79. Kokkuvõttes teeme ettepaneku:

- 1) jätkata läbi linnameediale reeglite seadmise või organisatoorsete muudatuste, et linnameedia oleks poliitiliselt tasakaalustatud ja tagaks võrdsed võimalused ning et seda ei kasutataks valimisreklaamiks;**
- 2) avaliku raha eest tellitavates linna teavituskampaaniates ei tehta poliitreklaami, sh ei eksponeerita valimiseelsel ajal tegevpoliitikuid.**

Muutmist vajavad olulisemad õigusaktid:

- Linna avalike suhete teenistuse põhimäärus

2.5. Linna organisatsiooni optimeerimine

80. Tallinna linna iseloomustab keerukas organisatsioonistruktuur. Tallinna linna struktuuri kuulub lisaks linnavolikogule, linnaosakogudele ja linnavalitsusele 23 ametiasutust ja 249 hallatavat asutust. Kuigi Tallinn on mitmeid protsesse juba tsentraliseerinud (nt linna finantsteenistus) ja see tegevus jätkub⁴⁶ (nt riigihanked, linnavara haldamine), iseloomustab linna organisatsiooni täna siiski veel suur hajusus.

81. Enamik Tallinna ametiasutuste hallatavaid asutusi on koondatud 13-ne ametiasutuse alluvusse vastavalt valdkonnale (nt koolid kuuluvad enamuses Haridusameti alla). Siiski allub suur hulk kultuuri- ja sotsiaalasutusi (kokku 22) linnaosavalitsustele, kuigi funktsionaalselt on nad rohkem seotud näiteks Kultuuriameti ja Sotsiaal- ja Tervishoiuametiga. Selline maatriksjuhtimine hajutab vastutust ning võib tuua kaasa teenuste erineva taseme. Lisaks tuleb linnaosavalitsuste puhul arvestada, et neid juhitakse poliitiliselt (KOKS § 57¹), seevastu kui teiste linnaasutuste juhtimismudel on formaalselt üles ehitatud apoliitiliselt.

82. Korruptsiooniohu seisukohalt kätkeb liialt laialivalgunud organisatsioon kindlaid riske. Esiteks võib see kaasa tuua asutuste pädevuste kattuvuse, mis raskendab protsesside mõistmist ja suurendab bürokraatiat. Teiseks on asutuste koosseisud küllaltki väiksed, samas kui kohustused, eriti asutuse juhi omad, on sarnased nii suurtes kui väikestes organisatsioonides. See viib paratamatult selleni, et asutuse juhtkond on üle koormatud väga erinevate teemadega (lisaks asutuse sisuülesannetele veel nt töötervishoid, sisekontroll, finantsjuhtimine jms). Nii paljudest eraldiseisvatest asutustest koosnevas organisatsioonis on keeruline tagada ka ühtsete põhimõtete järgmist, nt linnavara valitsemisel või personalipoliitika elluviimisel.

83. Kui jätta kõrvale Haridusameti hallatavad asutused (koolid, lasteaiad jms), kelle puhul eraldi asutuse staatus võib olla rohkem õigustatud, on ülejäänud 52 hallatava asutuse puhul rohkem kui poolte koosseis väiksem kui 20 inimest ja 10 asutuse koosseis ei ole suurem kui 10 ametikohta. Kahes asutuses on ette nähtud vaid 3 ametikohta (Tallinna Energiaagentuur, Tallinna Spordikool).

84. Väiksemate asutuste ühendamiste ja teatud sarnaste (tugi)funktsioonide tsentraliseerimine tõstab eelduslikult nii asutuste kui protsesside juhtimise võimekust ja

⁴⁶ Nt moodustati 11.09.2018 komisjoni linnaorganisatsiooni juhtimise korrastamiseks, mille eesmärk on mh linna asutustes dubleerivate funktsioonide väljaselgitamine ning ettepanekute koostamine teenuste osutamise protsesside ja töökorralduse tõhustamiseks.

http://dhs.tallinn.ee/atp/?id=1255&active=49&month=9&year=2018&keywords=49&c_tpl=1092&keel=ee&command=details&dok_id=3749873

efektiivust⁴⁷ ning maandab ühtlasi korrupsiooniriske. Tallinna arengukavaga⁴⁸ on samuti eesmärgiks võetud kompetentsikeskuste loomine ülelinnaliste funktsioonide täitmiseks.

85. Kokkuvõttes teeme ettepaneku optimeerida linna struktuuri:

- 1) selle käigus vaadata üle väiksemate linnaasutuste iseseisvatena säilitamise vajadus ning kaaluda nende liitmist teistega või nende funktsioonide üle andmist ametiasutustele;**
- 2) viia linnaosavalitsuste halduses olevate samalaadsete funktsioonidega asutuste sisuline tegevus ja nende kasutuses olevad hooned linna ametiasutuse alluvusse;**
- 3) jätkata ülelinnaliste tugifunktsioonide tsentraliseerimist kinnisvarahalduse, finantsjuhtimise, infotehnoloogia, personali, riigihangete jm valdkondades.**

Muutmist vajavad olulisemad õigusaktid:

- Vastavate asutuste põhimäärused jm dokumentatsioon

2.6. Sisekontrollisüsteemi arendamine

86. Sisekontrolli süsteem on omavalitsuse ja tema poolt hallatava asutuse juhtimisel rakendatav seaduslikkusele ja otstarbekusele suunatud terviklik abinõude kompleks. Sisekontrolli süsteem hõlmab muuhulgas juhtkonna korraldusi, asutuses rakendatavaid töömeetodeid, protseduure, muid juhtimis- ja kontrollimeetmeid ning organisatsioonikultuuri tervikuna, mis peavad tagama asutuse ette seatud eesmärkide täitmise. Sisekontrollisüsteem võimaldab tagada õigusaktidest kinnipidamise, tegevuse otstarbekuse, vara kaitstuse, tegevusest tõese, õigeaegse ja usaldusväärse info kogumise, säilitamise ja avaldamise.

87. On erinevaid mudeleid, mis annavad raamistiku sisekontrollisüsteemi hindamiseks. Järgnevalt on hindamise peamiseks aluseks võetud INTOSAI tegevusjuhised sisekontrolli standardite rakendamiseks avalikus sektoris (*Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector*)⁴⁹, mille järgi sisekontroll seisneb viiest omavahel seotud komponendist:

- 1) kontrollikeskkond (juhtide väärtused, organisatsiooni struktuur, ressursid jms);
- 2) riskide hindamine (riskide tuvastamine ja nende tähtsuse hindamine, maandamine);
- 3) kontrolli tegevused (ametnike pädevus, kooskõlastused, 4-silma printsiip jms) ;
- 4) info ja kommunikatsioon (tehingute dokumenteerimine, õigeaegse ja täpse info kättesaadavus, väärtuste ja nõuete kommunikatsioon organisatsioonis sees ja väljapoole jms);
- 5) järelevalve (pidev monitoorimine, erakorralised kontrollid jms).

⁴⁷ Nt jõudis Riigikontroll 2018. a läbiviidud auditis „Riigiasutuste tugiteenuste tsentraliseerimine“ järeldusele, et riigiasutuste tugiteenuste tsentraliseerimine on olnud üldiselt tulemuslik, arvestuse kvaliteet on paranenud ja arvestus on muutunud efektiivsemaks.

<https://www.riigikontroll.ee/LinkClick.aspx?fileticket=9H1o74eUOXA%3d&tabid=168&mid=557&language=e-t-EE&forcedownload=true>

⁴⁸ <https://www.tallinn.ee/est/g737s112610>

⁴⁹ <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/detail/detail/News/intosai-gov-9100-guidelines-for-internal-control-standards-for-the-public-sector.html>

88. Siseaudit on üks osa sisekontrollist. Siseaudit on asutuse tegevus, mille käigus mh hinnatakse ja analüüsitakse asutuses toimivat sisekontrollisüsteemi, selle tõhusust ja vastavust õigusaktide nõuetele ja rahvusvahelistele standarditele. Siseauditi läbiviijaks on siseaudiitor, siseaudit on sõltumatu ja objektiivne, kindlustandev ja konsulteeriv tegevus, mis on suunatud organisatsiooni tegevuse täiustamisele ning väärtuse lisamisele. Siseauditi käsitletakse ka kui kolmandat kaitseliini, mis peab andma sõltumatu kindlustunde sisekontrolli toimimisest.⁵⁰

89. Nagu vandeaudiitori puhul, rajaneb ka siseaudiitori poolt auditiga pakutav kindlus kolmel sambal – kutseeksamite süsteem ühes täiendusõppe kohustusega, töötamine kindlaksmääratud rahvusvaheliste standardite alusel ja regulaarsed sisemised ning välised kvaliteedihindamised. Siseaudiitori kutsetegevuse standardid on koostatud Rahvusvahelise Siseaudiitorite Ühingu (IIA) standardite põhjal ning kehtestatud rahandusministri määrusega (RT I, 08.10.2013, 9).

90. Standardite kohaselt on siseauditi üheks oluliseks tunnuseks funktsionaalne sõltumatus tegevjuhtkonnast ja allumine kõrgemale juhtorganile, kelleks KOV kontekstis on volikogu. Vastavalt sellele peaks volikogu:

- 1) kiitma heaks siseauditi üksuse loomise ametiasustuse struktuuris ja põhimääruses;
- 2) kiitma heaks siseauditi üksuse riskipõhise tööplaani;
- 3) kiitma heaks siseauditi üksuse eelarve ja ressursijaotuse;
- 4) saama siseauditi juhilt siseauditi üksuse tööplaani ja muud aruanded;
- 5) kiitma heaks siseauditi juhi värbamist, tasustamist ja vabastamist puudutavad otsused;⁵¹

91. Standardid näevad lisaks ette, et siseauditi süsteemi suhtes tuleb läbi viia perioodilisi välishindamisi (vähemalt kord viie aasta jooksul), kasutades kompetentset ja sõltumatut organisatsioonivälist hindajat või hindamismeeskonda. Sõltumatu organisatsiooniväline hindaja või hindamismeeskond tähendab tegeliku või näilise huvide konflikti puudumist ning seda, et hindaja ei ole osaks organisatsioonist, mille juurde siseauditi üksus kuulub, ega selle kontrolli all.

92. KOKS § 48¹ kohaselt on siseaudiitori ametikoht KOV-s vabatahtlik ning sellele vastava ametikoha on üksikud omavalitsused⁵². Siseauditi kohustuslikkus oli näiteks eesmärgiks riigi korrupsioonivastases strateegias 2008-2012⁵³, kuid jäi täitmata ning ei kandunud regionaal- ja rahandusministeeriumi rollivaidluste tõttu üle uude kehtivasse strateegiasse 2013-2020. Riigikontroll juhtis juba oma 2009. a auditis⁵⁴ ja õiguskantsler oma 2017. a kirjas⁵⁵ tähelepanu kohaliku omavalitsuse sõltumatu auditeerimise nõuete vajalikkusele.

⁵⁰ Esimese kaitseliini moodustavad inimesed ja protsessid, mis vahetult riskiolukordades tegutsevad ja toimivad. Lisaks saab luua erinevaid riskijuhtimise ja vastavuskontrolli funktsioone, et aidata kujundada ja/või jälgida esimese kaitseliini (nt töökeskkonnavolinik/riskijuht/kvaliteedijuht). Vt IIA standard "Mõjusa riskijuhtimise ja kontrolli kolm kaitseliini".

⁵¹https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/kov_korruptsioonivastased_sammud.pdf

⁵²https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/kov_korruptsioonivastased_sammud.pdf

⁵³ Vt korruptsioonivastane strateegia 2008-2011 p 9.2. https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsioonivastane_strategia_2008-2012.pdf

⁵⁴ Riigikontrolli audit „Revisjonikomisjoni tegevuse, teenistusliku järelevalve ning siseauditi korraldus valdades ja linnades“. <https://www.digar.ee/arhiiv/et/download/104696>

⁵⁵ <http://www.oiguskantsler.ee/et/%C3%B5iguskantsler-seadused-ei-v%C3%B5imalda-ohjeldada-korruptsiooni-omavalitsustes>

93. Paljudes omavalitsustes (sh Tallinnas) on piirdutud sisekontrolöri ametikoha loomisega, kes võib täita siseaudiitoriga sarnaseid ülesandeid, kuid ei pea omama kutset, järgima otseselt standardeid ega tegema läbi kvaliteedihindamisi, mis muudab selle lahenduse soodsamaks, kuid ei võimalda pakkuda siseauditiga võrreldavat kindlust. Samuti töötavad sisekontrolörid tavapäraselt valla- või linnavalitsuse alluvuses.⁵⁶

94. Vastavalt Tallinna põhimääruse (RT IV, 28.04.2017, 52) § 54³ on linna siseaudit tsentraliseeritud ja kahetasandiline. Siseauditit linna ametiasutustes korraldab linna sisekontrolöri teenistus. Siseauditit linna ametiasutuste hallatavates asutustes korraldab vastav ametiasutus, milleks ametiasutuse juht nimetab vastava isiku või moodustab vajadusel struktuuriüksuse.

95. Täpsemalt reguleerib linna siseauditi toimimise põhimõtteid Tallinna Linnavalitsuse 16.06.2004 määrus nr 60 Tallinna linna ametiasutuste ja nende hallatavate asutuste siseauditi üldeeskirja kinnitamine (RT IV, 08.08.2013, 56). Nimetatud kord on samas üsna deklaratiivne ja seda ei ole alates selle vastuvõtmisest uuendatud. Siseauditi ülesandeid ja pädevusi reguleerivad Tallinnas veel mitmed muud õigusaktid, nt Linna sisekontrolöri 1.10.2007 kinnitatud „Siseauditi läbiviimise kord Tallinna linna ametiasutustes ja nende hallatavates asutustes“.

96. Tallinna linna sisekontrolöri teenistus kuulub linnakantselei koosseisu ja selle eesmärgiks on tugevdada linna sisekontrollisüsteemi ja avaliku teenistuse eetikat ning suurendada Tallinna Linnavalitsuse kindlustunnet, et linna asutustes võetavad juhtimis- ja kontrollimeetmed toetavad linna eesmärkide saavutamist, on õigusaktidega kooskõlas ning tagavad linna varade mõistliku kasutamise.⁵⁷ Sisekontrolli teenistuses töötab 11 inimest ja seda juhib linna sisekontrolör. Sisekontrolli teenistuse tööplaani on avalik.⁵⁸ Teenistuse poolt läbiviidud siseauditite tulemused kantakse ette linnavalitsuse istungil ja avalikustatakse pärast seda.⁵⁹

97. Läbiviidud küsitlusest selgus, et üksnes 8 asutuses (5,9 % vastanutest) on loodud siseaudiitori, riskijuhi vms ametikoht või struktuuriüksus, kelle tööülesandeks on asutuse tööga seotud erinevate riskide, sh korruptsiooniriskide hindamine ja maandamine. Eraldi

⁵⁶ „Sisekontroll ja korruptsiooni ennetamine kohalikus omavalitsuses“
https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2018/03/kov_sisekontrolli_ja_korruptsiooni_ennetuse_juhend-1.pdf

⁵⁷ Linna sisekontrolöri teenistuse põhimäärus, p 2.

⁵⁸ https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3002&aktid=137644&fd=1&leht=1&q_sort=elex_akt.akt_vkp

⁵⁹ Valik viimastel aastatel läbiviidud audititest:

1. Hinnang korteriühistutele eraldatavatele toetustele:

http://dhs.tallinn.ee/atp/?c_tpl=1092&command=details&pealkiri=hinnang&pealkiri_meetod=2&asutus=1&dok_id=3500657

2. Tondiraba Spordikeskuse sisekontrollisüsteemi hindamine:

http://dhs.tallinn.ee/atp/?c_tpl=1092&command=details&pealkiri=tondiraba+spordikeskuse&asutus=1&dok_id=3627819

3. Järelaudit „Tondiraba Spordikeskuse sisekontrollisüsteemi hindamine“:

http://dhs.tallinn.ee/atp/?c_tpl=1092&command=details&pealkiri=tondiraba&asutus=1&dok_id=3669194

4. Sularahatehingud linna asutustes:

http://dhs.tallinn.ee/atp/?c_tpl=1092&command=details&pealkiri=sularahatehingud&asutus=1&dok_id=3687653

5. Lasteasutuste personali korraldus. Lastega töötamise piirangu järgimine:

http://dhs.tallinn.ee/atp/?c_tpl=1092&command=details&pealkiri=lasteasutuste&asutus=1&dok_id=3696692

6. Pneumohallide hankimine, ehitamine ja kasutamine:

http://dhs.tallinn.ee/atp/?c_tpl=1092&command=details&pealkiri=pneumohallide&asutus=1&dok_id=3721712

7. Investeeringud spordiobjektidesse:

http://dhs.tallinn.ee/atp/failid/adr2/2275431/public/Auditi_1_pparuanne__Investeeringud_spordiobjektidesse_.226035.pdf

struktuuriüksuse (nn sisekontrolli sektor) on selleks moodustanud nt Haridusamet. 31,6 % asutustest vastas, et neil on siseauditi ülesanded osa mõne teise ametikoha/struktuuriüksuse tööülesannetest. 84 asutust vastas (61,8 %), et neil ei ole sellist ametikohta loodud ja neid ülesandeid ei ole antud ka teistele töötajatele.

98. Kolmes linna suurimas aktsiaseltsis töötavad koosseisulised siseaudiitorid (Tallinna Linnatranspordi AS, AS Ida-Tallinna Keskhaigla ja AS Lääne-Tallinna Keskhaigla). Linnatranspordi AS-s koosseisus on lisaks siseaudiitorile ka kaks sisekontrolli. SA-s Tallinna Lastehaigla töötab koosseisuline sisekontroll. Tulenevalt audiitortegevuse seadusest on nimetatud aktsiaseltsides ja sihtasutuses nõukogud moodustanud auditikomiteed. Lisaks on tellitud auditeid ka väljastpoolt (SA Tallinna Lauluväljak, SA Tallinna Ettevõtlusinkubaatorid, SA Tallinna Kultuurikatel, Tallinna Jäätmete Taaskasutuskeskuse AS).

99. Arvestades seda, et Tallinna linna ametiasutuste hallatavad asutused on üsna väikesed (vt p 80) ja otsest kohustust siseauditi eest vastutava isiku määramiseks ei ole, on arusaadav, miks paljud asutused eraldi ametikohta selleks loonud ei ole. Vastavalt õigusaktidele on sellisel juhul siseauditi korraldamise eest vastutav asutuse juht.

100. Vastavalt siseauditi üldeeskirja punktidele 12.2 peab Tallinna linna ametiasutus vähemalt kord aastas viima läbi riskide hindamise ning esitama tulemused ametiasutuse juhile ja linna sisekontrollile. Linna sisekontrolli teenistus esitab linnavalitsusele aasta tegevusaruande järgneva aasta 1. veebruariks (p 47). Analüüsi käigus pisteliselt läbivaadatud ametiasutuste ja sisekontrolli teenistuste tööplaanide, riskihinnangute ja tegevusaruannete osas otseselt eksimusi õigusaktidele vastavuse osas ei tuvastatud ja nende tase on aja jooksul paranenud.

101. Fookusintervjuude käigus kinnitasid ametnikud, et nad ei ole tundnud poliitilist survet auditeeritavate teemade valikul ega auditi hinnangute muutmiseks. Kuriteokahtluste avastamisel on pöördutud alati politseisse ja seda ei ole vaja eelnevalt linnavalitsusega kooskõlastada.⁶⁰ Siiski on esinenud juhtumeid, kus valminud auditi ettekandmine linnavalitsuse istungil ja selle avalikustamine on viibinud, kuna seda ei ole linnavalitsuse istungi päevakorda võetud.⁶¹

102. Lisaks linna- või vallavalitsuse rakendatavale sisekontrollisüsteemile omab oma omavalitsuste puhul olulist rolli ka volikogu moodustatud revisjonikomisjon (KOKS § 48). Revisjonikomisjoni töökorda on Tallinna linnas täpsustatud volikogu määrusega „Tallinna Linnavolikogu revisjonikomisjoni kontrollimiste läbiviimise kord“ (RT IV, 01.10.2013, 2). Hea tava kohaselt on revisjonikomisjoni juht valitud opositsioonierakondade saadikute hulgast. Ka hetkel juhib revisjonikomisjoni Sotsiaaldemokraatliku Erakonna esindaja.

103. Revisjonikomisjoni tööplaan ja töö tulemused on avalikud ja kättesaadavad läbi linna infosüsteemide. Revisjonikomisjon viib kontrolli läbi koostöös linnavolikogu kantselei kontrollitalitusega, kus töötab 3 inimest. Kontrollimise läbiviimiseks moodustatakse töörühm, millesse kuuluvad revisjonikomisjoni liige (liikmed) ja vähemalt üks linnavolikogu kantselei kontrolliosakonna ametnik. Volikogu enda poolt (sh läbi revisjonikomisjoni) läbiviidav poliitiline kontroll ei asenda siiski kohaliku täitevvõimu sisest kontrolli. Mõlemad on eraldiseisvana vajalikud. Sisekontrollisüsteemi terviklikkuse tagamiseks on oluline jälgida ka seda, et erinevad kontrolli teostavad osapooled teineteist täiendaksid ega dubleeriks.

⁶⁰ Aastatel 2017-2018 on sisekontrolli teenitus esitanud 5 kuriteoteadet.

⁶¹ Ühte sellist juhtumit on kajastatud laialdasemalt ka meedias: <https://www.err.ee/647083/pealtnagija-uuris-miks-seisis-tondiraba-jaahalli-audit-ule-aasta-sahtlis>. Samuti on selles küsimuses esitatud linnavalitsusele arupärimisi volikogus: Arupärimine: Tondiraba Jäähalli sisekontrolli auditist. <https://aktal.tallinnlv.ee/static/Aruparimised/ap2077.html>

104. Hinnates kokkuvõttes Tallinna sisekontrollisüsteemi, võib asuda seisukohale, et üldises plaanis see töötab, ette on nähtud vastavad struktuurid, inimesed ja protseduurid. Samuti tuleb arvestada, et nii suures organisatsioonis nagu Tallinna linn on sisekontrolli süsteemi rakendamine seotud objektiivselt paljude raskustega. Nagu eelnevalt välja toodud kuulub linna organisatsiooni pea 300 erinevat asutust ja juriidilist isikut, millest paljude väiksemate puhul vastutab sisekontrolli süsteemi toimimise eest vaid asutuse juht kõigi muude töökohustuste kõrval. Sellisel juhul jääb sisekontrolli süsteem ebaühtlaseks ja killustatuks ning sõltub paljuski konkreetse asutuse juhtkonnast.

105. Teiseks probleemiks on läbiviidud auditite tase. Kuigi ükski kontrollisüsteem ei ole ideaalne, tuleb siiski möönda, et paljudel juhtudel ei ole läbiviidud (sise)auditid suutnud avastada selgeid probleeme linnaasutustes ja ettevõtetes, mis on hiljem sattunud suuremate korrupsioonisüüdistuste keskmesse. Kuigi raamatupidamisauditeid teostatakse regulaarselt, siis tuleb arvestada, et ainuüksi raamatupidamisandmeid ja dokumente auditeerides on raske saada jälile korrupsioonijuhtumitele. Riskide avastamine eeldab asutuse tegevuse ja põhiprotsesside head tundmist, samuti tehingupartnerite tausta uurimist jms. See eeldab audiitorite paremat ettevalmistust ja oskusi.

106. Kolmandaks saaks Tallinnas sisekontrolli süsteem olla sõltumatum ja see ei vasta täna IIA standarditele. Analüüsi käigus ei leitud tõendeid, et sisekontrolliteenistuse tööplaani koostamist või auditite sisu ja järeltõendusi oleks poliitiliselt ebakohaselt mõjutatud, kuid siiski oli viiteid sellele, et linnas võimul oleva erakonna jaoks ebamugavate auditite puhul (nt kui see on kriitiline mõne erakonnakaaslasest asutuse juhi suhtes) võib olla nende avalikustamisega viivitatud. Kuigi selline tegevus ei mõjuta auditi sisu, kahandab see sisekontrollisüsteemi üldist tajutavat usaldusväärust.

107. Kokkuvõttes teeme ettepaneku arendada linna sisekontrollisüsteemi järgmiselt:

- 1) jätkata sisekontrollisüsteemi tugevdamist ja IIA standarditele vastava siseauditisüsteemi arendamist;**
- 2) uuendada siseauditeerimise juhtimise ja korraldamise põhimõtted ning siseauditeerimise kvaliteedi tagamise programmi rakendamise kord;**
- 3) näha ette kohustus alates asutuse teatud suurusest võtta tööle siseaudiitor/riskijuht/kvaliteedijuht;**
- 4) kavandada linnaeelarves täiendavad vahendid välise auditeerimis- ja hindamisteenuse tellimiseks.**

Muutmist vajavad olulisemad õigusaktid:

- Tallinna linna ametiasutuste ja nende hallatavate asutuste siseauditi üldeeskirja kinnitamine (RT IV, 08.08.2013, 56)
- Linna sisekontrolöri teenistuse põhimäärus

2.7. Linnavara

108. Omavalitsuse vara kasutamise seonduvad spetsiifilised korrupsiooniriskid. Kuivõrd Tallinna linnale kuuluva vara moodustavad nii linnale, selle asutustele kui ka hallatavatele asutustele kuuluv kinnisvara, eelarvetes sisalduvad rahalised vahendid kui ka erinev vallasvara,

siis avalduvad linnavara kasutamise seonduvad korrupsiooniohud mitmetes erinevates vormides.

109. Analüüsi käigus rahaliste vahendite kasutamise seotud kordades formaalseid vastuolusid kehtivate õigusaktidega Tallinna linnas ei tuvastatud. Samas ei ole üksik organisatsioon ei era- ega avalikus sektoris vaba nii öelda tavalistest töötajate või ametnike poolsetest kuritarvituste ohtudest, mis seonduvad ettevõtte vara, sh rahaliste vahendite omastamisega/vargusega või selle ärakasutamisega isiklikel eesmärkidel. Selle vältimiseks tuleb esmajoonel teostada pidevat järelevalvet linnale kuuluva vara üle, sh kontrollida regulaarselt vara olemasolu ja seisukorda.

110. Kuivõrd olulisemad korrupsiooniriskid kaasnevad Tallinna linnale kuuluva kinnisvaraga seotud tehingutega ning linna rahalistest vahenditest toetuste maksmisega, siis on nimetatud teemasid käsitletud alljärgnevas alapeatükis täpsemalt.

2.7.1. Linna kinnisvara müük ja kasutusse andmine

111. Läbi viidud fookusintervjuudest nähtub, et Tallinna linnas on üldiselt väljakujunenud kirjutamata kinnisvarapoliitika ning kinnisvaraga seotud ülesanded on jaotatud erinevate linna struktuuriüksuste vahel. Tallinna Linnavaraamet tegeleb peamiselt linna ehitustegevuse, investeringute tegemise, renoveerimise ja uusehitustega seotud ülesannetega. Lisaks on Tallinna Linnavaraameti ülesandeks korteriühistutele toetuste ja fassaadide korrastamiseks raha eraldamine. Linnale kuuluva kinnisvara haldamise ning kasutusse andmisega tegeleb linnavara valitseja, kelleks reeglina on vara asukohajärgne linnaosa valitsus.

112. Kehtiva kinnisvarapoliitika kohaselt hoidutakse linnale väärtuslike kinnistute müügist ning müüakse peamiselt üksikud linna vara hulka kuuluvad korterid ning objektid, mille seisukord on halb. Kuigi suur osa linnale kuuluvast kinnisvarast ei ole vajalik avalike ülesannete täitmiseks või avalike teenuste osutamiseks, on see jäetud linna omandisse eelkõige tulu teenimise ja linna ajaloolise arhitektuuripärandi säilitamise eesmärgil. Linna kinnisvaraga seotud müügittehingute otsustamine kuulub linnavalitsuse otsustuspädevusse ning tegemist on reeglina poliitiliste otsustega. Otsustuse objektiks oleva kinnisasja kohta annab üldjuhul eelnevalt kinnisvara kohta hinnangu Tallinna Linnavaraamet.

113. Linna kinnisvara müük toimub üldjuhul avaliku enampakkumise vormis. Müügis olev kinnisvara on näha linna kodulehelt, samuti on avalik müüdud kinnisvara nimekiri, müügihind ja müügi vorm (enampakkumine või otsustuskorras).⁶²

114. Peamised korrupsiooniohud Tallinnas seonduvad linnale kuuluva vara kasutada andmiseks sõlmitud lepingutega. Linnavara kasutusse andmist reguleerib Tallinna Linnavolikogu 13.06.2013 määrus nr 32 „Linnavara kasutusse andmise kord“ (RT IV, 19.06.2013, 19). Kuigi formaalselt kõnealusel määruses vastuolusid kõrgemalseisvate õigusaktidega ei esine, siis avalduvad teatud korrupsiooniohud siiski praktikas lepingute sõlmimisel ja täitmisel.

115. Linnale kuuluva kinnisvara kasutusse andmisega seotud korrupsiooniriskide kaardistamiseks ja korrupsiooni ennetamise meetmete täiendamiseks viidi fookusintervjuude tulemusena koostatud valimi alusel läbi analüüs Tallinna Kesklinna linnaosa varaga seotud tehingute kontrollimiseks.⁶³ Tehingute kontrollimisel hinnati järgmisi aspekte:

- Kas lepingu sisu vastab valitud lepingutüübile;

⁶² <https://www.tallinn.ee/est/kinnisvara/tallinn-muub-kinnisvara-enampakkumine>

⁶³ Lisa 1 Tallinna linna varaga seotud tehingute analüüs.

- Kas oli välja kuulutatud avalik konkurss (avaldamine ajalehes, meediaväljaandes, kodulehel jne);
- Kas lepingu tingimused on kooskõlas konkursi tingimustega;
- Kas lepingut on pikendatud või muudetud ja/või muudetud pikendamisel;
- Kas lepingus/konkursis on sätestatud investeerimiskohustus, kas ja kuidas on sätestatud investeerimiskohustuse kontrollimine;
- Kas on määratud lepingu eseme sihtotstarbeline kasutamine, kas või kuidas on tagatud kontroll;
- Lepingupartnerite taustakontroll;

116. Analüüsi tulemusena selgus, et peamised kitsaskohad esinevad seoses õige lepingu tüübi määramise ja sellega seotud nõuete järgimisega, investeerimise või sihtotstarbelise kasutamise kohustuse määramise, kontrollimise ning lepingupartneri taustakontrolli ning võimalike riskide maandamisega seotud õiguskaitsevahendite sätestamisega lepingutes.

(a) *Lepingutüüpide eristamine*

117. Tallinna Kesklinna varaga seotud valitud tehingute analüüsi käigus on selgunud, et olulisimaks probleemiks on erinevate lepingutüüpide eristamine, mis omab mõju riigihankeõiguse, sh avaliku enampakkumise läbiviimise, lepingute muutmise kui ka lepingute otsustuskorras pikendamiste kontekstis.

118. Keerukas on teha vahet hankelepingutel (sh raamlepingutel), kontsessioonidel ning rendi- ja muudel vara kasutusse andmise lepingutel, mis kõik võivad hõlmata nii teenuse kui vara kasutusse andmise komponente ning erinevaid tasuskeeme. Eristamiseks tuleb hinnata lepingute sisu nii seadusest, direktiivist kui Euroopa Kohtu praktikast tulenevate kriteeriumide alusel.

119. Teenuseid ja teenuste kontsessioone eristatakse Euroopa Liidu ja Eesti riigihankeõiguses seeläbi, kes on teenuse tarbija ja kes kannab teenuse osutamise äririski ning kuidas on korraldatud tasuskeem. Teenuslepingute puhul osutab reeglina pakkuja teenust üksnes hankijale. Kontsessioonisuhte puhul seevastu on hankija andnud pakkujale õiguse osutada seda teenust kolmandatele isikutele⁶⁴. Teine oluline kriteerium teenuslepingu ja teenuse kontsessiooni eristamiseks on tasuskeem. Kontsessioonilepingu oluline tunnus on RHS § 6 lg 2 kohaselt kontsessioonääri õigus saada teenuse kasutajatelt neile osutatud teenuste eest tasu. Samas on aga lepingutes kohaldatavad tasuskeemid sageli kombineeritud ning tegelikkuses ei ole tavatu ka see, kui kontsessionäär tasub saadud teenuse osutamise õiguse eest ka hankijale.

120. Seetõttu tuleb teenuslepingute ja kontsessioonide eristamiseks hinnata ka kolmandat kriteeriumi, milleks on teenuse realiseerimisrisk ehk küsimus, kas kontsessionäär on hankijalt olulises osas üle võtnud teenuse osutamisega seotud riisiko⁶⁵. Kontsessiooni puhul on peamine või oluline äririsk üle kandunud pakkujale⁶⁶. Euroopa Kohus on siinkohal selgitanud, et olukorras, kus pakkujale ülekanduv äririsk on väga väike, peetakse lepingut kontsessiooniks üksnes siis, kui hankija ei tasu pakkujale üldse mingit tasu ning kogu teenuse osutamise eest saadava tasu maksavad teenuse tegelikud tarbijad.

⁶⁴ Vt Euroopa Kohtu asi nr C-324/98, Telaustria ja Telefonadress, p 58.

⁶⁵ Vt Euroopa Kohtu asi nr C-206/08, Eurawasser, p 78.

⁶⁶ Vt Euroopa Kohtu asi nr C-451/08, Helmut Müller, p 75.

121. Järelikult tuleb teenuste kontsessiooni teenuste hankelepingust eristamiseks kohaldada üheaegselt järgmisi kriteeriume:

- kontsessionäär osutab teenust kolmandatele isikutele,
- saab selle eest kolmandatelt isikutelt tasu ja
- on võtnud üle teenuse osutamisega kaasneva olulise või peamise riski ning saanud võimaluse teenuse osutamise kaudu edendada oma äri.

122. Teenuste kontsessiooni tuleb samuti eristada vara kasutusse andmise lepingutest, mis võivad tsiviilõiguslikult sisult olla tavapärased võlaõiguslikud üüri- või rendilepingud, aga samuti asjaõiguslikud hoonestusõiguse ja isikliku kasutusõiguse lepingud või mis tahes muul õiguslikul alusel sõlmitud lepingud. Sellised lepingud alluvad tavapäraselt Euroopa Kohtu praktikas kujunenud nn segalepingute teooriale, mille suhtes riigihankereeglite kohaldamist tuleb hinnata lähtuvalt sellest, kas lepingu komponendid, eelkõige teenuse tellimine ja vara kasutusse andmine, on üksteisest eraldatavad ja milline on lepingu sõlmimise peamine eesmärk.

123. Kui lepingu erinevad komponendid on sisuliselt eraldi tellitavad, tuleb iga osa suhtes kohaldada vastava osa kohta käivaid norme. Samas aga võivad lepingu erinevad osad moodustada ühtse terviku, mille eraldi sõlmimine ei annaks hankijale sama majanduslikku tulemust. Selliste lepingute staatust riigihankeõiguse kontekstis tuleb hinnata nende õigusnormide alusel, mis reguleerivad selle lepingu peamiseks eesmärgiks või olulisimaks koostisosaks olevat lepinguosa⁶⁷.

124. Teenuste kontsessiooni ese on RHSi kohaselt sama, mis teenuste hankelepingul. Seega on kontsessioonilepingu peamiseks eesmärgiks eeldatavalt teenuste tellimine ja muud eesmärgid, näiteks teenuse osutamise vahendite kasutusse andmine, on kõrvalise iseloomuga. Samas on aga ka rendilepingute või muude kasutuslepingute puhul tavapärane, et kasutajal on kohustus kasutada objekti sihtotstarbeliselt. 2014. aastal vastu võetud kontsessioonide direktiivi⁶⁸ preambula kohaselt, kui rendilepingu või muul õiguslikul alusel vara kasutusse andmise lepingu alusel on pakkujal ainult üldised kohustused vara sihtotstarbeliseks kasutamiseks ning hankija ei ole vara eksploateerimisega seoses osutatavaid teenuseid määratlenud, ei ole alust pidada lepingut kontsessioonilepinguks. Kui aga on tuvastatav hankija eesmärk anda vara kasutusse konkreetsete teenuste osutamise võimaldamiseks kas tema enda või kolmandate isikute huvides, tuleks lepingule kohaldada kontsessioonide andmise suhtes kehtivat korda.

125. Seega tuleb teenuste hankelepingute ja teenuste kontsessioonide eristamiseks vara kasutuslepingutest ja RHS-i normide kohaldumise hindamiseks vaadelda järgmisi asjaolusid:

- Kas lepingu osad on omavahel sedavõrd seotud, et nende tellimine ühelt isikult ühe lepinguga on vajalik või saavutaks hankija sama tulemuse, tellides riigihankeregulatsioonile alluva lepinguosa eraldi;
- Kui lepingu osad on lahutamatu seotud, tuleb hinnata lepingu peamist eesmärki; muu hulgas tuleb hinnata vara kasutamisega seotud pakkuja lepinguliste kohustuste detailsust, st kas hankija sõlmis lepingu ja andis vara kasutusse sisuliselt selleks, et tellida konkreetset teenust või on kehtestatud ainult üldised kasutustingimused ja pakkujal on ulatuslik vabadus otsustada, millisel viisil ta vara eksploateerib.

⁶⁷ Vt Euroopa Kohtu liidetud kohtuasi nr C-145/08 ja C-149/08 Club Hotel Loutraki jt, p 48 jj.

⁶⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/23/EL, 26. veebruar 2014, kontsessioonilepingute sõlmimise kohta. Internetis kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0023> (15.11.2018).

126. Sama printsiip kohaldub ka kasutuslepingu eristamisel ehitustööde lepingust või ehitustööde kontsessioonist. Näiteks kui hoonestusõiguse lepingu alusel on hoonestaja kohustuseks vastavalt asjaõigusseadusele ehitise ehitamine, kuid leping ei määratle ehitise olulisi parameetreid, ei ole alust pidada lepingut ehitustööde kontsessiooniks ega hankelepinguks vaatamata sellele, et pakkujal on kohustus ehitustöid teha või tellida.

127. Lepingutüüpide eristamine on vajalik selleks, et tuvastada, kas lepingu sõlmimisele kohalduvad riigihankeõiguse reeglid ning kas ja millist liiki hankemenetlus peab lepingu sõlmimisele eelnema.

128. Näiteks on Tallinna linn sõlminud kontsessioonilepingu tunnustele vastavad lepingud osaühinguga Rein Plaado Teenindus parkimise korraldamiseks,⁶⁹ staadionite kasutusse andmiseks⁷⁰, osaühinguga Garant Sport Tallinna linnale kuuluva rajatise või selle osa kaubandustegevuseks kasutusse andmiseks⁷¹ ning osaühinguga 5+Capital Raekoja platsil asuva jõuluturu korraldamiseks⁷². Kehtiva RHS alusel on seega tegemist õigusvastaselt sõlmitud hankelepingutega.

129. Kuivõrd lepingutüüpide eristamine on praktikas keerukas, siis aitaks Tallinna linnale kuuluva kinnisvaraga seotud kasutuslepingute sõlmimise ülesande tsentraliseerimine Tallinna Linnavaarametile vältida lepingute sõlmimisega kaasnevaid rikkumisi ning korruptsiooniriske. Ülesande koondamine võimaldaks koolitada vara kasutusse andmise ülesande täitmise eest vastutavaid isikuid ka riigihangete valdkonnas, toetaks spetsialiseerumist ning aitaks seeläbi vältida ebaõige lepingutüübi valikuga seotud võimalike õigusrikkumiste toimepanemist.

(b) Järelevalve lepingus sätestatud kohustuste täitmise üle

130. Nii fookusintervjuude kui Tallinna Kesklinna linnaosa kinnisvaraga seotud tehingute analüüsi tulemusena selgus, et mitmed linna vara kasutamiseks andmisega seotud lepingud sätestavad investeerimiskohustust ja/või kohustust vara sihtotstarbeliseks kasutamiseks. Investeerimiskohustuse või vara sihtotstarbelise kasutamise kohustuse määramine ei ole iseenesest õigusvastane, kuid sisaldab puuduliku järelevalve korral põhjendamatu korruptsioonirisiki.

131. Lepingute põhjal saab järeldada, et investeerimiskohustuse sätestamine on mitmel juhul olnud põhjenduseks keskmisest turuhinnast madalamale üürihinnale või ebamõistlikult pikale üürilepingu kehtivuse ajale. Samuti sõltub Tallinna Linnavalitsuse 24.03.2010 määruse nr 28 (RT IV, 28.05.2013, 29) kohaselt hoonete või nende osade pakkumise teel kasutusse andmise tasu miinimummäärad ühe ruutmeetri kohta kuus objekti kasutusotstarbest lähtuvalt.⁷³

132. Seega on üüri alghinna määramise seisukohast oluline juba enampakkumist korraldades määratleda objekti kasutusotstarve. Kõnealuses määruses sisalduv regulatsioon sisaldab korruptsioonirisiki, kuivõrd käesoleval hetkel puudub Tallinna linnal efektiivne järelevalvesüsteem lepingu objekti kasutusotstarbe täitmise üle. Nii on Tallinna Kesklinna linnaosa kinnisvara tehingute analüüsimisel selgunud, et mittetulunduslikuks tegevuseks on ruume kasutusse antud nii osaühingutele kui füüsilistele isikutele⁷⁴, kelle puhul puudub

⁶⁹ Vt Lisa 1 lepingud nr 5 ja 6.

⁷⁰ Samas, lepingud nr 12, 13 ja 14.

⁷¹ Samas, leping nr 7.

⁷² Samas, lepingud nr 2-4.

⁷³ Näiteks määruse § 1 kohaselt on kultuuri-, haridus-, teadus-, tervishoiu, spordi- ja sotsiaalhooldusala ning heategevusliku mittetulundustegevuse puhul kasutusse andmise tasu miinimummääraks 0,96 eurot/m² ning büroo puhul on miinimummääraks 3,58 eurot/m² kohta.

⁷⁴ Vt Lisa 1, lepingud nr 8-11 ja nr 15-17.

efektiivne võimalus (võrreldes näiteks MTÜ-dega) kontrollida, kas ruume kasutatakse vastavalt lepingus märgitud kasutusotstarbele. Lisaks nähtub analüüsitud tehingute dokumentidest, et enampakkumist tehes ei ole pakkuja alati olnud kohustatud selgitama mittetulundusliku tegevuse sisu ega eesmärke.

133. Näiteks on Osauhinguga Garant Sport sõlmitud kolm lepingut Tallinna linnale kuuluvate äriruumide kasutusse andmiseks ning äriruumide kasutusotstarbeks on haridusalane mittetulundustegevus. Kõnealuse lepingupartneri veebileheküljelt nähtub, et äriühingu tegevuseks kõnealusel aadressil on erakooli teenuse pakkumine. Vastavalt erakooli hinnakirjale on teenus tasuline. Võimalikuks riskiks osauhingule mittetulunduslikuks eesmärgiks vara kasutusse andmise juures on see, et äriühingu eesmärgiks peaks olema kasumi teenimine. Seega kui äriühingu juhatuse liige täidab enda ülesandeid korraliku ettevõtja hoolsusega, siis võib see kaasa tuua lepingupartneri kasumi suurenemise, millega kaasneks tegelikkuses lepingu eseme kasutamine ärielistel eesmärkidel.

134. Lisaks nähtub teostatud analüüsist, et Tallinna linnale on sõlminud lepingud äriruumide kasutusse andmiseks mittetulunduslikuks tegevuseks ka füüsiliste isikutega,⁷⁵ kelle puhul ei nähtu avalike andmete alusel tegelikkuses seoseid mittetulundusliku tegevusega. Eeltoodust tulenevalt soovitame kontrollida ja viia kõnealused lepingud kooskõlla äriruumi tegeliku kasutusotstarbe ning sellele kohalduva üüri miinimummääraga.

135. Juhul kui lepingus sätestatud investeerimiskohustuse või ruumi kasutusotstarbe määramisele ei ole kehtestatud korrespondeerivaid tõhusaid järelevalvemeetmeid kohustuste täitmise kontrollimiseks või ei ole kõnealuse kohustuse rikkumise korral lepingus ette nähtud efektiivseid õiguskaitsevahendeid, siis on tegemist põhjendamatu korruptsiooniriskiga. Ühtlasi esineb oht, et kui investeerimiskohustus sätestatakse lepingus umbmääraselt või jäetakse määratlemata selle rahaline suurus, puudub efektiivne võimalus kontrollida, kas investeerimiskohustust arvestav turuhinnast madalam üürihind on ka tegelikkuses põhjendatud ja proportsionaalne.

136. Korruptsiooniriskide maandamiseks tuleks ühtlustada Tallinna linnale kuuluva vara kasutusse andmisel üüri alghinnad ja sätestada alghind vastavalt turuhinnale sõltumatuna lepingu eseme kasutusotstarbest.

137. Lisaks tuleks töötada välja efektiivsed meetmed lepingutes sätestatud kohustuste (investeerimiskohustus, kasutusotstarbe järgimine jms) üle järelevalve teostamiseks ning kohustuste täitmise kontrollimiseks. Näiteks „Äriruumi üürilepingu tingimuste“ p-s 15.6 on sätestatud üürileandja õigus mõistlikul etteteatamisel kontrollida äriruumides lepingu tingimuste täitmist, kuid nimetatud õiguse sätestamine lepingu üldtingimustes ei taga tõhusat järelevalvet kui praktikas kõnealuse õiguse teostamise kohustus puudub ning seda praktikas ei rakendata.

138. Eeltoodust tulenevalt oleks otstarbekas kaaluda lepingutesse kohustuste täitmise osas sätestada perioodiline aruande esitamise nõue või kehtestada konkreetne järelevalve teostamise reeglistik koos tähtaegade ning aruande koostamise kohustusega.

(c) Lepingupartnerite taustakontroll

139. Kuigi ka pikaajalised ärisuhted pole korruptsiooniriskidest vabad, seonduvad korruptsiooniriskid sageli lepingulistest suhetes uute või vähetuntud ettevõtetega. Uute äripartnerite puhul tuleb selgeks teha vastaspoole esindaja ehk uurida koostööpartneri tausta. Tuleb kontrollida, kas selline ettevõtte on olemas ja kas isikul, kes seda firmat esindab, on õigus

⁷⁵ Lisa 1, lepingud nr 15-17.

olla selles rollis. Ühtlasi tuleb kontrollida, kes on ettevõtte omanik ja sellega seotud isikud. Seotud isikute taustakontroll aitab määratleda partneri usaldusvärsust. Selgitamist vajab ka see, kas ettevõttega seoses on olemas maksuandmed, kas firma on käibemaksukohuslane ning kas on tasutud riiklikke- ja tööjõumakse.

140. Võimalikele riskidele viitavad näiteks teenuste või asjade ostmise „no name“ ettevõtetelt, samuti raskesti hinnatavate/kontrollitavate teenuste perioodiline/suuremahuline ostmise (konsultatsioonid, uuringud) jne.

141. Lepingupartnerite kontroll nii lepingute sõlmimisele eelnevalt kui ka lepingu kehtivuse ajal on oluline, et vältida linnale kuuluva vara kuritarvitamist lepingupartneri poolt ning maandada sellega seonduvaid korrupsiooniriske ning kaasneda võivat mainekahju. Järelevalve ja kontroll olulisemate äripartnerite osas peaks olema pidev. Selleks võib kasutada klassikalist seireteenust, et tuvastada äripartneri varasem käitumismuster - kas kliendil tekib võlgnevusi, vahetub pidevalt omanik, klient kolib või muutub nimi jms.

142. Tallinna linna varaga seotud tehingute kontrolli käigus selgus, et üürilepingutes puuduvad tõhusad ja ühetaolised õiguskaitsevahendid olukordade puhuks, kus lepingupartneri usaldusvärsus ning majanduslik olukord muutuvad lepingu kehtivuse perioodi jooksul.

143. Eeltoodust tulenevalt soovitame vaadata üle Tallinna Linnavalitsuse 13.08.2003 määruse nr 73 lisa 2 „Äriruumi üürilepingu tingimused“ ning täiendada lepingutingimusi asjakohaste õiguskaitsevahenditega juhaks, kui lepingupartneri majanduslik seis või muud lepingu täitmise seisukohast olulised asjaolud lepingu kehtivuse perioodil muutuvad.⁷⁶

144. Lisaks aitaks kinnisvara haldamise koondamine ühe asutuse vastutusvaldkonda omada selgemat ülevaadet kinnisasjade seisukorrast ja võimaldaks koostöös linnavalitsusega kujundada kirjalik, jätkusuutlik ja läbipaistev ning kinnisvara tegelikku olukorda kajastav kinnisvarapoliitika, mis omakorda maandaks riske põhjendamatute ning poliitiliselt kallutatud kinnisvaratehingute teostamiseks.

145. Eraldi probleemvaldkonna moodustab linna kinnisvara valitsemiseks volitatud asutuste suur arv. “Linnavara valitsemise kord” on kehtestatud Tallinna Linnavolikogu 13.06.2013 määrusega nr 31 (RT IV, 09.02.2016, 51) ja see määrab kindlaks linnavara valitsejad ning linnavara valitsemise alused. Linnavara valitsejaks on linna ametiasutus, kelle bilansis või kelle haldusalas tegutseva linna asutuse bilansis vastav linnavara on. Linnavara valitsema volitatud asutused on linna asutused, kellele Tallinna Linnavalitsuse õigusaktidega ettenähtud korras on linnavara valitseja oma valitsemisel oleva vara valdusesse andnud. Eriti suur on linnavara valitsemiseks volitatud asutuste arv Haridusameti, Kultuuriameti, Sotsiaal- ja Tervishoiuameti ning Spordi- ja Noorsooameti haldusalas. Soovitame läbi viia eraldi analüüsi vastavate kinnisvaraobjektide valitsemise tsentraliseerimise osas, mis võiks eelduslikult ühest küljest tuua kaasa teenuste kvaliteedi tõusu, teiselt vähendada ka võimalikke korrupsiooniriske.

146. Kokkuvõttes teeme seoses Tallinna linna varaga seotud tehingutega osas järgmised ettepanekud:

1) kujundada linna kinnisvarapoliitika, mis sisaldaks järgmisi aspekte:

a) linna jaoks olulise vara mõiste definitsioon;

b) vara omandamise ja müümise põhimõtted;

⁷⁶ Näiteks õigus lepingu lõpetamiseks juhul kui lepingupartneri suhtes kuulutatakse välja pankrot, äriühingu ainsale juhatuse liikmele kehtestatakse ettevõtlus-, ärikeeld või muu seadusest tulenev piirand, mis võib takistada või oluliselt mõjutada lepingu täitmist.

c) vara kasutusse andmise üldpõhimõtted;

d) suunised vara haldamiseks (parendamine ja säilitamine);

2) korrastada ja koondada linna varaga seotud õigusaktid ja korrad.

3) tsentraliseerida linnale kuuluva kinnisvara kasutusse andmisega seotud kestvuslepingute (kestvusega alates 1 kuu) sõlmimine Tallinna Linnavaraameti pädevusse;

4) pikaaegsete (alates 6 kuud) lepingute puhul loobuda üürihindades tegevusvaldkonnast tulenevate soodustuste andmisest ning anda vara kasutusse turuhinna alusel ning teavitada avalike konkursside korraldamisest kinnisvarabüroosid;

5) täiendada kasutuslepingute tingimusi asjakohaste õiguskaitsevahenditega;

6) töötada välja efektiivsed meetmed lepingutes sätestatud kohustuste (investeeringukohustus, kasutusotstarbe järgimine jms) üle järelevalve teostamiseks;

7) läbi viia analüüs haridus-, spordi-, sotsiaal- ja kultuuriasutuste kinnisvara valitsemise tsentraliseerimise osas.

Muutmist vajavad olulisemad õigusaktid:

- Linnavara kasutusse andmise kord (RT IV, 19.06.2013, 19)
- Linnavara võõrandamise kord (RT IV, 19.06.2013, 16)
- Linnavara kõlbmatuks tunnistamise ja mahakandmise kord (RT IV, 21.05.2013, 49)
- Linnavara valitsemise kord (RT IV, 09.02.2016, 51)
- Tallinna linnale kuuluva rajatise või selle osa kaubandustegevuseks kasutusse andmise kord (RT IV, 28.04.2017, 46)
- Hoonete või nende osade pakkumise teel kasutusse andmise tasu miinimummäärad (RT IV, 28.05.2013, 29)
- Tallinna linnale kuuluva parkimisrajatise tasuta kasutusse andmise lepingu vorm ja tüüptingimused (RT IV, 21.08.2013, 15) koos lisadega;
- Tallinna linnale kuuluva rajatise või selle osa kaubandustegevuseks kasutusse andmise lepingu vormi ja tingimuste ning lepingu vormi kasutamise juhendi kehtestamine (RT IV, 21.12.2016, 29) koos lisadega.

2.8. Mittetulundustegevuse toetamine

147. Vastavalt KOKS § 22 lg 1 p-le 5 peavad volikogud kehtestama valla või linna eelarvest antavate toetuste korrad. Tallinna Linnavolikogu 03.11.2016 määrusega nr 25 on kehtestatud „Mittetulundustegevuse toetuse andmise kord“ (RT IV, 28.04.2017, 44). Igaks aastaks määrab linnavalitsus mittetulundustegevuse toetuse määramise lisatingimused. 2018. a mittetulundustegevuse toetuse määramise lisatingimused on kinnitatud linnavalitsuse 11.10.2017 määrusega nr 32 (RT IV, 17.10.2017, 44). Tallinna linna reservfondist raha eraldamise tingimused on sätestatud Tallinna Linnavolikogu 24.01.2002 määrusega nr 6

„Tallinna linna reservfondist raha eraldamise ja kasutamise korra kinnitamine“ (RT IV, 14.02.2014, 10)

148. Tallinn toetab mittetulundustegevust rahaliselt erinevates liikides (projektitoetus, tegevustoetus) ja vormides:

- 1) linna eelarvest ette nähtud sihtotstarbelised toetused konkreetsetele projektidele või organisatsioonidele;
- 2) toetused, mida antakse vastavalt „Mittetulundustegevuse toetuse andmise korrale“ linnaeelarvesse planeeritud vastavaliigiliste toetuste eelarvest;
- 3) toetused reservfondist.

149. Linnaeelarves ettenähtud sihtotstarbeliste toetuste puhul kehtib „Mittetulundustegevuse toetuse andmise kord“ osaliselt. Ametiasutused nõuavad üldjuhul enne toetuse andmise lepingu sõlmimist taotluse esitamist Tallinna mittetulundustegevuse toetuste infosüsteemi kaudu⁷⁷, kuid toetuse andmise otsustamiseks korras ettenähtud menetlust ei toimu vaid leping sõlmitakse vastutava ameti poolt volikogus heakskiidetud eelarve alusel. Taolisel viisil jagatakse oluline osa mittetulundustegevuste toetusi, nt 2018. a linnaeelarves on kultuuriprojektide ja -organisatsioonide toetamiseks ette nähtud 910 525 eurot, samas on selle saaja või sihtotstarve eelarve tasandil ette ära otsustatud 519 000 euro ulatuses.⁷⁸

150. Kuigi „2018. a mittetulundustegevuse toetuse määramise lisatingimused“ Lisa 1 „Mittetulundustegevuse toetuse määramise üldised lisatingimused“ punkt 10 sätestab, et tegevustoetust antakse linna eelarves eraldi eelarvepositsioonina esitatud juriidilistele isikutele, selgub mõnel juhul tegevustoetuse saaja alles eelarve seletuskirjast. Näiteks on Tallinna 2018. a eelarves ette nähtud võitlusspordi toetamiseks 70 000 eurot, eelarve seletuskirjast selgub, et need vahendid on kavandatud Eesti Kick-Boxingu Liidule, Eesti Taekwondo Liidule ja Eesti Poksiliidule võistluste ettevalmistuseks ja korraldamiseks ning osalemiseks rahvusvahelistel võistlustel. Samas ei ole seletuskirjas näha summa jagunemist liitude vahel.

151. Eelarvest otsetoetusi saavate mittetulundusühingute valikuks otseselt formaliseeritud menetluskorda ei ole, on MTÜ-sid ja projekte, mida linn toetab traditsiooniliselt juba pikka aega ja mille toetused sisalduvad juba eelarve esialgses projektis. Samas võib toetusi lisanduda ka eelarve menetluse käigus linnavalitsuses või volikogus.⁷⁹

152. Teiseks on võimalik nn projektitoetust saada vastavalt „Mittetulundustegevuse toetuse andmise korrale“. Selleks tuleb toetuse saamiseks esitada läbi infosüsteemi vastav taotlus koos nõutavate dokumentidega ja seda hindab taotluste läbivaatamiseks moodustatud komisjon, kelle töö protokollitakse (protokollid on avalikud ja nähtavad dokumendiregistris).

153. Reservfondist mittetulundustegevuseks toetuste eraldamine toimub „Tallinna linna reservfondist raha eraldamise ja kasutamise korra“ alusel, selget seost sellel „Mittetulundustegevuse toetuse andmise korra“ alusel toimuva menetluskorraga ei ole.

154. Üks ja sama mittetulundusühing võib saada toetust erinevatest meetmetest või samale projektile mitmest linna asutusest.⁸⁰

155. Strateegiaraporti koostamise käigus kontrolliti pisteliselt Tallinna linna eelarvest mittetulundustegevuste jaoks 2017. ning 2018. aastal antud toetusi ning 2018. aastal Tallinna

⁷⁷ <https://mittetulundus.tallinn.ee/iseteenindus>

⁷⁸ Vt <https://www.riigiteataja.ee/aktiis/4280/9201/8041/1110139488.attachment.pdf#>

⁷⁹ Vt näiteid Lisa 2

⁸⁰ Vt näiteid Lisa 2

linna reservfondist raha eraldamist erinevate tegevuste toetamiseks.⁸¹ Toetuste andmise kontrollimise juures analüüsiti toetuse andmise alust ning hinnati, kas konkreetse toetuse andmise tingimused on olnud kooskõlas Tallinna linna toetuse andmise tingimustega.

156. Kontrolli käigus selgus, et Tallinna linna eelarvest mittetulundustegevuste jaoks 2017. ning 2018. aastal antud toetuste puhul suuri vastuolusid õigusaktidega ei esine, osade toetuste puhul ei võimaldanud puudulik dokumentatsioon aga lõplikku hinnangut anda. Paljud otsetoetused linnaeelarvest olid mõeldud MTÜ-dele, mis on seotud volikogu liikmetega. Samas ei kohaldu KVS § 11 lg 3 p 1 alusel toimingupiirang eelarve vastuvõtmise hääletusele.

157. Peamine probleem korrupsiooniennetuse vaates mittetulundustegevuse toetamisel on ebaselgus erinevate meetmete vahel, mis võib kaasa tuua avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise mõnele MTÜ-le. „Mittetulundustegevuse toetuse andmise kord“ sätestab põhjalikult nõuded projektitaotlustele ja nende menetlemise protseduuri. Samas jagatakse nii vaid osa toetustest. Suur osa toetusi eraldatakse sihtotstarbeliselt otse eelarvega (või selle seletuskirjaga) ja puudub otsene võrdlusmoment, kas need toetused vastavad linna enda poolt kehtestatud tingimustele. Samuti on näiteid, kus juhul, kui üldkorra alusel on taotlus jäänud rahuldamata, on sama taotlus rahuldatud eelarvest otse toetuse andmise näol. Selline praktika soodustab ühest küljest nn õngitsemist toetuste saamisel, teisest küljest võimaldab linnal mööda minna enda kehtestatud protseduurireeglitest. Kuigi volikogul on õigus eelarvega otsustada ka sihtotstarbelisi eraldisi, peaksid need vastama linna enda kehtestatud tingimustele ja tuleks ette näha protseduur vastavuse kontrollimiseks, seda eriti juhul, kui projektid või MTÜ-d on seotud linnas võimul olevate isikutega.

158. Reservfondist tehtud eraldiste puhul esineb probleem eraldiste väljamaksmise aluseks oleva korra punktis 4.1 loetletud aluste liialt üldises sõnastuses. Nimelt on mitmete reservfondist tehtud eraldiste aluseks märgitud korra punkt 4.1.1., mis sätestab, et: „Linnavalitsuse reservfondist võib teha eraldisi ülelinnalise tähtsusega kuludeks, mida eelarve koostamise käigus ei olnud võimalik ette näha ja eelarvesse planeerida.“ Nimetatud punkti alusel on tehtud väljamakseid MTÜ-dele nii sportlaste tunnustamiseks kui ka äriühingutele ürituste korraldamiseks⁸², mille puhul ei ole selge nende ülelinnaline tähtsus või ettenägematus.

159. Eeltoodust tulenevalt soovitame:

- 1) Uuendada mittetulundustegevuse toetuste määramise protsessi ja reeglistikku, tagamaks kõikide linnaeelarve vahendite arvelt antavate toetuste taotlemise ja eraldamise vastavus linna õigusaktidega kehtestatud mittetulundustegevuse toetuste menetlemise üldistele nõuetele ja tingimustele (sh vormikohane taotlus, eelarve jm dokumendid); ning vältimaks toetuste määramist ja maksmist tagasiulatuvalt;**
- 2) linnaeelarves konkreetsele saajale määratud mittetulundustegevuse toetuse puhul kajastada linna eelarves lisaks toetuse eesmärgile ka toetuse saaja äriregistrijärgne nimi.**

Muutmist vajavad olulisemad õigusaktid:

- Mittetulundustegevuse toetuse andmise kord (RT IV, 28.04.2017, 44)

⁸¹ Lisa 2 - Tallinna linna poolt antud toetustega seotud dokumentide analüüs.

⁸² Vt näiteid Lisa 2

- Tallinna linna reservfondist raha eraldamise ja kasutamise korra kinnitamine (RT IV, 14.02.2014, 10)

2.9. Riigihanked

160. Riigihanked on kõrgema korruptsiooniriskiga valdkond sõltumata sektorist. Korruptsioon võib avalduda erinevates hankemenetluse etappides ja mitmel kujul, kusjuures korruptsioonioht võib ilmnedda juba enne, kui asutus on otsustanud hanke vajaduse üle.

161. Tallinna linna puhul on tegemist klassikalise avaliku sektori hankijaga riigihangete seaduse (RHS) § 5 lg 2 p 1 tähenduses, mis tähendab, et linnal tuleb järgida RHS-s sätestatud riigihanke korraldamise reegleid ja silmas pidada riigihankega seotud isikute õigusi ja kohustusi. Kehtiv RHS ei näe kohalikele omavalitsustele ja tema allasutustele ette erinevaid menetlusreegleid, mis tähendab, et menetlusreeglid kohalduvad samaväärselt ka linna asutustele ja hallatavatele asutustele.

162. 01.09.2017 jõustus uus riigihangete seadus, mille üheks eesmärgiks on korruptsiooniriskide vähendamine hankeprotsessis. Tallinna Linnavalitsuse 04.10.2017 määrusega nr 30 (RT IV, 07.10.2017, 66) kinnitati uus „Tallinna hankekord“, mis võtab arvesse 01.09.2017 jõustunud RHS nõudeid. Käesoleva strateegiaraporti koostamise käigus teostatud analüüsi käigus ei tuvastatud vastuolusid Tallinna hankekorra ning RHS nõuete vahel.

163. Samas ei välista formaalselt seadusega kooskõlas olevad juhised alati korruptsiooniriskide tekkimist. Hangetega seotud korruptsioon ja kuritarvitused võivad avalduda nii vajaduste kaardistamise ja hankedokumentide koostamisel, hankesse kaasatavate ettevõtjate valimisel, võitja valimisel kui ka pärast lepingu sõlmimist. Käsitletud riskid esinevad peamiselt ametniku ja ettevõtja suhetes ning olukordades, mil ettevõtjal on võimalik ära kasutada hankija nõrka haldussuutlikkust. Probleeme võivad tekitada ka hangetega tegelevate isikute ebapiisavad teadmised riigihangetele kohalduvatest nõuetest, mis võib kaasa tuua põhjendamatu eelise mõnele pakkujale.

164. Riigihanke ettevalmistavas etapis on riskideks näiteks:

- mittevajalike tööde tellimine ja tuginemine võltsitud uuringutele;
- kavandatava riigihanke kohta siseinfo lekitamine ja konkurentsi piiravate tingimuste seadmine (nt liiga lühike pakkumuse esitamise tähtaeg või väga spetsiifilised hanketingimused);
- sihilike vigade kirjutamine hankedokumenti, mis võimaldab hiljem hankekulusid muuta;
- riigihanke osadeks jaotamine või suure hanke osadeks jaotamata jätmine;
- hankemenetluse liigi valik.

165. Hankemenetluse läbiviimise ajal on peamisteks korruptsiooni avaldumise kohtadeks:

- pakkujatele esitatud pakkumuste sisu muutmise võimaldamine ja pakkumuse sisu üle läbirääkimine (v.a kui see on hanketingimuste kohaselt lubatud);
- hankija otsused, mis ei tugine pakkumustes ja hankedokumentides esitatud andmetele (nt tunnistatakse vastavaks ja edukaks pakkumus, mis tegelikult ei täida kõiki hanketingimusi);

166. Pärast hankelepingu sõlmimist võib korruptsioonirisk olla seotud

- ebavajaliku töö tegemisega;

- hankelepingu mittenõuetekohane täitmine;
- hankelepingu muutmine (ostetavate asjade/teenuste mahu suurendamine ja/või hinna muutmine);
- ebapiisav järelevalve hankelepingu täitmise üle.

167. OECD on soovitanud korrupsiooni vältimiseks riigihangetel kasutada erinevaid ennetavaid meetmeid: kontrollimeetodeid, kuritarvituste avastamise mehhanisme ning uurimist/sanktsioneerimist. Üheks oluliseks ennetavaks meetmeks on hankeprotsessi võimalikult suur läbipaistvus ja oluliste asjaolude avalikustamine. Samuti on häid tulemusi andnud ametnike pidev koolitamine (nii riigihangete kui korrupsiooni alal) ning hea praktika kujundamine majanduslike huvide deklaratsioonide, käitumisjuhiste, ametnike roteerumise jms kaudu. Peale siseste kontrollimehhanismide (nt dokumentide kinnitamine mitmel tasandil, kõigi muudatuste ja tehingute dokumenteerimine jm) on vajalik siiski kasutada ka väliseid kontrollimehhanisme (nt audiitorid).⁸³ Kõnealuseid meetmeid soovitame Tallinna linnal rakendada regulaarselt, sh korraldada hangete läbiviimisega seotud ametnike koolitamine ja teostada pistelist tehingute kontrollimist.

168. RHS § 9 lg 4 ja 5 nõuavad hankijalt mh meetmete rakendamist huvide konflikti ennetamiseks, tuvastamiseks ja kõrvaldamiseks riigihankel. Nii on ka Tallinna hankekorra § 4 lg 5 kohaselt riigihanke eest vastutaval isikul, riigihanke komisjoni liikmel ja teistel riigihanke menetluses osalevatel teenistujatel kohustus vältida kogu riigihankemenetluse vältel huvide konflikti. Linna asutuse juhi või struktuuriüksuse juhi nõudmisel peavad nad esitama enne riigihanke alustamist kirjaliku kinnituse, et neil ei esine seoses riigihanke korraldamisega huvide konflikti. Samas selgus fookusintervjuude käigus, et praktikas huvide konflikti puudumise kinnitusi üldjuhul ei nõuta.

169. Lisaks huvide konflikti deklareerimise kohustusele, sätestab Tallinna hankekorra § 4 lg 6, et riigihanke eest vastutav isik ja riigihanke komisjoni liige on kohustatud informeerima kirjalikult linna asutuse juhti või struktuuriüksuse juhti asjaoludest, mis võivad tema osalemisel riigihanke korraldamises põhjustada huvide konflikti, taandama ennast riigihanke korraldamisega seotud toimingutest ja hoiduma edasisest tegevusest seoses riigihankega.

170. Samas ei reguleeri Tallinna hankekord taandamise protseduuri ega järelevalve mehhanisme huvide konflikti situatsioonide kontrollimiseks. Eelnev kätkeb endas riski, et teadliku või ettevaatamatu toimingupiirangu rikkumise korral jätab ametnik huvide deklareerimise kohustuse puudumise tõttu asutuse juhi või struktuuriüksuse juhi korrupsioonihust informeerimata ning ebapiisava järelevalve tõttu selguvad rikkumised alles pärast toimingupiirangu rikkumise toimepanemist.

171. Kõnealuste riskide maandamiseks soovitame riigihanke eest vastutavale isikule, riigihanke komisjoni liikmele ja teistele riigihanke menetluses osalevatele teenistujatele sätestada kohustus esitada huvide konflikti puudumise kinnitus asutuse või struktuuriüksuse juhile alati, kui hanke maht ületab 40 000 euro suurust piirmäära⁸⁴. Lisaks võiks kaaluda perioodilise huvide deklaratsiooni esitamise kohustuse laiendamist Tallinna Hankekeskuses töötavatele ametiisikutele.

172. Tallinna Linnavalitsuse istungi protokollis „Informatsioon Tallinna linna asutuste 2016. aastal korraldatud riigihangete kohta“ otsusest ning fookusintervjuude käigus antud selgitustest nähtub, et linna asutused tellivad liialt kergekäeliselt riigihangete korraldamise teenust

⁸³ OECD. 2007. Bribery in Public Procurement. Methods, Actors and Counter-measures.

⁸⁴ Vastavalt karistusseadustiku §-le 300¹ on kuriteona karistatav korrupsioonivastases seaduses kehtestatud toimingupiirangu teadev rikkumine suures ulatuses. KarS § 12¹ p 2 kohaselt on suur süüteo ulatus, mis ületab 40 000 eurot.

väljapoolt. On olnud juhtumeid, kus hanke läbiviimise teenust osutava ettevõtte tasu on seotud (kindel protsent) hanke võitnud pakkumise hinnaga. See toob kaasa ohu, et hanketeenuse pakkuja on huvitatud, et hanke võidaks võimalikult kõrge hinnaga pakkuja. Samuti on esinenud puudusi riigihangete dokumentide kooskõlastamisel linna haldusteenistuse hankekeskuse, linna finantsteenistuse ja linna õigusteenistusega.

173. Lepingutüüpide eristamisega seonduvad riskid on välja toodud käesoleva strateegiaraporti punktides 114-126.

174. Läbiviidud analüüsi tulemusena saab asuda seisukohale, et formaalselt on Tallinna hankekorra ja siseprotseduuridega huvide konflikti võimalus ja korruptsioonirisk hangetel viidud suhteliselt madalaks. Samas säilivad korruptsiooniriskid ennekõike väiksemate hangete puhul, mida korralavad asutused ja allasutused iseseisvalt.

175. Kokkuvõttes soovitage:

- 1) jätkata hangete tsentraliseerimisega ning vähendada väljaspool Tallinna Hankekeskust läbiviidavate hangete mahtu.**
- 2) kaaluda ühtse ostukeskuse loomist ning jätta hallatavate asutuste pädevusse üksnes alla hankemäära jäävad ostumenetlused.**
- 3) kaaluda korruptsioonivastaste standardklauslite lisamist hankelepingutesse.**

Muutmist vajavad olulisemad õigusaktid:

- Tallinna hankekord (RT IV, 07.10.2017, 66)

2.10. Huvide konflikt, huvide deklareerimine ja taandamine

176. Huvide konflikt on töötaja ametikohustuste ja erahuvid vastuolu, kus erahuvid võivad mõjutada ametikohustuste täitmist.⁸⁵ Töötajal või tema lähedasel on isiklik huvi otsuses või toimingus, mida ta ise peab tegema või mida ta saab mõjutada. Huvide konflikt võib viia korruptsioonini.

177. Huvide konflikti või selle riski vältimise reeglite eesmärgiks on kirjeldada enamlevinud huvide konflikte ja selle tekkimise ohte ning maandada sellega kaasnevaid riske organisatsiooni tegevusele ja mainele ning tagada töötaja töökohustuste aus ja erapooletu täitmine. Huvide konflikti olukordade reguleerimine on oluline olukorras, kus volikogu liikmed töötavad omavalitsuse hallatava ametiasutuse juhina või kuuluvad sellise kohaliku omavalitsuse osalusega ühingu juhatusse või nõukokku, mille üle ta volikogu liikmena teostab järelevalvet (ennekõike revisjonikomisjoni liikmed, komisjonide juhid jne)⁸⁶.

⁸⁵ Huvide konflikti olemuse kohta pikemalt vt OECD käsiraamatust „Huvide konflikti käsitlemine avalikus sektoris“. https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/huvide_konflikti_kasiraamat.pdf

⁸⁶http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Korruptsiooni%20ohjeldamine%20kohalikus%20omavalitsuses.pdf,

https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/kov_korruptsioonivastased_sammud.pdf.

178. Vabariigi Valitsus võttis 2013. aastal vastu Eesti kolmanda korrupsioonivastase strateegia⁸⁷ (aastateks 2013-2020), mille rakendusplaan⁸⁸ näeb ette tegevused korrupsioonihoiakute kujundamiseks ja teadlikkuse suurendamiseks avalikus sektoris. Kõnealuste tegevuste täitmiseks on muuhulgas peetud oluliseks huvide konflikti probleemi teadvustamist ning ennetamist.

179. Huvide konflikti vältimise üheks meetmeks on huvide deklareerimine, mille puhul saab eristada kahte suuremat lähenemist: üldine huvide deklareerimine ja *ad hoc* huvide deklareerimine. Esimene hõlmab suuremat hulka (ameti)isikuid, kellel on kohustus ennetavalt oma huvid deklareerida. Teine hõlmab deklaratsiooni esitamist vahetult enne mingit otsust, näiteks hankekomisjoni liige deklareerib oma võimalikud huvid ja seosed hankes osalevate ettevõtete või mittetulundusühingutega ka juhul, kui formaalset taandamise alust pole.

180. Täna viitavad Eesti seadused huvide deklareerimisele järgmistel juhtudel:

- Ametiisikute huvide deklareerimine KVS alusel. KVS § 13 lg 1 kohaselt on huvide deklareerimise kohustus kohaliku omavalitsuse volikogu liikmel, valla- või linnavalitsuse liikmel, osavalla või linnaosa vanemal ning valla või linna ametiasutuse juhil. Samuti valla või linna ametisikul, kohaliku omavalitsuse asutatud sihtasutuse juhtorgani liikmel või isikul, kellele on seadusega või halduslepinguga delegeeritud avaliku ülesande täitmise korral otsuse või toimingute tegemise pädevus, kui sellise kohustuse on kehtestanud kohaliku omavalitsuse volikogu;
- RHS nõuab, et hankija määraks meetmed huvide konflikti ennetamiseks, tuvastamiseks ja kõrvaldamiseks riigihankel. Üheks selliseks meetmeks on riigihankega tegelevate töötajate huvide deklareerimine. Vastav regulatsioon sisaldub „Tallinna hankekorras“.

181. Tallinna Linnavalikogu 21.03.2013 määrusega nr 18 „Korrupsioonivastase seaduse rakendamine“ (RT IV, 10.06.2014, 63) on määratud huvide deklareerimise kohustus Tallinna linnas. Kõnealuse määruse § 3 lg 1 kohaselt on deklaratsiooni kohustatud esitama linnavalikogu liige, linnavalitsuse liige, linna ametiasutuse juht, linna ametiasutuse hallatava asutuse juht ning linna valitseva mõju all oleva äriühingu ja linna asutatud sihtasutuse juhtorgani liige. Seega on Tallinna Linnavalikogu määrusega ette nähtud huvide deklareerimise kohustus kõigile isikutele, kelle huvide avalikustamist KVS nõuab ning seejuures on deklarantide ringi ka oluliselt laiendatud.

182. Huvide deklareerimise süsteem peab korrupsiooniriske maandava meetmena olema optimaalne. Deklaratsioonid, milles kasutakse avalikke andmeid, mida nõutakse valedelt inimestelt, mida ei kontrollita, mille täitmine on keerukas või mille täitmist ei nõuta, ei ole efektiivsed.

183. Tallinna Linnavalikogu 21.03.2013 määruse nr 18 § 5 lg 1 kohaselt kontrollitakse deklaratsioone vajadust mööda ning süüteoaktluse korral. Täiendavalt saaks avalike andmete põhjal koostada mh nimekirja seotud (juriidilistest) isikutest, kelle osas võib töötajatel esineda huvide konflikt. Nimekirja eesmärk oleks aidata kaasa võimalike huvide konfliktide ennetamisele ning seda saab kasutada tehingupartnerite monitooringul. Näiteks võib esineda olukord, kus konkreetse hankega seotud inimestel pole otsesest huvide konflikti, samas kui mõni teine Tallinna linnavalitsuse töötaja võib olla pakkujaga seotud. Selline info aitab võtta

⁸⁷http://www.korrupsioon.ee/sites/www.korrupsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korrupsioonivastane_strategia_2013-2020_1.pdf

⁸⁸https://www.korrupsioon.rik.ee/sites/www.korrupsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korrupsioonivastase_strategia_rakendusplaan_aastateks_2016-2020_1.pdf

kasutusele täiendavaid riske maandavaid meetmeid. Samuti saab taolise nimekirja alusel tagantjärei kontrollida kõiki linna tehingupartnereid, et tuvastada võimalikke seotud osapooli.

184. Huvide konflikt võib tekkida aga ka olukorras, mida huvide deklaratsioonid ei käsitle. Seetõttu on vajalik organisatsioonis määrata lisaks üldised põhimõtted, milliseid olukordasid käsitletakse huvide konfliktina ja millised on nende lahendamise reeglid (teavitamine, taandamine, asendamine jms).⁸⁹

185. Tallinna hankekord ega ka korruptsioonivastase seaduse rakendamiseks antud Tallinna Linnavalikogu määrus ei reguleeri ametiisiku käitumisreeglistikku taandamisel.⁹⁰ Samas on oluline, et huvide konflikti tuvastamisel oleks sätestatud ametiisikutele arusaadavad juhised taandamiseks ning ülesannete delegeerimiseks.

186. Taandamise korra väljatöötamise puhul on ennekõike oluline silmas pidada KVS § 11 lg-s 2 sätestatud keeldu teha huvide konflikti esinemise korral otsuse või toimingute tegemine ülesandeks enda alluvale. Seega on delegeerimise korral oluline silmas pidada, et iga ametiisiku puhul oleks selgelt määratletud kõrgemalseisev ametnik, kellele tuleb huvide konflikti esinemine kirjalikult teatavaks teha ning kellele ülesande täitmine delegeerida. Selleks soovitakse koostada konkreetne mitmetasandiline nimekiri linnvalitsuse liikmetest ning struktuuriüksuse juhtidest, kellele kindlaks määratud asutuste ja hallatavate asutuste juhid huvide konflikti olukorrast peavad teatama ning kellele tuleb otsuse tegemine või toimingute teostamine delegeerida.

187. Soovitame jätkata perioodiliste korruptsioonivastaste koolituste korraldamist kõigile Tallinna linna volikogu ning linnavalitsuse liikmetele, et aidata tõsta korruptsioonialast teadlikkust ning vältida sealjuures ka otstarbetut taandamist olukorras, kus huvide konflikt tegelikkuses puudub. Tegelik vajaduse puudumise korral vähesest teadlikkusest tingitud taandamine võib tuua kaasa põhjendamatu takistusi tööülesannete täitmisel ning probleeme otsuste vastuvõtmiseks vajaliku kvoorumiga saavutamisel.⁹¹

188. Lisaks perioodilistele koolitustega jätkamisele⁹² oleks otstarbekas juurutada e-õppe rakendus, mille abil saab koolitada asutuste või hallatavate asutuste juhte, kelle töös esineb korruptsiooniohte vähem või kellel tööle asudes ei ole koheselt võimalik korruptsioonialasel koolitusel osaleda.⁹³

189. Kokkuvõttes soovitame:

- 1) kehtestada huvide konflikti vältimise reeglid koos taandamise korraga (fookusega hallatavatele asutustele);**

⁸⁹http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Korruptsiooni%20ohjeldamine%20kohalikus%20omavalitsuses.pdf,

https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/kov_korruptsioonivastased_sammud.pdf.

⁹⁰ Mõningates teistes linna õigusaktides on taandamisprotseduuri reguleeritud. Vt nt „Mittetulundustegevuse toetuse andmise kord“ § 9 lg 3

⁹¹ Vastavalt õiguskantsleri 30.08.2018 vastuskirjas nr 14-1/181096/1803620 esitatud seisukohale, kui volikogu liige taandab end sellise üksikakti arutamisest ja otsustamisest, mille puhul talle ei laiene KVS toimingupiirang, siis volikogu kvoorum selle volikogu liikme võrra ei vähene.

⁹² Nt aastatel 2015-2018 on läbi viidud 15 korruptsiooniennetust käsitlevat koolitust.

⁹³ Justiitsministeerium kuulutas 2018. a kevadel välja konkursi kohalike omavalitsuste volikogu liikmete ja KOVide ametnikele korruptsiooniennetuse- ja koolituskeskkonna välja töötamiseks. Projekti tulemusel peab valmima keskkond, mis sisaldab muuhulgas juhendmaterjali korruptsiooni vältiva asjaajamise kohta kohalikes omavalitsustes, abivahendit korruptsiooniriskide tuvastamiseks ja testi korruptsiooniteadlikkuse kontrollimiseks. Koolituskeskkonna valmimisel saab hinnata, kas see sobib ka Tallinna vajadustele.

- 2) jätkata regulaarsete korrupsioonialase teadlikkuse tõstmise koolitustega;
- 3) juurutada korrupsiooni ennetamiseks e-õppe rakendus koos testiga uutele töötajatele ning olemasolevatele töötajatele perioodiliselt läbimiseks.

Muutmist vajavad olulisemad õigusaktid:

- „Korrupsioonivastase seaduse rakendamine“ (RT IV, 10.06.2014, 63)

2.11. Kingituste tegemise ja koostööpartnerite üritustel osalemise põhimõtted

190. Üldteadaolevalt tugevdavad kingituste tegemine ja üksteise külastamine ühiskondlikku sidusust ja suurendavad vastastikku usaldust. Seetõttu on mõistetav, et erinevad piirangud selles valdkonnas tekitavad sageli küsimusi, isegi mõistmatust. Kingitused võivad siiski kergesti viia korrupsiooniohtlike suheteni juhul, kui pooled ei ole võrdsed ja kingituse andmise eesmärgiks on saada põhjendamatu eelis. Probleem on ka selles, et tihti on võimatu teha kindlaks, kas kingiandjal on kingituse andmisel mingi tagamõte ja ootus.

191. Kui ametiisikule antakse hüvesid, kaob usk ametiisiku otsuste erapooletusse ja tekib kahtlus, kas ametiisiku otsustus on olnud objektiivne. Selleks, et ametiisikute tegevus paistaks ka näiliselt aus ja erapooletu, on loodud erinevaid reegleid, mis piiravad kingituste andmist ja vastuvõtmist. On näiteks reegleid, mis keelavad kingitusi vastu võtta alates teatud väärtusest; on reegleid, mis käsivad saadud kingitus deklareerida ja on reegleid, mis keelavad kingitusi vastu võtta teatud kindlas suhtluses. Garanteerimaks, et ei tekiks kahtlusi, millistest asjaoludest lähtuvalt on otsused ametiisiku poolt vastu võetud, ei tohiks ametiisikud vastu võtta lisahüvesid ega ametnikele pakkuda hüvesid, mida õigusaktid ette ei näe.

192. Tuleb mõõnda, et Eesti ühiskonnas on üldiselt väiksemad kingitused tänu- ja viisakusavaldustena aktsepteeritud. Seetõttu võivad lilled või kommikarbid sotsiaaltöötajale, õpetajale või muule kohaliku omavalitsuse ametiisikule, mida kodanik kingib ilma tagamõtteta ja puhtast südamest, olla aktsepteeritavad. Ka KVS § 4 lg 1 lubab tuua ametiisikule nõ heast südamest tulnud väiksemaid kingitusi, mida saab üheselt mõista tavapärase viisakusavaldusena.

193. OECD huvide konflikti vältimise käsiraamat soovitab kingituse pakkumise korral küsida kingisaajal endalt nelja küsimust:

- 1) Kas tunnen end kingituse saajana vabana igasugustest kohustustest kingitooja, tema sõprade, lähedaste ja töökaaslaste ees? (Vabadus)
- 2) Kas see kink on aus ja siiras tänu selle eest, mida olen oma ametikohal saavutanud ning ma ei ole mingil viisil varem väljendanud soovi seda saada? (Ausus)
- 3) Kas olen valmis andma kingitusest ja selle andjast teada oma ülemusele, töökaaslastele, sõpradele, meediale ja avalikkusele laiemalt? (Läbipaistvus)
- 4) Kas kingituse vastuvõtmise korral oleks mõnel inimesel võimalik kahelda minu erapooletuses kingi andja suhtes tulevikus tehtavate otsuste tegemisel? (Erapooletus)

194. Kingitustega ametiisikule kaasneb paratamatult aga alati küsimus, kus läheb piir tavapärase viisakusavalduse ja sobimatu mõjutuse vahel. Käesoleval hetkel puuduvad Tallinna Linnavalitsuses, linna asutustes ning hallatavates asutustes ühtsed ja ühetaolised põhimõtted kingituste temaatikaga seonduvalt. Läbiviidud küsitluse tulemusena selgus, et vaid 22,7 % vastanud asutustest olid kehtestatud ning töötajatele teatavaks tehtud kingituste tegemise ja vastuvõtmise põhimõtted.

195. Riigi tasandil tegutsev Ametnikueetika nõukogu⁹⁴ kiitis 02.05.2018 heaks „Teenistusülesannetega seotud kingituste ja soodustuste hea tava“⁹⁵, mis annab küllalgi head alused kingituste sobivuse hindamiseks. Samas viitab ka antud juhend, et lisaks sellele peaks iga organisatsioon kokku leppima:

- Keda teavitatakse vastuvõetud soodustusest ja kellele antakse üle soodustus, kui selle keelatus ilmnes peale soodustuse vastuvõtmist või polnud seda võimalik kohe tagastada;
- Teavitamise vorm (näiteks teoga, suuline, taas esitamist võimaldav või kirjalik);
- Suunised soodustusest keeldumiseks;
- Kaardistada soodustuste saamise ja andmisega seotud enamlevinud olukorrad ja käitumissoovitused;
- Turuväärtuse määramise põhimõtted.

196. Eelistatud lahendus oleks see, kui kõigis asutustes kehtiks selge kord kingituste saamise ja vastuvõtmise osas. Samas tuleb silmas pidada, et selliste printsiipide sätestamisel on vaja arvestada erinevatesse sektoritesse kuuluvate asutuste ja hallatavate asutuste eripärasid. Näiteks on ühiskondlikult ja kultuuriliselt tavaks, et kooliaasta lõppedes kingitakse õpetajatele lilli või muid meeneid, samuti viiakse tihtilugu lilli arstidele ning sotsiaaltöötajatele. Samal ajal võib kingituste viimine tekitada küsimusi näiteks linna planeerimise, riigihangete või linna varaga seotud tehingute korral, kus ka väiksempi kingitus võib jätta mulje ebaausatest otsustusprotsessidest.

197. Kokkuvõttes soovitame viia asutuste sisemistesse regulatsioonidesse sisse teenistusülesannete täitmisega seotud kingituste ja soodustuste hea tava rakendamise sätted koos näidetega.

Muutmist vajavad olulisemad õigusaktid:

- „Korruptsioonivastase seaduse rakendamine“ (RT IV, 10.06.2014, 63)

2.12. Vihjed ja vilepuhujad

198. Vihjed võimalikele korruptsiooni ja huvide konflikti olukordadele on oluliseks allikaks probleemide avastamisel,⁹⁶ mistõttu on toimiv anonüümne vihjeliin (e-post, veebivorm, kõneliin jms) suuremates organisatsioonides oluliseks korruptsioonivastaseks meetmeks. Selleks, et vihjeliin oleks toimiv, peavad töötajad uskuma, et nende antud vihjetest on abi ja neid kontrollitakse. Seetõttu tuleb tagada selliste vihjete perioodiline aruandlus ja kokku leppida vihje/teate analüüsimise protsess.

199. Vihjete kontrollimise kõrval on samavõrd tähtis ka probleemsest teost teavitatud isiku kaitse ehk vilepuhujate kaitse (*whistleblower protection*). Sisuliselt on vilepuhumise kaitse eesmärgiks julgustada organisatsiooni töötajaid vääritutest tegudest asutusesiseseid üksusi või pädevaid uurimisasutusi teavitama, tagades samal ajal kaitsemeetmed teavitaja võimaliku tagakiusamise või karistamise korral.

⁹⁴ Vt <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigi-personalipoliitika/avaliku-teenistuse-eeetika>

⁹⁵ https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/avalikustamiseks_teenistusulesannetega_seotud_kingituste_ja_soodustuste_hea_tava.pdf

⁹⁶ Nt EY 2018.a pettuseriskide alane uuringu alusel avastati küsitletud organisatsioonides 31% kuritarvitusi tänu vihjetele.

200. Kindlasti tuleb arvestada anonüümsete vihjeliinide loomisel ka sellega, et vilepuhumisel on teatud ühiskonnakihtides küllaltki negatiivne kuvand, mis võib osutada olulisteks takistusteks rikkumistest ja ohtudest teavitamisel. Nii on „pealekaebaja“ ja paljud muud vilepuhujaid halvustavad väljendid ka tänapäeval Eestis levinud. Loodetavasti paraneb selline olukord aja möödudes ning ühiskond hakkab mõistma rikkumistest teavitamise olulisust avatud ja läbipaistvama ühiskonna loomisel.⁹⁷ Eelöeldu nõuab aga veelgi enam, et vihjetesse ja nende andjate konfidentsiaalsuse tagamise suhtutakse tõsiselt.

201. Eestis on vilepuhujate konfidentsiaalsus ka seaduse tasandil tagatud. KVS § 2 lg 2 sätestab mh, et kui avalikku ülesannet täitvat asutust, selle ametiisikut, asutuse üle järelevalve teostajat, deklaratsioonide üle kontrolli teostajat või süüteo menetlejat teavitatakse korrupsioonijuhtumist, tagatakse teavitamise fakti konfidentsiaalsus. Teavet teavitamise fakti kohta võib avaldada ainult teavitaja kirjalikul nõusolekul. Seega ei laiene konfidentsiaalsuskohustus üksnes õiguskaitseüsteemile, vaid ka organisatsioonidel endil on kohustus tagada vilepuhujate kaitse ja konfidentsiaalsus.

202. Euroopa komisjon on ette valmistanud Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi eelnõu liidu õiguse rikkumisest teatavate isikute kaitse kohta (2018/0106 (COD)). Eelnõuga nähakse mh ette, et 2021. a maiks peavad kõik asutused ja ettevõtted, kus töötab rohkem kui 50 inimest, looma teadete vastuvõtmiseks ja nende suhtes järelmeetmete võtmiseks asjakohased asutusesisesed teatamiskanaliid ja menetlused.

203. Tallinnas on alates 2018. kevadest linnavalitsuse sisekontrollis avatud vihjetelefon, mille automaatvastajale saab jätta anonüümseid vihjeid võimaliku korrupsiooni osas linna asutustes. Kuigi praktikas kontrollitakse kõiki vihjeid, siis ei ole sisereeglites kirjeldatud vihjete kontrollimise kohustust, tagasiside andmise ja kontrolli tulemuste vormistamise reegleid ja vihje edastaja konfidentsiaalsuse tagamise meetmeid jms.

204. Kokkuvõttes soovitame reguleerida täpsemalt õigusrikkumistele viitavate (anonüümsete) vihjete kontrollimise ja vilepuhujate konfidentsiaalsuse tagamise meetmed.

Muutmist vajavad olulisemad õigusaktid:

- Linna sisekontrolöri teenistuse põhimäärus

2.13. Vihjete/kahtluste kontrollimise võimalused

205. Efektiivse vastavuskontrolli üheks osaks on kahtluste uurimine ja kuritarvitustele reageerimine. Sageli ei ole organisatsioonid aga selleks valmistunud ning probleeme tekitavad juba lihtsad küsimused, nt kas ja mis ulatuses on asutusel õigus teenistuja või töötaja tegevust kontrollida (nt vaadata tema e-maile või kontrollida interneti kasutamist).

206. Üldjuhul annab tööandja teenistujale või töötajale tööülesannete täitmiseks tööandja domeeniga e-posti aadressi. Praktikas on üsna tavapärane, et töötajad kasutavad tööandja e-posti muuhulgas ka oma erakirjade saatmiseks ja saamiseks. Paljudel juhtudel kasutavad töötajad tööandja e-posti isiklikuks otstarbeks mugavuse, aja kokkuhoiu ja turvalisuse tõttu.

⁹⁷ T. Tiits. Rikkumisest teavitaja ehk „vilepuhujaja“ õiguslik kaitse töösuhtes. Magistritöö. Tartu 2014. http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/42655/tiits_tavo.pdf

Isikliku kirjavahetuse hulka tuleb arvata ka töötajate omavaheline kirjavahetus, mis ei seondu tööülesannete täitmisega.⁹⁸

207. Andmekaitse Inspektsioon on seisukohal, et töötajal ei ole mingit üldist õigust töö e-posti isiklikul eesmärgil kasutamiseks, kuid tööandjad peavad sellise väljakujunenud praktikaga ja sellest tuleneva töötaja õiguspärase ootusega privaatsusele arvestama seni, kuni nad pole ise kehtestanud teistsuguseid reegleid.⁹⁹

208. Tuleb aga tähele panna, et on olulised erinevused, millised võimalused on tööandjal kontrollimaks teenistuja e-posti ning töötaja e-posti. Töötajaga on võimalik tööandja vara kasutamise eesmärgis ja piirangutes töölepingus kokku leppida. Ametnike osas aga peavad kontrollimise alused tulenema õigusaktist. Praktikaks on palju küsimusi tekitanud just töötaja e-posti uurimine (nii töösuhte kehtivuse ajal kui ka selle lõppedes) töö kontrollimise (ja tõendite hankimise) eesmärgil. Isikuandmete töötlemine töötaja kontrollimise raames on võimalik üldmääruse alusel, kui see on osa andmesubjekti osalusel sõlmitud lepingu täitmisest, töötaja nõusoleku alusel või juhul, kui mõni eriseadus näeb sellise töötlemise ette. Tööandja ei või riiwata töökohustuste täitmise kontrollimise käigus töötaja põhiõigusi ülemääraselt.

209. Järgnevalt on toodud näitlik kirjeldus reeglitest, mis aitavad kaasa töötaja ja kolmandate isikute eraelu ja sõnumisaladuse kaitsele ning vähendavad seeläbi tööandja riske:

- Tööandjal on võimalik kehtestada nõue, et tööandja domeeniga e-posti ei või töötajad kasutada isiklike e-kirjade saatmiseks. Sellisel juhul võib tööandja üldiselt eeldada, et töötaja poolt saadetud kirjad on tööalased kirjad.
- Kui töötajal on lubatud kasutada töö e-posti ka erasuhtluseks, võiks olla kehtestatud reegel, et erakirjad tuleb postkastist kustutada või tõsta spetsiaalselt loodud alamkausta, mis oleks selgelt eristatud nt pealkirjaga „Isiklik“.
- Kontorist eemaloleku ajaks peaks rakendama kontorist väljasoleku automaatvastust.
- Töötaja töölt eemaloleku ajaks võib ette näha e-kirjade automaatse edasi suunamise töötajat asendavale või töötaja enda poolt määratud teisele töötajale.
- Töötaja võib kokkuleppel tööandjaga määrata kindlaks teise töötaja, kellel on õigus töötaja e-postkasti tema äraolekul avada.
- Täpsustada tuleks töösuhte lõppemise korral töötaja poolt tööga seotud dokumentatsiooni üleandmise nõuet selliselt, et see selgelt hõlmaks ka töötaja e-postkastis olevaid tööalaseid kirju.
- Lisaks töötaja poolt e-posti kasutamise eeskirjadele tuleks reguleerida ka töötajale eraldatud e-postkastiga seotud tööandja enda õigused. Tööandja poolt töötajale eraldatud e-postkastist info hankimise kohta tuleks täpselt reguleerida, millistel asjaoludel seda teha tohib, kes toimingu teeb, kuidas toiming tehakse (sh vormistatakse), millal toiming tehakse (kas ühekordselt või regulaarselt) ja kuidas töötajat sellest teavitatakse.

210. Töötaja tööarvuti ja muu elektroonilise seadme kaudu tehtud internetikasutuse kohta andmete kogumisel tuleb samuti kõigepealt määratlada andmete töötlemise eesmärk. Töötaja peab ka olema teadlik internetisuhtluse jälgimisest tööandja poolt, st kokku peab olema lepitud,

⁹⁸ Ka Euroopa andmekaitseasutuste töörühm märgib, et töötingimused on muutunud selliseks, et üha raskem on selgelt eristada töötunde eraelust. Paljudel juhtudel jätkub töö tegemine ka kodus. Article 29 Data Protection Working Party, Working document on the surveillance and monitoring of electronic communications in the workplace, 2002. EIÕK on märkinud kohtuasjas Nimeitz vs Saksamaa, et alati ei ole võimalik selgelt eristada, millised isiku tegevused moodustavad osa tema tööst ja millised mitte.

⁹⁹http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/Isikuandmed%20t%C3%B6B6%C3%B6suhetes%20juhendamaterjal26%2005%202014_0.pdf, p 3.4.1.1.

et seda tehakse. Tüüpilisemalt võidakse töötaja internetikasutuse kohta andmeid koguda kahel juhul: arvutisüsteemi turvalisuse tagamiseks ning töötaja kontrollimiseks. Selliste isikuandmete töötlemine arvutisüsteemi turvalisuse tagamiseks või töötaja kontrollimiseks on võimalik töölepingu täitmiseks, töötaja nõusoleku alusel või juhul, kui mingi eriseadus näeb sellise töötlemise ette. Isegi kui töölepingust tulenevalt on tööandjal õigus töötaja internetikasutust arvutisüsteemi turvalisuse tagamiseks uurida või jälgida, tuleb hinnata, kas selline töötlemine on turvalisuse tagamiseks ka reaalselt vajalik.

211. Käesoleval ajal Tallinnas kehtiv „IT vahendite kasutamise reeglid“ ei sätesta täpsemalt töötajate e-mailide, telefoni- ja internetikasutuse kontrollimise võimalusi väljaspool süüteomenetlusi. Vastavalt reeglite punktile 5.8 on näiteks elektronpostile tööandja juurdepääs lubatud vaid riigi õigusaktides sätestatud juhtudel. Riigi õigusaktid sätestavad reeglid üksnes süüteomenetluse tarbeks ent distsiplinaarmenetluse ja haldusjärelvalve puhul eeldatakse, et regulatsioon tuleneb sisekordadest. Samuti on „Tallinna ametiasutuste infotehnoloogiliste vahendite kasutamise reeglid“ kohaselt töölt lahkumise või eemaloleku korral lubatud erandlikel juhtudel linnasekretäri otsusega. Eeltoodust tulenevalt oleks mõistlik täiendada reegleid alusega, mis ühest küljest võtaksid arvesse andmekaitse reegleid, kuid teisest küljest võimaldaksid erandkorras võimalikke kahtlusi (sh korruptsioonijuhtumite puhul) sisemiselt uurida.

212. Kasutaja arvutivõrgu kasutamisega seotud andmeid, sealhulgas nimelise elektronposti kasutajakontol olevaid andmeid, peaks olema võimalik mh väljastada või neile juurdepääsu võimaldada järgmistel juhtudel nt linnasekretäri igakordse otsuse alusel:

- seadusega ettenähtud tingimustel ja korras kriminaal- ja/või väärteomenetluses uurimist teostava asutuse või tsiviilkohtumenetluses kohtu kirjaliku või kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis järelepärimise alusel;
- kasutaja suhtes algatatud distsiplinaarmenetluses või töölepingu alusel tegutseva teenistuja poolt lepingu rikkumise korral ning juhul kui kasutaja arvutivõrgu kasutamisega seotud andmed on rikkumise asjaolude väljaselgitamiseks hädavajalikud;

213. Kokkuvõttes soovitame reguleerida täpsemalt töötajate e-kirjade, telefonide ja interneti kasutamise kontrollimise kord, et ka tagada vastavate kohustuste laienemine võrdselt nii teenistujatele ja töötajatele.

Muutmist vajavad olulisemad õigusaktid:

- Tallinna linna asutuste infoturbe põhimõtted;
- Tallinna linna „IT vahendite kasutamise reeglid“;
- Tallinna linna „IT vahendite kasutamise kord“.

2.14. Meetmete elluviimine

214. Linnavalitsus peab otsustama, mis osas ollakse valmis ülaltoodud meetmeid ellu viima. Seejärel tuleb koostada korruptsioonivastase strateegia elluviimise tegevuskava, mis peab näitama milline linna üksus, millal ja mida peab tegema.

215. Ennetusmeetmete süsteem koosneb väga mitmetest osadest, mistõttu tuleb tagada nende koherentsus. See tähendab, et erinevad meetmed peavad olema üksteisega kooskõlas ja moodustama kokkuvõttes tervikliku süsteemi, samuti arvestama teiste organisatsiooni

vajadustega. Näiteks peaks e-posti jms kasutamise reeglid ühest küljest tagama asutuse võimaluse kerkinud kahtluste kontrollimiseks, teisalt peaks need tagama piisava andmekaitse.

216. Samuti ei tohi korruptsioonivastaste meetmete regulatsioon olla liiga keerukas (nt paljud erinevad korrad), mis raskendab nendest arusaamist ja kätkevad endas ohtu olla üksteisega vastuolus. Lisaks toob regulatsioonide paljusus kaasa olukorra, kus töötajad tunnevad, et nad ei ole võimelised kõikide regulatsioonidega tutvuma ega neist kinni pidama, mis langetab motivatsiooni mistahes nõudeid täita.

Lisad:

- 1) Tallinna linnavara tehingute analüüs;
- 2) Tallinna linna poolt antud toetuste analüüs;
- 3) Tallinna linna asutuses läbiviidud korruptsiooniteemalise küsitluse tulemused.

Lugupidamisega

Norman Aas

Vandeadvokaat

Carri Ginter

Vandeadvokaat

Merika Nimmo

Vandeadvokaat