

§ 132. [Riigikontrolli seisund ja põhiülesanne]

Riigikontroll on oma tegevuses sõltumatu majanduskontrolli teostav riigiorgan.

Autor *Priit Kama*

Ajaloolised tekstid

PS 1920: § 55. Riigikogu teostab riigi asutuste ja ettevõtete majandusliku tegevuse ja riigi eelarve täitmise kontrolli tema poolt ametisse seatavate vastavate asutuste kaudu.

PSMS 1933: § 55. Riigikogu teostab riigi asutuste ja ettevõtete majandusliku tegevuse ja riigi eelarve täitmise kontrolli tema poolt seaduse alusel ellukutsutavate vastavate asutuste kaudu.

PS 1937: § 108. Riigiasutiste ja riigiettevõtete majandusliku tegevuse kui ka riigi eelarve täitmise kontrolli teostab Riigikontroll. Riigikontrolli korraldus ja tegevuse lähemad alused määratakse seadusega. Samuti määratakse seadusega kontrolli teostamine sõjaväes sõja ajal.

Seadusega võidakse määrata Riigikontrolli kaastöö omavalitsuste ja muude avalikõiguslikul alusel teotsevate asutiste majandusliku tegevuse kontrollimisel riigisummade kasutamise alal.

Seadusega määratakse erialused ja kord nende eraettevõtete majandusliku tegevuse kontrollimiseks, mille aktsiate enamus kuulub riigile.

§ 110. Riigikontroll on omas tegevuses seaduse alusel iseseisev.

Riigikontrolör esitab aruanded kontrolli teostamise ja selle tagajärgede kohta Vabariigi Presidendile ning Riigivolikogule ja Riiginõukogule.

Olulised kohtulahendid

RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08

Valikkirjandus

Tiina Ojasalu. Kõrgeima kontrolliasutuse sõltumatus. – *Juridica* 2010/9, lk 687–698.

Sisukord

- I. Sissejuhatus
- II. Riigikontrolli sõltumatus
- III. Majanduskontrolli mõiste

I. Sissejuhatus

- 1 Tänapäevaste kõrgeimate kontrolliasutuste ülesanneteks on tagada riigivara õige ja tõhus kasutamine, kvaliteetne finantsjuhtimine ja haldustegevus ning edastada objektiivset teavet riigiasutustele ja avalikkusele.¹ Kõrgeima kontrolliasutuse seisund on eri riikide põhiseadustes reguleeritud erineva põhjalikkusega. Eesti põhiseaduse küllaltki üksikasjalik regulatsioon lähtub ühelt poolt 1937. a põhiseaduse eeskujust, kuid ka kehtiva põhiseaduse läbivast loogikast, mille kohaselt on põhiseaduslike institutsioonide moodustamine ning ülesanded püütud reguleerida põhiseaduses endas sellise põhjalikkusega, et tagatud oleks nende koostoimimine ning seda ei saaks väärata alamalseisvate õigustloovate aktidega.
- 2 Sõltumatud kõrgeimad kontrolliasutused võivad olla üles ehitatud erinevate mudelite alusel. Tavapäraselt eristatakse Westminsteri mudelit, mida nimetatakse ka anglosaksi² või *audit office*'i³ mudeliks, kohtulikku mudelit ja kollegiaalset mudelit. Westminsteri mudel on omane Ühendkuningriigile ja tema eeskujul enamikule Briti Rahvaste Ühenduse riikidele⁴, samuti Ungarile, Maltale, Poolale, Soomele, Rootsile ja Taanile.⁵ Selle mudeli alla mahub ka Eesti Riigikontroll. Kohtulik mudel on omane Euroopa rooma-keelsele riikidele, samuti prantsuskeelsele riikidele väljaspool Euroopat. Kollegiaalne kontrolliasutuse mudel on levinud Saksamaal, Madalmaades, Indoneesias, Jaapanis, Lõuna-Koreas⁶ ja Slovakkias⁷.
- 3 Westminsteri mudelit iseloomustab kõrgeima kontrolliasutuse tihe koostöö parlamendiga, kes kinnitab riigieelarve. Kontrolliasutus kontrollib valitsus- ja avaliku sektori igaaastaseid aruandeid ning esitab need parlamendi eelarvekontrolli erikomisjonile. Westminsteri mudeli puhul on kontrolliasutuse juhtimine pigem monokraatlik. Sõltumatuse garantiid on antud kontrolliasutuse üldjuhile, kes valib enda asutuse töötajad ning saab otsustada asutuse konkreetsete ülesannete üle. Kontrolliasutuse juht nimetatakse ametisse reeglina kindlaks tähtjaks. Westminsteri mudeli puhul on kontrolliasutuses suurem osakaal finantstaustaga ametnikel, kes tegelevad nii finants- kui ka tulemus-auditeerimisega. Westminsteri mudeli võimalikuks nõrkuseks on kontrolliasutuse üldjuhi suured volitused, mistõttu tema väärkäitumisel võivad olla ohtlikumad tagajärjed. Westminsteri mudel nõuab ka parlamendi aktiivsust ja huvi kontrolliasutuse töö tulemuste vastu, milleta võib kontrolliasutuse töö praktiline tulemus jääda väikeseks. Samuti on Westminsteri süsteemi kontrolliasutuste edukus sõltuvuses avalikkuse valmisolekust hukka mõista korruptsiooni või avalike vahendite raiskamist. Juriidilisi vahendeid, millega kontrollitavaid otseselt mõjutada, Westminsteri süsteemi kontrolliasutustel üldjuhul ei ole.⁸
- 4 Kohtulikud kõrgeimad kontrolliasutused kujutavad endast kohtusüsteemi osa, mis annab institutsioonile ka kohtunikele omased sõltumatuse garantiid, sealhulgas tavaliselt ka eluaegse ametisse nimetamise. Kontrolliasutuse ülesanded on sellisel juhul õiguslikumat laadi ning selle töötajad peamiselt juriidilise ettevalmistusega. Finantsjuhtimise hea tava juurutamine jääb sellises süsteemis võrreldes Westminsteri mudeliga rohkem rahandusministeeriumi ülesandeks. Ka kohtuliku mudeli puhul toimub koostöö parlamendiga, kuid

¹ Vrd Lima deklaratsioon avaliku sektori auditi põhimõtetest. Preambul.

² Characteristics of different external audit systems. Department for International Development, 2004, lk 1.

³ Riigikontrolör Juhan Partsi ettekanne konverentsil „Eesti Vabariigi põhiseaduse analüüs: tekkinud probleemid ja võimalikud lahendused“ Haapsalus 26.–27. novembril 1999. – Riigikontroll 1918–2008. Sissevaateid ajalukku, dokumente, artikleid. Tallinn: SE & JS, 2009, lk 575.

⁴ Characteristics of different external audit systems, lk 1.

⁵ T. Ojasalu. Kõrgeima kontrolliasutuse sõltumatus. – Juridica 2010/9, lk 689.

⁶ Characteristics of different external audit systems, lk 1.

⁷ T. Ojasalu. Kõrgeima kontrolliasutuse sõltumatus, lk 689.

⁸ Characteristics of different external audit systems, lk 2–5.

see võib jääda piiratumaks, kuna kontrolliasutuse tegevuse sisu on juriidiliselt üksikasjalikumalt määratletud ning eelarvekontrolli erikomisjoni ei pruugi sellisel juhul parlamendis moodustatud olla. Kohtulik kontrolliasutus saab määrata kontrollitavatele karistusi ja teha neile ettekirjutusi. Kohtuliku mudeli nõrkusena tuuakse välja kontrolliasutuse vähest võimekust panustada tulemusauditsisse, millega hinnatakse vahendite tõhusat kasutamist. Kontrolliasutuse põhjalikult reglementeeritud protseduurid võivad olla parlamendile ja avalikkusele vähem arusaadavad ning avaldada sellevõrra väiksemat mõju.⁹

- 5 Kollegiaalsel mudelil põhinev kontrolliasutus võtab peamisi kontrolliotsuseid vastu kollegiaalselt asutuses moodustatud kolleegiumis või juhtkonnas. Kollegiaalsel kontrolliasutusel ei ole kohtu staatust, kuigi tema kolleegiumi liikmetele võidakse isikliku sõltumatuse tagamiseks kohaldada kohtunikuga võrdset seisundit (nt Saksamaal).¹⁰ Põhimõtted koostöökis parlamendi ja teiste asutustega sarnanevad kollegiaalse mudeli järgi töötaval kontrolliasutusel üldjoontes Westminsteri mudeli järgi töötava kontrolliasutusega. Kolleegiumi liikmed määratakse ametisse kindlaks ametiajaks, kusjuures ametiaegade arv võib olla piiratud. Kollegiaalse mudeli puudusteks Westminsteri süsteemiga võrreldes võivad olla otsustusprotsessi aeglus ja kohmakus; samas maandab kollegiaalne otsustusprotsess ainuisikulise võimu kuritarvitamise riski ning võimaldab tasakaalustatult arvesse võtta erinevaid seisukohti.¹¹ Eesti Riigikontrolli juhtimine aastatel 1919–1940 tugines tänu kontrollnõukoja olemasolule suuresti kollegiaalse juhtimise mudelile, ehkki riigikontrolöri ja kontrollnõukoja liikmete õiguslik seisund oli erinev.
- 6 Kommenteeritava paragrahvi kohta ei ole esitatud olulist õiguspoliitilist kriitikat. Valitsuse poolt 1996. a moodustatud põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon ei teinud ettepanekuid selle paragrahvi muutmiseks.¹² Samuti ei teinud justiitsminister ettepanekuid selle paragrahvi muutmiseks 2016. a detsembris justiitsministeeriumi juurde moodustatud põhiseaduse asjatundjate kogu töö põhjal. Sellist vajadust ei tõstatanud ka asjatundjate kogu töös osalenud eksperdid.¹³

II. Riigikontrolli sõltumatus

- 7 Põhiseaduse § 4, mis näeb ette võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte, ei nimeta konkreetselt riigikontrolli. See võib tekitada küsimuse, kas riigikontrolli saab paigutada traditsioonilise võimude kolmikjaotuse ühte harusse: seadusandlik, täitev- või kohtuvõim. Riigikontrolli tegevuses võib näha seoseid ja paralleele kõigi võimuharudega. Hoolimata kontrollifunktsiooni olemasolust ja sõltumatusest ei ole riigikontrolli tema tegevuse õiguslike järelmite poolest kindlasti võimalik samastada kohtuvõimuga. Kuigi ta on aruandekohustuslik Riigikogu ees, ei saa riigikontrolli sõltumatu institutsioonina pidada parlamendi abiorganiks. Lähtuvalt arusaamast, et riigivõim jaguneb ammendavalt võimuharudesse vastavalt klassikalisele kolmikjaotusele, on riigikontrollile sarnaseid institutsioone paiguti liigitatud täitevvõimu hulka kuuluvaiks¹⁴, pidades nende tegevust haldusesiseseks kontrolliks.¹⁵ Eesti põhiseaduses võiks sellist lähenemist toetada ka riigikontrolöri osalemine valitsuse istungil. Sellist seisukohta tänapäeva riigiõiguses siiski

⁹ Samas, lk 5–9.

¹⁰ Maunz/Dürig/Kube, 92. EL August 2020, GG § 114 äärenr 52.

¹¹ Characteristics of different external audit systems, lk 9–10.

¹² Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, III osa. Muudatusettepanekud.

¹³ Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevuse aruanne. Tallinn: Justiitsministeerium, põhiseaduse asjatundjate kogu 2018.

¹⁴ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 208.

¹⁵ Maunz/Dürig/Kube, 92. EL August 2020, GG § 114 äärenr 61, 62.

valdavalt ei pooldata, pidades õigeks käsitleda riigikontrolli ja ka mitmeid teisi põhi-seaduslikke institutsioone tasakaalustava jõuna, mis ei ole liigitatav seadusandliku, täitev- ega kohtuvõimu harusse.¹⁶

- 8 Riigikontrolli tegevuse sõltumatuse oluline garantii on tema tegevuse piisav õiguslik regulatsioon. Riigikontrolli regulatsioon Eesti põhiseaduses on küllalt üksikasjalik. Tema ülesannete ulatusliku loetelu sätestab § 133. Riigikontrolöri õigused ametkonna juhina näeb ette § 136 lg 2. Lisaks sellele tuleb riigikontrolli korraldust sätestavad seadused, millele viitab § 137, vastu võtta Riigikogu koosseisu häälteenamusega (§ 104 lg 2 p 13).¹⁷ Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon (INTOSAI) on vastu võtnud soovitusliku tähendusega Mehhiko deklaratsiooni kõrgeimate kontrolliasutuste sõltumatuse kohta.¹⁸
- 9 Riigikontrolli tegevuse sõltumatuse kindlustamiseks on vajalik tagada riigikontrolöri ning ka riigikontrolli ametnike ja töötajate isikuline sõltumatus. § 134 reguleerib riigikontrolöri ametisse nimetamist ja vabastamist ning volituste kestust. Põhiseaduse tasemel tagab riigikontrolöri sõltumatust ka tema kriminaalvastutusele võtmise erikord vastavalt §-le 138. Riigikontrolli ametnike ja töötajate seisundi, mis ei kahjusta riigikontrolli ülesannete sõltumatut täitmist, peab tagama eelkõige §-s 137 nimetatud riigikontrolli korralduse regulatsioon.
- 10 Riigikontrolli sõltumatusest tuleneb ka tema valikuvabadus ülesannete täitmisel.¹⁹ Vastavalt RKS § 37 lg-le 3 kinnitab riigikontrolli tööplaani riigikontrolör ning vastavalt lg-le 2 ei saa riigikontrollile anda kohustuslikke kontrolliülesandeid. Riigikontrolli sõltumatus ei välista siiski koostööd valitsuse ega auditeeritavate üksustega, vaid töö tulemuslikkuse seisukohalt tuleb seda pidada vajalikuks.²⁰ Samas on riigikontroll kohustatud oma kontrolli tulemused avalikustama, kui selles sisalduva teabe avaldamine ei ole seadusega vastuolus (RKS § 51 lg 1).
- 11 Kontrolliasutuse sõltumatuse oluliseks garantiiks loetakse ka tema soovitude täitmise kontrollimehhanismi olemasolu. Eestis on see korraldatud eelkõige Westminsteri mudelile omase koostöö kaudu Riigikoguga ja kontrollitulemuste avalikustamisega. Kontrollitulemusi arutatakse Riigikogu eelarvekontrolli erikomisjonis riigikontrolli ja kontrollitava esindaja juuresolekul (RKS § 52 lg 2). Kui erikomisjon esitab kontrollitulemuste arutelu põhjal järelepärimise valitsusele, siis peab valitsus sellele vastama ühe kuu jooksul (RKS § 52 lg 5). Westminsteri mudelil põhinevale kontrolliasutusele ei ole omane kontrollitavatele karistuste määramine, kuigi PS seda võimalust iseenesest ei välista. 1995. a riigikontrolli seaduse vastuvõtmisel viidi haldusõigusrikkumiste seadustikku võimalus kohtul määrata 200 päevapalga suurune rahaträhv riigikontrolli otsuste täitmata jätmise eest ning riigikontrollile anti õigus koostada vastava haldusõigusrikkumise protokoll.²¹ Karistus riigikontrolli otsuse täitmata jätmise eest kaotati haldusõigusrikkumiste seadustikust 2002. a riigikontrolli seaduse vastuvõtmisega, kuid kuni haldusõigusrikkumiste seadustiku kehtetuks tunnistamiseni alates 1. septembrist 2002 käsitleti haldusõigusrikkumisena riigikontrolli ametnike kui riiklikku järelevalvet ja kontrolli teostavate ametiisikute tegevuse takistamist, neile dokumentide ja andmete esitamisest keeldumist või valeandmete esitamist. Ei ole teada, et haldusõigusrikkumiste seadustiku alusel riigikontrolli

¹⁶ Mangoldt/Klein/Starck/Schwarz, GG § 114 äärenr 75, 76; T. Annus. RÕ, lk 187; L. Madise, Ü. Madise, L. Mälksoo. – PSKV, PS § 4 komm. 2.

¹⁷ Riigikontrolli korralduse õiguslikku regulatsiooni on põhjalikumalt käsitletud § 137 kommentaaris.

¹⁸ Mehhiko deklaratsioon kõrgeimate kontrolliasutuste sõltumatuse kohta.

¹⁹ T. Ojasalu. Kõrgeima kontrolliasutuse sõltumatus, lk 692.

²⁰ Samas, lk 693.

²¹ RT I 1995, 11, 115.

otsuse täitmata jätmise või tema tegevuse takistamise eest kedagi karistatud oleks. Praegu näeb RKS § 46 üksnes ette, et riigikontroll teavitab oma töö takistamisest Riigikogu erikomisjoni.

- 12 RKS § 14 sisaldab raskesti lahtimõtestatavat piirangut, mille kohaselt „Riigikontroll ei hinda poliitilisi eesmärke“. Algne seaduseelnõu sisaldas selles paragrahvis ka teist lauset: „Kontrollitulemuste põhjal võib Riigikontroll võtta seisukohti poliitiliste otsuste majanduslike eelduste või mõjude kohta,“ mille väljajäämine seadusest selle algset mõtet ilmselt ei muuda. RKS-i eelnõu seletuskiri selgitab normi põhimõtteliselt sellega, et riigikontroll võib hinnata poliitikat *policy* tähenduses, kuid mitte *politics*'i tähenduses.²² Praktilisest küljest võib sellist piirangut vähemalt sõna-sõnalt võttes pidada rakendamatuks. Kui riigikontrollil on õigus anda hinnanguid poliitiliste otsuste majanduslike eelduste või mõjude kohta, siis saab sellest soovi korral paratamatult teha järeldusi ka poliitiliste eesmärkide asjakohasuse kohta. Poliitiliste eesmärkide hindamise keeld võib paremini realiseeritav olla kohalike omavalitsuste üksuste majanduskontrolli puhul, kus omavalitsuse tulemusaudit üldjuhul võimalik ei ole.
- 13 Liikmesriikide auditeerimisasutuste sõltumatust rõhutab ka ELTL art 287 lg 3, mille kohaselt teevad Euroopa Kontrollikoda ja liikmesriikide auditeerimisasutused „usalduslikult koostööd, säilitades samal ajal oma sõltumatuse“. Liikmesriikide vastavad asutused teatavad, „kas nad kavatsevad“ osaleda kontrollikoja poolt liikmesriigis Euroopa Liidu nimel tulusid või kulusid haldava asutuse auditeerimises. Samas võib olukorras, kus Euroopa Liidu õigus kohustab liikmesriike koostööks, mis on vajalik Euroopa Liidu finantshuvi järgimiseks, sellist koostööd käsitleda kohtulikule kontrollile alluva Euroopa Liidu õiguse rikkumisena.²³

III. Majanduskontrolli mõiste

- 14 Termin „majanduskontroll“²⁴ on põhiseadusesse vahetult üle võetud 1990. a Eesti Vabariigi riigikontrolli seadusest, kuigi see sarnaneb 1920. a ja 1937. a põhiseaduses kasutatud „majandusliku tegevuse kontrolliga“. Majanduskontrolli mõiste ei ole põhiseaduses otseselt määratletud ega ka põhiseadusest üksikasjalikuna tuletatav. Põhiseaduse regulatsioon peab tagama paindliku reageerimise riigihalduse ja kontrollimeetodite arengule. Majanduskontrolli täpsem sisustamine on jäetud seadusandja otsustada, kuid peab silmas pidama, et selline kontroll oleks igakülgne ja aitaks tagada isikute kaitset riigi omavoli eest. Majanduskontroll peab andma avalikkusele ja seadusandjale ülevaate riigivara kasutamise kohta, aitama hinnata avaliku halduse kvaliteeti, avastama ja kõrvaldama selle puudusi ning tagama avaliku võimu kasutamise läbipaistvuse ja usaldatavuse.²⁵
- 15 2002. aasta riigikontrolli seadus samastab majanduskontrolli tänapäevases oskuskeeles laiemalt kasutatava auditi mõistega (§ 6). Auditiliikidena eristatakse tavapäraselt finants- ja tulemusauditi. Finantsauditiga hinnatakse finantsjuhtimise ja raamatupidamisarvestuse seaduslikkust ning reeglipärasust, aga finantsaudit hõlmab ka sisekontrolli ja siseauditi

²² Seletuskiri riigikontrolli seaduse eelnõu (557 SE I) juurde.

²³ Mangoldt/Klein/Starck/Schwarz, GG § 114 äärenr 69.

²⁴ Termin „majanduskontroll“ juurdus eesti keeles Nõukogude okupatsiooni ajal venekeelse termini „экономический контроль“ vastena. Esialgu tähistas see riikliku kontrolli vorme riiklikult organiseeritud majanduse üle (U. Inkinen. Finantsdistsipliin kui riikliku distsipliini oluline osa rahvamajanduses. – L. Kubja (koost.). Riiklik distsipliin rahvamajanduses. Tallinn: Eesti Raamat 1982, lk 36). Kui mõiste Nõukogude majandusreformikatsete käigus avardus ja hakkas tähistama ka mitte-riiklikku kontrolli (С. Носова. Экономический контроль: сущность и формы проявления. Москва 1991, lk 56–62), siis hakati eesti keeles „majanduskontrolliga“ hõlmama ka eraaudiitorite tegevust (A. Root. Audiitorikontroll. Õppevahend. Tallinn: Eesti Majandusjuhtide Instituut 1991, lk 15).

²⁵ RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 36.

süsteemide auditeerimist ning kontrolli juhtimissüsteemide läbipaistvuse ja asjakohasuse üle. Tulemusaudit keskendub tegevuste tulemuslikkuse uurimisele. Põhiseaduse eelnõu väljatöötamise ajal kehtinud 1990. a Eesti Vabariigi riigikontrolli seaduse § 28 tähistas terminiga „revideerimine“ ligikaudu nüüdisaegset finantsauditit ning „kontrollimine“ sarnanes viidatud sätte kohaselt tulemusauditiga.²⁶ Seega sooviti juba põhiseaduse eelnõu väljatöötamise ajal majanduskontrolli mõistega hõlmata nii riigi tegevuse seaduslikkuse kui ka eesmärgipärasuse kontrollimine.

- 16 PS ei välista riigikontrolli ülesandena ka nn eelkontrolli, mida nägi ette 1937. aasta riigikontrolli seadus.²⁷ Eelkontrollina käsitles tolleaegne seadus riigiasutuste ja -ettevõtete „majanduslikkude kavatsuste ja toimingute kontrollimist enne nende teostamist“, mis oli võimalik üksnes seaduses ettenähtud juhtudel. Riigikontroll võis plaanide või kavandata-vate toimingute vastu esitada protesti, kuid valdkonna eest vastutav minister võis sellest hoolimata protestitud tegevuse ellu viia, teatades sellest riigikontrolörile. Kuna riigi-kontroll kujutab endast valitseva arvamuse kohaselt tasakaalustavat institutsiooni, mitte täitevvõimu osa, siis ei saaks ilmselt pidada põhiseadusega kooskõlas olevaks regulatsiooni, mis nõuaks mingiks tegevuseks riigikontrolli eelnevat siduvat kooskõlastust.

²⁶ Tolleaegne sõnapaar „kontrollimine ja revideerimine“ tugineb samuti venekeelse terminoloogia eeskujule (Л. Крамаровский. Ревизия и контроль. Москва 1988, lk 49–50).

²⁷ RT 1937, 103, 836.