

§ 133. [Riigikontrolli ülesanded]

Riigikontroll kontrollib:

- 1) riigiasutuste, riigiettevõtete ja muude riiklike organisatsioonide majandustegevust;
- 2) riigi vara kasutamist ja säilimist;
- 3) kohalike omavalitsuste valdusse antud riigivara kasutamist ja käsutamist;
- 4) nende ettevõtete majandustegevust, kus riigil on üle poole osakute või aktsiatega määratud häälest või kelle laene või lepinguliste kohustuste täitmist tagab riik.

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 ala.

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

Olulised kohtulahendid

RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08; RKHKm 23.11.2010, 3-3-1-43-10

Valikkirjandus

Väljavõte Toomas Mattsoni uurimistööst „Põhiseaduse Riigikontrolli-peatüki teksti areng Põhiseaduse Assamblee menetluses“. – Riigikontroll 1918–2008. Sissevaateid ajalukku, dokumente, artikleid. Tallinn: SE & JS, Riigikontroll 2009, lk 377–379.

Sisukord

- I. Sissejuhatus
- II. Riigiasutuse, riikliku ettevõtte ja muu organisatsiooni määratlus
- III. Riigivara kasutamise ja säilimise kontroll
- IV. Kohalike omavalitsuste kontroll
- V. Ettevõtted, kus riik omab üle poole osalusest või kelle laene või lepinguliste kohustuste täitmist ta tagab

I. Sissejuhatus

- 1 Paragrahv määratleb, milliste isikute ja asutuste tegevust riigikontroll kontrollib. Sätte tõlgendamisel on tekkinud raskusi tulenevalt selle mõistekasutusest, kus on lähtunud PSi eelnõu väljatöötamise aja õigusterminoloogiast, mis ei vasta enam paljuski praegu kasutatavatele õigusmõistetele. Vaidlusi on põhjustanud ka küsimus, kas paragrahvis on riigikontrolli ülesanded loetletud ammendavalt, eelkõige on eriarvamusi tekitanud ülesannete laiendamise võimalikkus kohalike omavalitsuste kontrollimisel.
- 2 Õiguspoliitiline kriitika on soovitanud paragrahvis kasutatavat terminoloogiat täpsustada või määratleda riigikontrolli ülesanded suurema üldistusega. 1996. a moodustatud PSi juriidilise ekspertiisi komisjon tegi ettepaneku sõnastada kommenteeritav paragrahv ümber lähtuvalt juriidiliste isikute kohta kasutatavast kaasaegsest õigusterminoloogiast. Peeti vajalikuks lisada avalik-õiguslike juriidiliste isikute majandustegevuse kontrollimine. Samuti taheti täpsustada kriteeriume selle kohta, milliseid eraõiguslikke juriidilisi isikuid võib riigikontroll kontrollida.¹ 2016. a detsembris justiitsministeeriumi juurde moodustatud põhiseaduse asjatundjate kogu ettepanekute põhjal justiitsminister selle paragrahvi muutmiseks ettepanekuid ei teinud.² PSi asjatundjate kogu töö käigus tegi Madis Ernits ettepaneku sõnastada § 133 ümber oluliselt lühemalt: „Riigikontroll kontrollib riigi vara kasutamist, käsutamist ja säilimist ning riigieelarve täitmist“³, mis põhineb Saksa PS § 114 lg 2 esimesel lausel⁴ ja Tšehhi PS § 97 lg 1 teisel lausel.⁵

II. Riigiasutuse, riikliku ettevõtte ja muu organisatsiooni määratlus

- 3 Kuna § 133 p 1 kasutab praegustes seadustes enam mittekasutatavat õigusterminoloogiat, mis on mõjutatud Nõukogude õigusest, kus juriidilise isikuna käsitati ettevõtteid, asutusi ja organisatsioone⁶, siis tekitab see erinevaid tõlgendusvõimalusi, millised kehtiva RKS §-s 7 loetletud kontrollitavatest vastavad sisuliselt PSis esitatud loetelule, milliste puhul aga on seadusandja laiendanud riigikontrolli pädevust võrreldes PSis sätestatuga. Kuigi põhiseadussätte tõlgendamist võib mõnel juhul mõjutada asjaolu, et riigiasutusi käsitleti PSi väljatöötamise ajal eraldiseisvate juriidiliste isikutena⁷, on riigiasutus PSi tähenduses siiski kohaldatav ka riigiasutustele kehtiva õiguse järgi. Riigiasutusena ka PSi tähenduses tuleb kindlasti käsitleda RKS § 7 lg 1 p 1 toodud Riigikogu kantseleid, Vabariigi Presidendi kantseleid, kohtuid, riigikantseleid ja õiguskantsleri kantseleid, samuti p-s 2 nimetatud valitsusasutusi ja nende hallatavaid asutusi. Riigikontrolli kontrollile alluvad muu hulgas ka julgeolekuasutused, kaitsevägi ja muud spetsiifiliste ülesannetega asutused.
- 4 RKS § 7 lg 1 p-s 1 toodud loetelus nimetatud Eesti Pank on oma õiguslikult seisundilt avalik-õiguslik juriidiline isik, mistõttu võiks see olla formaalselt hõlmatud kehtiva RKS § 7 lg 1 p-ga 4, kuid põhiseadusliku institutsioonina on see selguse huvides eraldi välja toodud. Tulenevalt RKS § 7 lg 1 p-st 4 kuuluvad kõik muud avalik-õiguslikud juriidilised isikud kehtiva õiguse järgi riigikontrolli kontrollitavate hulka. Arvestades, et riigiasutuse mõiste on PSi väljatöötamise ajast muutunud ning riigiasutusi käsitleti tol ajal eraldiseisvate juriidiliste isikutena, võib tekkida küsimus, kas avalik-õiguslikke juriidilisi

¹ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, III osa. Muudatusettepanekud.

² Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevuse aruanne. Tallinn: Justiitsministeerium, põhiseaduse asjatundjate kogu 2018.

³ Samas, lk 28 ja 50.

⁴ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.

⁵ The Constitution of the Czech Republic.

⁶ Eesti NSV tsiviilkoodeks. 1964, § 25.

⁷ Seletuskiri riigikontrolli seaduse eelnõu (557 SE I) juurde.

isikuid tuleks praegu pidada § 133 p 1 tähenduses riigiasutusteks⁸ või muudeks riiklikeks organisatsioonideks. Arvestades avalik-õiguslike juriidiliste isikute riigist eristamise eesmärke, mis võivad seisneda peamiselt nende tsiviilkäibes osalemise lihtsustamises, aga võivad olla ka vajalikud autonoomia tagamiseks, nagu Eesti Panga või avalik-õiguslike ülikoolide puhul, ei saa sellist tõlgendust siiski PSiga kooskõlas olevaks pidada. Seega on põhjendatud käsitleda kehtiva RKS § 7 lg 1 p 4 vähemalt autonoomsete avalik-õiguslike juriidiliste isikute osas PSis toodud riigikontrolli pädevuskataloogi laiendusena sarnaselt kohaliku omavalitsuse enda vara majanduskontrolliga. Avalik-õiguslike juriidiliste isikute majanduskontrolli põhiseaduspärasust tuleb hinnata lähtuvalt konkreetse juriidilise isiku loomise eesmärkidest, arvestades tema võimalikku PSist tulenevat autonoomiat. Autonoomsete avalik-õiguslike ülikoolide auditeerimisel võivad olla *mutatis mutandis* kohaldatavad samad piirangud, mis kohalike omavalitsuste puhul nende enesekorraldus-õigust arvestades.

- 5 Riigiettevõtte all ei ole § 133 p 1 mõistnud riigi enamusosalusega äriühingut, sest neid käsitleb § 133 p 4 otsesõnu.⁹ Riigiettevõtetena käsitleti PSi väljatöötamise ajal otseselt riigile kuuluvaid majandusüksusi, mis tegutsesid 1990. aastal valitsuse kinnitatud Eesti Vabariigi riigiettevõtte põhimääruse alusel. Riigiettevõteteks PSi jõustumise ajal võis pidada ka Nõukogude okupatsiooni ajal asutatud „riiklike ettevõtteid“, mis oleks tulnud küll kehtiva õiguse järgi 1. maiks 1991 ümber kujundada¹⁰, kuid mille puhul seda reaalselt ei olnud tehtud, samuti „riiklike väikeettevõtteid“.¹¹ Riigiettevõtted, riiklikud ettevõtted ja riiklikud väikeettevõtted tuli vastavalt ÄSile 1. septembriks 1997 ümber kujundada äriühinguks või riigiasutuseks, vastasel korral loeti need lõppenuks. Seega võib riigiettevõtte mõistet § 133 p-s 1 lugeda praegu esemetuks.¹²
- 6 Riiklik organisatsioon Nõukogude õigusest pärineva mõistena ei ole praegu samuti otseselt seostatav ühegi organisatsiooni õigusliku vormiga. Lähtudes PSi eesmärgist, võib riiklikuks organisatsiooniks lugeda avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid, millele PSi tasemel autonoomiat tagatud ei ole, ning eraõiguslikke juriidilisi isikuid, mis ei ole äriühingud (kuna need on juba hõlmatud kommenteeritava paragrahvi 4. punktiga), mis on riigi ainukontrolli all. Selliseks eraõiguslikuks juriidiliseks isikuks võiks kehtiva õiguse järgi olla üksnes sihtasutus, mille ainuasutajaks on riik. Mittetulundusühingul peab olema vähemalt kaks liiget (MTÜS § 12 lg 1), mistõttu see ei saa olla riigi poolt ainukontrollitav. Kui RKS § 7 lg 1 p 5 loeb kontrollitavateks sihtasutused ja mittetulundusühingud, kelle üheks asutajaks või liikmeks on riik või avalik-õiguslik juriidiline isik, tuleb seda pidada riigikontrolli pädevuse laiendamiseks võrreldes PSis tooduga. Sellise kontrollipädevuse põhiseaduspärasus sõltub konkreetse regulatsiooni proportsionaalsusest, arvestades §-s 48 sätestatud ühinemisvabadust.
- 7 RKS § 7 lg 1 p 1 loetus toodud finantsinspeksioon ei ole hoolimata sellest, et see kuulub avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks oleva Eesti Panga juurde, avalik-õiguslik juriidiline isik.¹³ FIS § 4 lg 1 kohaselt on finantsinspeksioon „autonoomse pädevusega ja oma eelarvega Eesti Panga juures asuv asutus“, mida on nimetatud ka riigiväliseks täidesaatva

⁸ See seisukoht on esitatud samas.

⁹ Seletuskirjas riigikontrolli seaduse eelnõu (557 SE I) juurde on küll viidatud võimalusele käsitleda riigi enamusosalusega äriühinguid riigiettevõtetena, kuid sellise tõlgenduse järele puudub igasugune praktiline vajadus.

¹⁰ Eesti Vabariigile kuuluvate riiklike ettevõtete üleviimise kohta uutele organisatsioonilistele vormidele. – RT 1991, 2, 21.

¹¹ Riiklike väikeettevõtete üleviimise kohta Eesti Vabariigi normatiivaktides ettenähtud ettevõtte-liikidele. – RT 1991, 19, 252.

¹² Kõige lähemal riigiettevõtte mõistele võiks seista riigitulundusasutusena määratletud Riigimetsa Majandamise Keskus – Riigimetsa Majandamise Keskus põhimäärus § 1. – RT I 2007, 3, 15.

¹³ RKPJKo 27.02.2015, 3-4-1-54-14, p 43.

võimu asutuseks.¹⁴ Majanduskontrolli ulatuselt on finantsinspeksioon kehtiva õiguse järgi unikaalses seisundis, kuna vastavalt RKS § 7 lg-le 5 on selle suhtes võimalik küll tulemusaudit, kuid seda üksnes juhtimise tulemuslikkuse, mitte aga organisatsiooni ja tegevuse tulemuslikkuse osas. Peamiselt on sellist erisust põhjendatud asjaoluga, et finantsinspeksioon kujutab endast osa Euroopa Keskpanga järelevalvesüsteemist ning ka Euroopa Kontrollikoja ülesandena Euroopa Keskpanga suhtes on määratletud üksnes juhtimise efektiivsuse kontroll.¹⁵ Sisuliselt ei ole niisuguse järelduse tegemine Euroopa Kontrollikoja ülesande määratluse sõnastuse pinnalt põhjendatud, kuna juhtimise tulemuslikkuse hindamine lahus tegevuse tulemuslikkusest ei ole sisuliselt võimalik. Euroopa Liit ei määratle finantsjärelevalvet keskpanga vältimatu funktsioonina, vaid selle ülesande kuulumus on liikmesriikide endi otsustada. Finantsinspeksiooni ei saa oma praegusel kujul pidada üksnes Euroopa Keskpanga järelevalve teostajaks, vaid see täidab ka puhtalt riigisiseseid ülesandeid, mille puhul riigikontrolli pädevuse piiramine ei ole põhjendatav.

III. Riigivara kasutamise ja säilimise kontroll

- 8 Kommenteeritava paragrahvi p-s 2 ja §-s 114 kasutatav mõiste „riigi vara“ on samatähenduslik kommenteeritava paragrahvi p-s 3 kasutatava mõistega „riigivara“.¹⁶ Riigivara mõistet PSis ei saa sisustada alamalseisvate õigusaktide (nagu näiteks RVS) määratluste kaudu, kuna PS võib kasutada mõisteid suurema abstraktsusastmega ning selle koostamisel ei arvestatud mõisteaparaati, mis on kasutusele võetud pärast PSi jõustumist vastu võetud seadustes. Seetõttu ei saa riigikontrolli pädevust riigivara kasutamise ja käsutamise kontrollimisel seada sõltuvusse sellest, kas mingit objekti on käsitletud riigivarana RVSis.¹⁷
- 9 Riigivara mõistet PSi tähenduses võib pidada loogiliselt seotuks vara mõistega TsÜS §-s 66, mille kohaselt on vara isikule kuuluvate rahaliselt hinnatavate õiguste ja kohustuste kogum. Kui TsÜSi määratluses ei ole eraldi välja toodud asju, käsitledes õigusi asjadele õiguste mõistega hõlmatuna, siis paiguti tuuakse asjad vara määratlemisel õiguste kõrval eraldi välja, nagu nt VÕS § 180 lg-s 2. Nii võib riigivara määratleda riigile kuuluvate asjade, õiguste ja kohustuste kogumina. Riigikontrollil on seega õigus kontrollida nii riigile kuuluvate asjade ehk kehaliste esemete kasutamist ja säilimist, õiguste (nõuded, intellektuaalne vara, äriühingu osalused jms) kasutamist kui ka riigi kohustuste täitmist.

IV. Kohalike omavalitsuste kontroll

- 10 Otseselt § 133 p-st 3 tuleneva majanduskontrolli korral kohaliku omavalitsuse valdusse antud riigi kinnis- ja vallasvara, riigieelarve sihtotstarbeliste eraldiste, toetuste ning riigi ülesannete täitmiseks eraldatud raha kasutamise üle on riigikontrollil õigus kontrollida ka kohaliku omavalitsuse juhtimise, organisatsiooni ja tegevuse tulemuslikkust. Riigi poolt omavalitsusele eraldatud vara majanduskontroll puudutab tavaliselt paratamatult kaudselt ka kohaliku omavalitsuse enda vara. Keskvoimult kohalikele omavalitsusele delegeeritud volituste puhul peab omavalitsusel olema õigus täita ka neid ülesandeid võimaluse piires kohalikele oludele kohandatult (EKOH art 4 lg 5). Seetõttu peab ka kohalikele omavalitsusele üleantud riigi vahendite kontroll olema korraldatud nii, et see ei ohustaks kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust.

¹⁴ L. Lehis, K. Lind. – PSKV, PS § 112 komm. 7.

¹⁵ Krediidiasutuste seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (312 SE I) seletuskiri, lk 89.

¹⁶ RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 42.

¹⁷ Samas, p 32.

- 11 Kommenteeritava paragrahvi p-s 3 kasutatavat mõistet „valdus“ ei saa tulenevalt PSi autonoomse tõlgendamise nõudest samastada „valduse“ tähendusega AÕSis.¹⁸ Kui AÕS käsitleb valduse esemena üksnes vallas- ja kinnisasju, siis PSi tähenduses tuleb siinkohal valduse mõistega hõlmata ka riigi poolt kohaliku omavalitsuse kasutusse antud varalised õigused, sh raha. Samuti ei ole riigikontrolli kontrollipädevuse tekkimisel määrav, kas on toimunud asjade valduse omandamine vastavalt AÕSile (§ 36), vaid määrav on see, kas vara on antud riikliku ülesande täitmiseks kohaliku omavalitsuse kasutusse.
- 12 Riigikontrolli volitusi kohalike omavalitsuste suhtes piirab kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus (§ 154). Kohalikul omavalitsusel peab olema võimalus korraldada kohaliku elu küsimusi seaduste alusel iseseisvalt. EKOHi kohaselt on kohalikele võimuorganitele antud volitused tavaliselt täieulatuslikud ja eksklusiivsed ning neid võib piirata vaid seadusega ette nähtud korras (art 4 lg 4) ja kohalike võimuorganite üle teostatava administratiivkontrolli eesmärk võib üldjuhul olla vaid nende tegevuse seaduslikkuse tagamine (art 8 lg 2). Kuigi riigikontroll tegutseb sõltumatu institutsioonina, kujutab ka tema tegevus endast riivet kohalike omavalitsuste enesekorraldusõigusele ning võib seetõttu sattuda vastuollu PSis ettenähtud kohaliku omavalitsuse õigustega. Riigikontrolli pädevus kohalike omavalitsuste kontrollimisel on üks peamisi riigikontrolli pädevusega seotud kohtuvaidlusi põhjustanud küsimusi.
- 13 Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse riive, mis riigikontrolli kontrollipädevusega kaasneb, seisneb kehtiva RKS-i tingimustes kohaliku omavalitsuse välise tegevusvabaduse piiramises. Kohalik omavalitsus peab kontrolli käigus taluma erinevaid menetlustoiminguid ning looma menetlustoiminguteks vajalikud tingimused, sh eraldama selleks vajalikud ruumid ja sidevahendid. Pärast kontrolliaruande saamist peab kohalik omavalitsus esitama kirjalikult oma arvamuse riigikontrolli ettepanekute kohta ning teavitama riigikontrolli rakendatavatest abinõudest.¹⁹
- 14 Hoolimata sellest, et riigikontroll ei saa majanduskontrolli raames praegu kehtiva RKS-i järgi teha kohustuslikke ettekirjutusi ega määrata karistusi, kujutab majanduskontroll kohaliku omavalitsuse üle endast riiklikku järelevalvet § 160 tähenduses. Kommenteeritava paragrahvi p 3 kujutab endast erisätet § 160 suhtes § 133 p-s 3 nimetatud kontrolli osas, kuid seda ei saa samas tõlgendada § 160 erisättena, mis välistaks riigikontrolli § 133 p-s 3 nimetatava järelevalve kohaliku omavalitsuse üle. Seejuures peab järelevalvega põhjustatud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse riive olema proportsionaalne.²⁰ Kui 1990. a Eesti Vabariigi riigikontrolli seaduses, 1995. a riigikontrolli seaduses ja 2002. a RKS-i esialgses redaktsioonis piirduti üksnes kohalike omavalitsuste valdusse antud riigivara kasutamise ja käsutamise kontrolliga, siis 2006. a 1. jaanuaril jõustunud seadusemuudatusega laiendati korruptsiooniohu vähendamiseks ja GRECO soovitusi²¹ silmas pidades riigikontrolli pädevust ka kohalike omavalitsuste enda vara (samuti kohaliku omavalitsuse asutatud sihtasutuse, kohaliku omavalitsuse liikmelisusega mittetulundusühingu ning kohaliku omavalitsuse valitseva jõuga äriühingu vara) majanduskontrollile, mida PS riigikontrolli pädevusena ette ei näe. Riigikohus pidas seda seadusemuudatust põhi-seaduspäraseks, leides, et kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse riive, mille majanduskontroll kaasa toob, on mõõdukas²² muuhulgas seetõttu, et riigikontroll ei saa kehtiva õiguse järgi rakendada sanktsioone ega teha ettekirjutusi.²³ Seega saab

¹⁸ Samas, p 32.

¹⁹ Samas, p 21.

²⁰ Samas, p 4, 47, 48.

²¹ Seletuskiri riigikontrolli seaduse ja kohaliku omavalitsuse korraldamise seaduse muutmise eelnõu (614 SE I) juurde.

²² RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 55.

²³ RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 27.

riigikontrollile antud kohaliku omavalitsuse vara majanduskontrolliõigusi pidada PSiga kooskõlas olevaiks, arvestades riigikontrolli praeguseid volitusi. Nende laiendamisel kehtivas õiguses võiks küsimus kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse riivist uuesti esile kerkida.

- 15 Tulenevalt kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusest ei ole PSi RKSis omaksvõetud tõlgenduse järgi võimalik kontrollida kohaliku omavalitsuse juhtimise, organisatsiooni ja tegevuse tulemuslikkust (tulemusaudit) ulatuses, mis puudutab tema enda vara (samuti kohaliku omavalitsuse asutatud sihtasutuse, kohaliku omavalitsuse liikmelisusega mittetulundusühingu ning kohaliku omavalitsuse valitseva mõjuga äriühingu vara) valdamist, kasutamist ja käsutamist. Seejuures tuleb hinnata auditi sisu, mitte selle formaalset määratlust. On võimalik, et riigikontrolli tehtud üksikud menetlustoimingud on küll õiguspärased, kuid kontrolliaruandes tehtud järeldused võivad väljuda riigikontrolli pädevuse piirest.²⁴

V. Ettevõtted, kus riik omab üle poole osalusest või kelle laene või lepinguliste kohustuste täitmist ta tagab

- 16 Ettevõtte mõiste kommenteeritavas sättes ei ole seostatav praegu kehtiva TsÜS § 66¹ ja VÕS § 180 lg-ga 2, mis käsitlevad ettevõttena majandusüksust, mille kaudu isik tegutseb ning kuhu kuuluvad majandamisega seotud asjad, õigused ja kohustused. PSis on antud juhul silmas peetud tänapäevases tsiviilõigusterminoloogias äriühingut. Kuna kehtiva RVS § 8 lg 8 järgi ei saa riik olla täis- ega usaldusühingu osanik ega ka tulundusühistu (välja arvatud hooneühistu) liige, siis tuleb praktikas ettevõtete, „kus riigil on üle poole osakute või aktsiatega määratud häältest“, all kommenteeritava paragrahvi tähenduses mõista ennekõike osühinguid ja aktsiaseltse.
- 17 Põhiseaduse Assamblee soovis „osakute“ lisamisega aktsiate kõrvale kommenteeritavasse paragrahvi laiendada sätte rakendusala ka sellistele riigi enamusosalusega äriühingutele, mis ei ole aktsiaseltsid, omamata seejuures täielikku ettekujutust sellest, millistes õiguslikes vormides neid äriühinguid edaspidi asutada võidakse.²⁵ Osaku mõiste ei seostu konkreetselt tol ajal kasutatud õigusterminoloogiaga, vaid selle all on mõistetud äriühingu osalust laiemalt.
- 18 Tavapärastelt on hääleõigus võrdeline osühingu osaniku osa suuruse või aktsiaseltsi aktsionäri aktsiate arvuga. Kuigi Põhiseaduse Assamblees kaaluti ka võimalust seada riigikontrolli volitused sõltuvusse riigi osaluse suurusest²⁶, seab PS hääleõiguse ja osaluse erinevuse korral selle sõltuvusse hääleõigusest. Kehtiva õiguse järgi võib osühingu põhikirjas ette näha osaniku häälte arvu, mis ei ole võrdeline tema osa suurusega (ÄS § 169 lg 1); samuti võib ErS § 27 lg 1 kohaselt aktsiaseltsi aktsiate erastamisel kokku leppida kohustuse viia põhikirja säte, mille kohaselt on üldkoosoleku otsuse vastuvõtmiseks vajalik vähemusosaluse säilitanud riigi või kohaliku omavalitsuse poolthääl.
- 19 RKS § 7 lg 1 p 6 on PSis toodud sõnastust laiendanud, nähes kontrollitavana ette äriühingut, kus riigil või avalik-õiguslikel juriidilistel isikutel või riigi või avalik-õiguslike juriidiliste isikute asutatud sihtasutusel on kas üksi või ühiselt valitsev mõju enamusosaluse kaudu või muul viisil, samuti selliste äriühingute tütarettevõtjail. Nii ei ole seadus erinevalt PSist sidunud riigikontrolli pädevust otsesõnu sellega, kas riigil on äriühingus hääleõigus-enamus, vaid enamusosalusega. Juhul kui riigil on äriühingus küll vähemusosalus, kuid

24 RKHKm 23.11.2010, 3-3-1-43-10, p 14.

25 V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 765.

26 Samas, lk 555.

hääleõigusenamus, allub ta RKS-i mõttes majanduskontrollile seetõttu, et riigil on äriühingus valitsev mõju. Nii on PS-i otsesõnu kirja pandud järelduseni RKS-i kaudu võimalik jõuda kaudsel teel. Lisaks otse PS-i tulenevale pädevusele võib RKS-i järgi majanduskontrollile alluvaks pidada ka neid äriühinguid, kus riigil on küll enamusosalus, kuid hääleõiguse erisuste tõttu puudub tal häälteenus. Samuti laiendab seadus majanduskontrolli neile äriühingutele, kus riigil, avalik-õiguslikel juriidilistel isikutel või riigi või avalik-õiguslike juriidiliste isikute asutatud sihtasutustel on enamusosalus üheskoos. Sellise laienduse põhiseaduslikkust võib olla eelkõige vajalik konkreetsetel asjaoludel hinnata olukorras, kus äriühingu osalus kuulub autonoomsele avalik-õiguslikule juriidilisele isikule või tema asutatud sihtasutusele.

- 20 Riigi laenuandmist ja riigigarantii andmist reguleerib RES § 61. Riik võib anda laenu või riigigarantii avalike ülesannete täitmiseks, finantsasutustele likviidsuskriisi ennetamiseks, avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele, riigi asutatud või riigi osalusega eraõiguslikele juriidilistele isikutele ning riigihaldusülesandeid täitvatele eraõiguslikele juriidilistele isikutele, kelle raha rahandusministeerium hoiab või paigutab vastavalt RES § 67 lg 1, äriühingutele, kus riigil on enamusotsustusõigus, kui see on vajalik riigihuvide tagamiseks, samuti välisriigi, euroala või selle liikmesriigi finantsstabiilsuse tagamiseks. Tulenevalt RKS § 7 lg 1 p 7 sõnastusest on õigus majanduskontrolli läbi viia riigikontrollile antud neil juhtudel, kus laenuandjaks või lepinguliste kohustuste tagajaks on riik vahetult, mitte aga riigi osalusega või tema asutatud juriidiline isik. Kuna riigi eraõiguslikud isikud kuuluvad samas ise auditeeritavate ringi, on riigikontrollil õigus kontrollida ka nende antud laene ja garantiisid.