

§ 134. [Riigikontrolör]

Riigikontrolli juhib riigikontrolör, kelle nimetab ametisse ja vabastab ametist Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul.

Riigikontrolöri volituste kestus on viis aastat.

Autor *Priit Kama*

Ajaloolised tekstid

VAK 1919: § 11. Kuni jäädavas põhiseaduses ettenähtud seadusandline asutus oma tegevust ei ole alganud, teostab Asutav Kogu riigi seadusandlist ja juhtivat võimu; tema a) [---]

b) määrab vabariigi sissetulekute ja väljaminekute eelarve, kinnitab vabariigi kontrolöri aruanded, otsustab laenude ja raha tegemist;

c) [---]

d) valib vabariigi valitsuse liikmed ehk ministrid ja nende kohuste täitjad ja vabariigi valitsuse esimehe ehk peaministri ja tema asemiku, riigikohtu liikmed ja esimehe ja riigikontrolöri ja kinnitab ametisse riigi kontroll-nõukogu liikmed; [---]

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: § 109. Riigikontrolli juhib Riigikontrolör. Riigikontrolöri nimetab ametisse Vabariigi President eriõigusel Riigikogu üldkoosoleku poolt esitatud kandidaatide hulgast. Riigikontrolöri vabastab ametist Vabariigi President eriõigusel kas omal algatusel või Riigikogu üldkoosoleku ettepanekul, mis tehtud Riigikogu seadusliku koosseisu enamusega.

Sisukord

- I. Sissejuhatus
- II. Riigikontrolöri põhiseaduslik staatus
- III. Riigikontrolöri ametisse nimetamine
- IV. Riigikontrolöri ametist vabastamine
- V. Riigikontrolöri volituste kestus

I. Sissejuhatus

- 1 Kommenteeritav säte reguleerib riigikontrolli juhtimist, sätestades ainujuhtimispõhimõtte, riigikontrolöri ametisse nimetamist ja vabastamist ning tema volituste kestust.
- 2 Olulise õiguspoliitilise kriitikana väärrib väljatoomist, et 1996. a moodustatud põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon tegi ettepaneku muuta kommenteeritavat paragrahvi järgmiselt: „Riigikontrolli juhib riigikontrolör, kelle nimetab ametisse Vabariigi President

Riigikogu ettepanekul. Riigikontrolöri saab ametist tagandada üksnes kohtuotsusega.¹ Ametisse nimetamise korra muutmisega sooviti vältida olukorda, kus president hoidub kandidaadi esitamisest. Samuti leiti, et õigem oleks jätta sisuline valik Riigikogu kui rahva esinduse pädevusse ning presidendil võiks olla ametisse nimetajana üksnes otsuse põhiseaduslikkuse kontrollija roll. Ametist tagandamise võimalus üksnes kohtuotsusega pakuti välja riigikontrolöri sõltumatuse suurendamiseks, võttes eeskju õiguskantsleri ja Riigikohtu esimehe ametist vabastamise regulatsioonist. Leiti ka, et volituste lühike kestvus võib kujutada probleemi riigikontrolöri sõltumatusele, kuid selles osas ei peetud põhiseaduse muutmist hädavajalikuks.² Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) ja Euroopa Liidu ühisprogrammi SIGMA koostatud eksperthinnangus Eesti riigikontrollile leitakse, et riigikontrolöri ametisoleku aeg on liiga lühike ning võiks olla kaheksa või üheksa aastat ilma uuesti ametisse nimetamise võimaluseta, kuna sellisel juhul ei oleks tal põhjust hoiduda vajalikust kriitikast uue ametiaja ootuses.³ 2016. a detsembris justiitsministeeriumi juurde moodustatud põhiseaduse asjatundjate kogu ettepanekute põhjal justiitsminister kommenteeritava paragrahvi muutmiseks ettepanekuid ei teinud.⁴ Asjatundjate kogu töö käigus arutati ettepanekut muuta paragrahvi nii, et riigikontrolöri oleks sõltumatuse huvides võimalik ametisse nimetada ainult üheks korraks seitsmeaastase tähtajaga.⁵ Samuti pakuti ühekordne seitsmeaastane ametiaeg muudatusena välja Riigi-reformi Sihtasutuse 2018. aastal valminud riigireformi kontseptsioonis.⁶

II. Riigikontrolöri põhiseaduslik staatus

- 3 Kuna Eesti PSis on seatud eesmärgiks anda põhiseaduslike institutsioonide tervikregulatsioon, mis ei jäta riigiehituse põhiküsimusi alamalseisvate seaduste reguleerida, on peetud oluliseks ka nende institutsioonide moodustamise ja valimise või ametisse nimetamise korra ettenägemine PSis. Kuna Eesti riigikontroll praegusel kujul on monokraatlik organ, kelle pädevused tulenevad eelkõige riigikontrolörist, võiks tekkida isegi küsimus, kas sisuliselt võiks käsitleda riigikontrolli asemel põhiseadusliku institutsioonina riigikontrolöri. Riigikontrolli põhiseadusliku institutsioonina käsitlemine tuleneb eelkõige põhiseaduse enda selgesõnalisest määratlusest, kus erinevalt ainuisikulisest õiguskantslerist on vastava pädevuse kandjaks riigikontroll kui asutus. Samas kindlustab PS § 136 lg 2 riigikontrolöri monokraatliku juhupositsiooni riigikontrollis – sarnaselt õiguskantsleriga oma kantselei juhtimisel (vastavalt § 141). Seetõttu välistab kehtiv PS Eesti kollegiaalse kõrgema kontrollorgani mudeli kasutuselevõtu. Siiski võimaldab § 136 lg 2 monokraatliku juhtimist seaduse tasandil teatud piires leevendada.

III. Riigikontrolöri ametisse nimetamine

- 4 Riigikontrolöri kandidaadi esitamine Riigikogule kuulub § 78 p 11 kohaselt presidendi ülesannete hulka. Ametisse nimetamine tähendab põhiseadusterminoloogias erinevalt valimisest, et Riigikogule esitatakse vaid üks riigikontrolöri kandidaat. President ei ole kandidaadi valikul seotud kindlate protseduurireeglite, kooskõlastamis- või

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

² Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, II osa, 11. peatükk. Riigikontroll.

³ SIGMA eksperdi hinnang Eesti Riigikontrollile. Detailne aruanne. September 2005, lk 66.

⁴ Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevuse aruanne. Tallinn: Justiitsministeerium, põhiseaduse asjatundjate kogu 2018.

⁵ Samas, lk 67, 192 ja 301.

⁶ Riigireformi kontseptsioon. Tallinn: Riigireformi Sihtasutus 2018, lk 89.

konsulteerimiskohustusega. Selline pädevusjaotus presidendi ja parlamendi vahel peab tagama riigikontrolöri suurema sõltumatuse võimalikest poliitilistest kokkulepetest ametikoha täitmisel. VPTKS § 20 lg 1 kohustab presidenti tegema riigikontrolöri volituste tähtaegse lõppemise korral 30 tööpäeva enne seda ettepaneku riigikontrolöri ametisse nimetamiseks, riigikontrolöri volituste ennetähtaegsel lõppemisel peab president vastavalt VPTKS § 20 lg 2 oma ettepaneku tegema neli kuud pärast seda. Selliste tähtaegade kehtestamine ei taga muidugi, et Riigikogu esitatud kandidaadi ka ametisse nimetaks ning ametikohta ajutiselt kohusetäitjaga täita ei tuleks. President ei kaota õigust riigikontrolöri kandidaadi esitamiseks ka siis, kui ta seaduses ettenähtud tähtaega ei järgi.

- 5 PS ei kirjuta riigikontrolöri kandidaadile ette täpsemaid nõudeid, millele ta vastama peab. Enne PSi vastuvõtmist kehtestatud 1990. a Eesti Vabariigi riigikontrolli seadus nägi ette, et riigikontrolöril peab olema majandusalane või juriidiline haridus ning ta peab hästi tundma riigihalduse ja -majanduse juhtimise põhiküsimusi ning omama juhtimiskogemust riigiorganites. Seadus ei sõnastanud küll riigikontrolöri piirvanust tema ametisse nimetamise ajal, kuid võimaldas tal ametikohal töötada kuni 65-aastaseks saamiseni. 1995. a riigikontrolli seadus nägi ette, et riigikontrolöriks saab nimetada Eesti kodaniku, kelle vanus ei ületa 60 aastat ning kes tunneb riigihalduse ja -majanduse juhtimise põhiküsimusi; samas oli formaalsest haridusnõudest loobutud. Kehtiva RKS-i esialgne redaktsioon lisas nõudele, et riigikontrolör peab tundma riigihalduse ja -majanduse põhialuseid ning olema teovõimeline Eesti kodanik, ka kõrgete kõlbeliste omaduste, riigikeele vaba valdamise ja akadeemilise kõrghariduse nõudega, seejuures täpsustamata, mis alal see haridus omandatud olema peaks. Samuti ei tohtinud riigikontrolöri vanus tema ametisse nimetamisel ületada 65 aastat. Vanusepiirist loobuti 2008. a jõustunud seadusemuudatusega, kuna seda peeti põhjendamatuks ja seetõttu diskrimineerivaks § 12 lg 1 tähenduses.⁷ Põhjendatavate kvalifikatsiooninõuete või omaduste nõudmine riigikontrolörit on PS-i jaoks kooskõlas. Liigselt diskrimineerivaks ega presidendi ja parlamendi valikuid piiravaks ei saa tänapäeval ilmselt pidada akadeemilise kõrghariduse nõuet. Põhjendatavaks võiks pidada spetsiifilise teaduskraadi või töökogemuse nõudeid.⁸ Riigihalduse ja -majanduse põhialuste tundmise nõue ei ole formaalselt määratletav ning praktikas hindavad selle nõude täidetust president ettepanekut tehes ning Riigikogu liikmed ametisse nimetamise otsustamisel pigem oma äranägemisel. Kõrgete kõlbeliste omaduste hindamisel käsitletakse tänapäeval erinevatesse riigiametitesse kandideerijate selgepiirilisi käitumisprobleeme, mis võivad kergesti piirneda õigusrikkumistega, nagu korduv kiirlaenu võtmine, sissetulekult maksude tasumata jätmine, alkoholi liigtarbimine või konkreetsed probleemid töösse suhtumisel.⁹ Kõrgete kõlbeliste omaduste käsitlemisel ei seata Eestis kandidaatidele tavaliselt konkreetseid nõudeid perekonnaelule, osalemisele heategevuses või ühiskonnaelus muul viisil. Riigikontrolöri kandidaadi kõlbeliste omaduste hindamine jääb praktikas samuti kandidaati esitava presidendi ning tema ametisse nimetamise üle otsustava Riigikogu ülesandeks.
- 6 § 72 lg 2 võimaldab Riigikogu kodukorra seaduses (kehtivas õiguses RKKTS) ette näha, et ametiisikute nimetamine või valimine Riigikogus toimub salajasel hääletusel. RKKTS näeb salajase hääletamise ette kõigi Riigikogus nimetatavate või valitavate ametiisikute, sh riigikontrolöri jaoks (§ 79 lg 2 p 4). Riigikogu otsus riigikontrolöri ametisse nimetamisest võetakse vastavalt §-st 73 tulenevast üldreeglist vastu poolthääletamusega.

⁷ Seletuskiri riigikontrolli seaduse muutmise seaduse eelnõu (110 SE) juurde.

⁸ Vrd Vabariigi Presidendi otsus „Õiguskantsleri seaduse §-de 6 ja 44 muutmise seaduse“ väljakuulutamata jätmine. – RTL 2001, 53, 732.

⁹ L. Lindström. KS § 47 komm. 10 p 5. – P. Pikamäe, K. Leichter (toim.). Kohtute seadus: kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2018, lk 239–240.

IV. Riigikontrolöri ametist vabastamine

- 7 PSi tekstist võiks järeldada, et Riigikogu võib riigikontrolöri (erinevalt õiguskantslerist) ametist vabastada sõltumata põhjusest, kui president sellise ettepaneku teeb. Kuna selline tõlgendus välistaks riigikontrolli sõltumatuse, on RKSis loodud tema vabastamiseks sarnane mehhanism nagu õiguskantsleri ametist vabastamiseks ÕKSis. PSis ettenähtud vabastamise mehhanism rakendub RKS § 22 kohaselt üksnes riigikontrolöri tagasiastumisel omal soovil, mis juhul edastab riigikontrolör kirjaliku avalduse presidendile, kes teeb seejärel Riigikogule riigikontrolöri ametist vabastamise ettepaneku. Vastavalt RKS § 21 lõpevad riigikontrolöri volitused ilma parlamendi otsuseta tema ametiaja möödumisel, kui Riigikohus on presidendi taotluse põhjal otsustanud tunnistada riigikontrolöri kestvalt võimetuks oma ametiülesandeid täitma, tahtlikult toimepandud kuriteo eest süüdimõistva kohtuotsuse jõustumisel, ettevaatamatuse tõttu toimepandud kuriteo eest, vabaduskaotusliku karistuse mõistmisel ning riigikontrolöri surma korral.
- 8 Kuna § 72 lg 2 (ning selle alusel kehtestatud RKKTS) võimaldab salajast hääletust üksnes ametiisikute ametisse nimetamisel ja valimisel Riigikogus, siis riigikontrolöri ametist vabastamise hääletus saab olla üksnes avalik. On leitud, et ametist vabastamise protseduuri avalikkus aitab tagada vabastatavate ametiisikute, sh riigikontrolöri sõltumatust.¹⁰ Kuna RKS-i järgi saab Riigikogu riigikontrolöri ametist vabastada üksnes tema tagasiastumisel, ei ole vähemalt kehtiva õiguse tingimustes riigikontrolöri ametist vabastamise hääletuse avalikkusel või salastatusel ilmselt suuremat praktilist tähtsust.

V. Riigikontrolöri volituste kestus

- 9 Riigikontrolöri ametiaeg kestab viis aastat ning seda arvestatakse RKS-i järgi tema ametivande andmise ajast. Põhiseaduse Assamblees kaaluti riigikontrolöri ametiajana esmalt nelja aastat, kuid otsustati seda pikendada nii, et see ei langeks kokku Riigikogu ametiaja kestusega.¹¹ Hiljem on õigusteadlaste hulgas avaldatud korduvalt arvamust, et riigikontrolöri ametiaeg võiks olla pikem, et tagada paremini tema sõltumatust (vt komm. 2). PS ega RKS ei piira riigikontrolöri tagasinimetamist uueks ametiajaks.

¹⁰ J. Jäätma, A. Koitmäe, T. Runthal. – PSKV₅, PS § 72 komm. 13.

¹¹ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura, 1997, lk 555.