

## § 136. [Riigikontrolöri õigused]

**Riigikontrolör võib oma ülesannetesse kuuluvais asjus võtta sõnaõigusega osa Vabariigi Valitsuse istungitest.**

**Riigikontrolöril on oma ametkonna juhina samad õigused, mis on seadusega antud ministrile ministeeriumi juhina.**

Autor *Priit Kama*

### Ajaloolised tekstid

**PS 1937:** § 111. Riigikontrolöril on õigus oma ülesandesse puutuvais asjus osa võtta sõnaõigusega Vabariigi Valitsuse istungeist. Oma ametkonna juhtimise alal on Riigikontrolöril kõik õigused, mis vastavate seadustega on ette nähtud ministrite kohta. Ta annab kaasallkirja Vabariigi Presidendi otsuseile Riigikontrolli alal ja võtab vastutuse nende otsuste eest endale.

Riigikontrolöri kohtulikule vastutusele võtmine toimub ühiseil aluseil ministrite vastutusele võtmisega.

### Sisukord

- I. Sissejuhatus
- II. Riigikontrolöri osalemine valitsuse istungil
- III. Riigikontrolör ametkonna juhina

### I. Sissejuhatus

- 1 Paragrahv tagab riigikontrolörile õiguse osaleda valitsuse istungitel ning täpsustab §-s 134 sätestatud riigikontrolli monokraatlikku juhtimist, tagades riigikontrolörile õiguse kehtestada oma asutuse sisemine töökorraldus.
- 2 Olulisema õiguspoliitilise kriitikana väärrib kommenteeritava paragrahvi juures väljatoomist, et 1996. a moodustatud põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon tegi ettepaneku muuta kommenteeritavat paragrahvi järgmiselt: „Riigikontrolör võib sõnaõigusega osa võtta Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse istungitest.“<sup>1</sup> Põhjendusena leiti, et riigikontrolöri võimalust valitsuse istungil mis tahes teemal sõna võtta ei peaks piirama, nagu seda ei ole piiratud ka õiguskantsleril. Samuti leiti, et sarnaselt õiguskantsleriga peaks riigikontrolöril olema õigus võtta sõnaõigusega osa ka Riigikogu istungitest.<sup>2</sup> 2016. a detsembris justiitsministeeriumi juurde moodustatud põhiseaduse asjatundjate kogu ettepanekute põhjal justiitsminister kommenteeritava paragrahvi muutmiseks ettepanekuid ei teinud.<sup>3</sup> Asjatundjate kogu töö käigus leidsid mõned eksperdid, et riigikontrolöri pidev osalus valitsuse istungitel on põhjendamatu, ning esitasid kaalumiseks ettepaneku, et riigikontrolöri võidaks kutsuda valitsuse kabinetiistungitele.<sup>4</sup> Madis Ernits pidas põhjendatuks kommenteeritava paragrahvi teise lõike tühistamist, kuna see ei vasta

<sup>1</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, III osa. Muudatusettepanekud.

<sup>2</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, II osa, 11. peatükk. Riigikontroll.

<sup>3</sup> Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevuse aruanne. Tallinn: Justiitsministeerium, põhiseaduse asjatundjate kogu 2018.

<sup>4</sup> Samas, lk 192.

tegelikule olukorrale.<sup>5</sup> 2018. aastal valminud Riigireformi Sihtasutuse riigireformi kontseptsioon soovitas „[I]õpetada riigikontrolöri rutiinse osalemise praktika Vabariigi Valitsuse istungitel“.<sup>6</sup>

## II. Riigikontrolöri osalemine valitsuse istungil

- 3 Riigikontrolöril on õigus võtta osa valitsuse istungist sõnaõigusega tema ülesannetesse kuuluvais asjus, mida kordab PSiga sarnases sõnastuses ka VVS § 18 lg 4. Selles osas erineb riigikontrolöri kohta käiv PSi regulatsioon õiguskantsleri omast, sest viimase puhul ei ole tema osalemine valitsuse istungil mingi kindla teemade ringiga piiritletud. Samuti võib õiguskantsler PSi kohaselt sõnaõigusega osaleda Riigikogu istungil (§ 141 lg 2). Kuna praktikas on raske selgelt piiritleda valitsuse istungil käsitletavaid teemasid, mis mingil moel riigikontrolöri pädevusega ei seondu, on riigikontrolöril tegelikkuses võimalik osa võtta valitsuse istungist täies ulatuses. Vastavalt VVS § 17 lg 2 teeb riigisekretär valitsuse istungi aja ja päevakorra teatavaks teiste hulgas riigikontrolörile, hindamata seejuures, kas istungil käsitletakse riigikontrolöri ülesannetesse kuuluvaid asju. Samuti osaleb riigikontrolör praktikas valitsuse kabinetinõupidamisel. Vastavalt RKKTS § 58 lg 1 on riigikontrolöril õigus Riigikogu saali istungi ajal siseneda ja seal viibida.
- 4 Riigikontrolöri õigus valitsuse istungil osalemiseks pärineb algselt Vene keisririigi õigusest, mis Eesti Vabariigi loomise järel riigikontrolli tööd osaliselt edasi reguleeris (vt selle peatüki sissejuhatus komm. 1–2). Sellist töökorraldust on põhjust pidada pigem valitsuse, mitte parlamendi heaks töötavale kontrollasutusele viitavaks jooneks. Teadaolevalt on valitsuse istungil osalemise õigus veel Slovakkia kõrgeima kontrollasutuse juhil.<sup>7</sup> Eesti riigiõiguslikes käsitlustes on sellisesse süsteemivälisesse lahendusse suhtunud pigem positiivselt, tuues üsna üldsõnalise argumendina esile, et see soodustab riigikontrolli koostööd täitevõimuga ning parandab valitsuse töö tõhusust.<sup>8</sup> Riigireformi Sihtasutuse riigireformi kontseptsioonis on seevastu nähtud riigikontrolöri valitsuse istungil osalemises huvide konflikti riski, kuna see võib takistada nende küsimuste hilisemat kontrollimist, mille arutamisel riigikontrolör on osalenud.<sup>9</sup>
- 5 VVS § 20<sup>2</sup> lg 2 kohaselt peab valitsus enne Euroopa Kontrollikoja liikmekandidaadi esitamist tutvuma riigikontrolöri arvamusega. Vastavalt Vabariigi Valitsuse reglemendi § 12 p 3 esitab kontrollikoja liikmekandidaadi valitsusele rahandusminister, olles kuulunud ära riigikontrolöri arvamuse.

## III. Riigikontrolör ametkonna juhina

- 6 Kommenteeritava paragrahvi lg 2 grammatiline tõlgendamine võiks tähendada VVS-i, ATSi ja teiste ministri tegevust reguleerivate sätete otsekohaldamist ka riigikontrolörile või siis seadusandja kohustust neid sätteid riigikontrolli tegevust reguleerivates seadustes dubleerida. Kehtiv RKS annab riigikontrolörile tegelikkuses suuremad õigused, kui on tagatud ministrile ministeeriumi juhtimisel. Nii ei anna kehtiv ATS ministrile sõltumatut võimalust kõigi ametikohtade täitmiseks, vaid mitmeid ametikohti saab ta täita üksnes avaliku teenistuse tippjuhtide valiku komisjoni ettepanekul. Samuti piirab VVS ministri organisatsioonilisi õigusi – nt ministri ja kantsleri vahelise pädevusjaotusega – märksa

<sup>5</sup> Samas, lk 50.

<sup>6</sup> Riigireformi kontseptsioon. Riigireformi Sihtasutus 2018, lk 89.

<sup>7</sup> National Audit Office Information Centre. State Audit in the European Union. 2005, lk 4.

<sup>8</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, II osa, 11. peatükk. Riigikontroll.; U. Lee, T. Mattson, A. Mikli. – PSKV, PS § 136 komm. 3.

<sup>9</sup> Riigireformi kontseptsioon, lk 88.

enam kui RKS riigikontrolöri õigusi. Seega piiraks PSi kommenteeritava sätte sõnasõnaline kohaldamine riigikontrolöri õigusi kehtiva seadusega võrreldes oluliselt rohkem. Ministeeriumide tegevuse seadusandlikul reguleerimisel võiks iseenesest pidada põhi-seaduspäraseks ka lahendusi, mis koondaksid senisest enam ülesandeid näiteks riigikantseleisse, piirates sellega ministri organisatsioonilisi õigusi praegusega võrreldes veelgi. Samas on ilmne, et selliste piirangute kohaldamine riigikontrollile läheks vastuollu §-ga 132, mis näeb ette institutsiooni sõltumatuse oma tegevuses.

- 7 Sätte tõlgendamisel koosmõjus §-ga 132 tuleb kõrvale jätta võimalus, nagu saaks riigikontrolli juhtimist allutada asutuseväliste institutsioonidele või isikutele. Mõeldav on küll §-s 137 viidatud seadusega riigikontrolöri otsustusõiguse jagamine riigikontrolli sees, näiteks peakontrolöridega. Kuid ka sellisel juhul on raske põhjendada, miks peaks selline juhtimismudel jäljendama ministeeriumi oma – näiteks ministri ülesannete jaotust kantseriga. Kui püüda tõlgendada käsitletavat lõiget nii, et riigikontrolörile tuleb tagada vähemalt (mitte täpselt) samad õigused, mis ministrile, ei anna see sättele oluliselt konkreetsemat sisu. Erinevate ministrite vastutusvaldkonnast tulenevaid ülesandeid on raske kõrvutada riigikontrolöri omadega ning tagada, et riigikontrolöri õigused asutuse juhina ei oleks seejuures ühelgi juhul piiratumad kui nt kaitseministril, välisministril või siseministril. Põhjendatum on asuda seisukohale, et selle sätte ülevõtmine 1937. a PSist, mis kõrvutas riigikontrolöri staatuse ministri omaga hoopis laiemalt, ei ole kehtiva PSi parlamendikesksema kontrollasutuse regulatsiooni kontekstis põhjendatud.