

## § 137. [Riigikontrolli korralduse seadusereservatsioon]

### Riigikontrolli korralduse sätestab seadus.

Autor *Priit Kama*

#### Ajaloolised tekstid

**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

- 1 Kommenteeritav paragrahv sätestab seadusereservatsiooni riigikontrolli korralduse reguleerimiseks. Säte ei eelda ainult ühe konkreetse seaduse kehtestamist institutsiooni korraldamiseks, vaid nõuab selle korralduse reguleerimist üksnes seaduse tasemel.
- 2 Selle sätte kohta ei ole esitatud olulist õiguspoliitilist kriitikat. Valitsuse 1996. a moodustatud põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon<sup>1</sup> ega justiitsministeeriumi juurde moodustatud põhiseaduse asjatundjate kogu<sup>2</sup> ei teinud ettepanekut selle paragrahvi muutmiseks.
- 3 Riigikontrolli korralduse mõiste hõlmab kindlasti asutuse organisatsioonilist ülesehitust. Kuigi kehtiv PS määratleb seaduse reguleerimiseset kitsamalt 1937. aasta eeskujust, mille kohaselt tuli seaduses ette näha ka „tegevuse lähemad alused“, hõlmab korralduse mõiste ka riigikontrolli menetlusalaseid õigusi teiste asutuste suhtes. Riigikohus on leidnud, et PS § 137 on jätnud seadusandja otsustada „majanduskontrolli ulatuse ja korralduse“, selgitades, et selline regulatsioon tagab „paindliku reageerimise riigihalduse muutumisele ja kontrollimeetodite arengule“.<sup>3</sup> Seega hõlmab säte ka täpsema kontrollitavate ringi kehtestamist, kontrollitavate asutuste õigusi ja kohustusi riigikontrolli ees, eriti teabele juurdepääsu võimaldamisel.

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

<sup>2</sup> Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevuse aruanne. Tallinn: Justiitsministeerium, põhiseaduse asjatundjate kogu 2018.

<sup>3</sup> RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 36.

- 4 Käsitletava sätte kohaselt peab Riigikogu kehtestama riigikontrolli korralduse seaduse tasandil. Arvestades riigikontrolli sõltumatut seisundit, ei ole võimalik delegeerida tema organisatsiooni ja menetlustoimingute tegemise õiguste kehtestamist valitsusele. Paragrahvi sõnastuse kohaselt võiks kahtluse alla seada, kas see võimaldab jätta riigikontrolöri määrata asutuse struktuuriüksuste moodustamise, nende põhimääruste kehtestamise, ametikohtade ja töökohtade arvu määramise ja muud töökorralduslikud küsimused, nagu see on ette nähtud kehtiva RKS § 15 lg 2 p-s 1–3. Arvestades, et PS § 136 lg 2 kohaselt peaksid riigikontrolöri olema ministriga sarnased õigused asutuse juhtimisel, tuleb sellest sättest järeldada ka pädevust asutuse struktuuri ja sisemist töökorraldust reguleerida, mistõttu praegust RKS-i regulatsiooni on põhjust pidada põhiseaduspäraseks.
- 5 Vastavalt § 104 lg 2 p-le 13 kuulub riigikontrolli reguleeriv seadus nende seaduste hulka, mida saab vastu võtta ja muuta ainult Riigikogu koosseisu häälteenamusega. Selles osas erineb riigikontrolli regulatsioon õiguskantsleri regulatsioonist, sest kuigi § 144 näeb ette, et õiguskantsleri õigusliku seisundi ja tema kantselei töökorralduse sätestab seadus, ei ole õiguskantsleri tegevust reguleerivat seadust §-s 104 toodud loetellu lisatud. Selline erinevus on raskesti põhjendatav. Kuna riigikontrolli seadus on koosseisu häälteenamusega vastu võetav seadus, tekib küsimus, milliseid küsimusi tuleb selles seaduses obligatoorselt reguleerida ning mis ulatuses võib selle kõrval riigikontrolliga seotud küsimusi reguleerida lihtseadus. Riigikohus on leidnud, et koosseisu häälteenamusega vastu võetavad seadused võivad sisaldada viiteid lihtseadustele, kui viidatav küsimus ei kuulu koosseisu häälteenamusega vastu võetava seaduse „spetsiifilisse reguleerimisalasse“<sup>4</sup> või olemuslikult seaduse reguleerimisesemesse.<sup>5</sup> Selline küllaltki ambivalentne kohtupraktika seisukoht võimaldab pidada iseenesest aktsepteeritavaks ATSi kohaldamist riigikontrolli ametnikele. Ilmselt on väljaspool kahtlust ka RSVSi kohaldamine ning riigikontrolöri kandidaadi julgeolekukontrolli teostamine JASis ettenähtud korras.

<sup>4</sup> RKHKo 20.10.2008, 3-3-1-42-08, p 14.

<sup>5</sup> RKÜKo 09.04.2013, 3-3-1-82-12, p 32.