

XI peatükk. RIIGIKONTROLL

Sissejuhatuse autor *Priit Kama*

- 1 Eesti Vabariigi loomise ajal pärines esmane arusaam riigikontrolli funktsioonist Vene keisririigi finantskontrollisüsteemidest. Tõsiseltvõetavamad finantskontrollisüsteemi üritati Venemaal juurutada esimest korda Peeter I reformide käigus, mil 1711. a moodustati Senat, mille üks funktsioon oli riigi finantsjuhtimine. Senati koosseisu kuulus revisjoni-komisjon. Venemaa finantskontrollisüsteemi esmane eesmärk oli võidelda ametnike kuritarvitustega ja neid rikkumiste eest karistada. 1811. a moodustati Riigi Arvete Kontrollimise Peavalitsus ning riigikontrolöri (Государственный контролер) ametikoht. Nende ülesandena nähti muu hulgas hinnata lisaks tehingu seaduslikkusele ka selle otstarbekohasust. 1836. a kujundati asutus ümber Riigikontrolliks (Государственный контроль). 1892. a seadusega võrdsustati riigikontrolöri seisund ministri omaga.¹ Venekeelse termini otsetõlkest pärineb nii praeguse Eesti riigikontrolöri kui ka Riigikontrolli nimetus. Kuigi Lääne-Euroopa riikides oli tol ajal valitsusest sõltumatu riigikontrolli arendamisega tõsiselt tegeldud, ei kujunenud Vene keisririigi finantskontrollisüsteem kunagi valitsusest sõltumatuks. Finantskontroll jäi täitevvõimu ülesandeks, viimane vastutas ühtlasi eelarve täitmise eest. Vene keisririigi kontrollisüsteem jäi lõpuni eba-korrapäraseks ja bürokraatlikuks.²
- 2 Eesti Vabariigi esimese riigikontrolöri nimetas Maanõukogu vanematekogu ametisse 6. jaanuaril 1919, pidades teda sisuliselt valitsusse kuuluvaks ja valitsuse istungitest osavõtjaks ametiisikuks.³ 5. veebruaril võttis Maanõukogu vastu ajutise seaduse Eesti riigikontrolli kohta⁴, mille kohaselt pidi riigikontrolöri valima Maanõukogu, viis kontroll-nõukogu liiget riigikontrolöri ettepanekul ametisse nimetama Maanõukogu vanematekogu ning ühe liikme määrama Riigikohus. 19. märtsil nimetas Maanõukogu vanematekogu neli Riigikontrolli kontrollnõukogu liiget.⁵ Asutava Kogu 4. juunil 1919 vastuvõetud ajutise põhiseaduse, Eesti Vabariigi valitsemise ajutise korra § 11 nägi Asutava Kogu ülesannete hulgas ette „vabariigi kontrolöri“ aruannete kinnitamise, riigikontrolöri valimise ja riigi kontrollnõukogu liikmete ametisse kinnitamise.⁶ Seega lähtus ajutine põhiseadus selgelt põhimõttest, et Riigikontroll peab töötama parlamendi heaks. Kontrollnõukogu ettenägemine viitas seejuures kollegiaalse kontrollorgani loomise võimalusele. Kuna Venemaa seadused jäid Eesti Vabariigis kehtima niivõrd, kuivõrd neid ei muudetud⁷, siis reguleerisid Riigikontrolli tegevust osaliselt ka edaspidi Venemaa ministriumide seadus⁸ ja Venemaa arveseaduste kogu.⁹
- 3 1920. a põhiseaduse ettevalmistamise käigus oli arutusel võimalus riigikontroll põhiseaduses ette näha Vabariigi Valitsuse juures asuva organina.¹⁰ Lõpliku eelnõu ettevalmistamisel jäädi siiski parlamentaarse riigikontrollimudeli juurde, kuid riigikontrolli ja

¹ Э. Аминова. Финансовый контроль в России: история и современность. – Право и управление. XXI век, 19/2011/2, lk 49–51. Arvutivõrgus: http://pravo.mgimo.ru/sites/default/files/pdf/007_aminovaem.pdf

² Samas, lk 52.

³ Riigikontroll 1918–2008. Sissevaateid ajalukku, dokumente, artikleid. Tallinn: SE & JS 2009, lk 22.

⁴ RT 15.02.1919, 9.

⁵ Riigikontroll 1918–2008. Sissevaateid ajalukku, dokumente, artikleid, lk 27.

⁶ RT 9.07.1919, 44.

⁷ Samas, Eesti vabariigi valitsemise ajutine kord § 22.

⁸ Учреждения министерств. Свод законов Российской империи. Санкт-Петербург: I т., II ч., 1892.

⁹ Свод Уставов счетных. Свод законов Российской империи. Санкт-Петербург: VIII т., II ч., 1857.

¹⁰ RA, ERA.15.2.414. Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu. Asutava Kogu liikme J. Uluotsa kokkuseatud teine eelnõu 19. okt. 1919. a.

riigikontrolöri nimetamisest põhiseaduses loobuti. 1920. a põhiseaduse § 55 nägi ette, et Riigikogu kontrollib riigiasutuste ja -ettevõtete majandustegevust ning riigieelarve täitmist „tema poolt ametisse seatavate vastavate asutuste kaudu“. Seega jättis põhiseadus küsimuse riigikontrolli kollegiaalsest või ainuisikulisest juhtimisest otsustamiseks seaduse tasemel. 1920. a põhiseaduse jõustumise järel kehtis edasi Maanõukogu vastuvõetud ajutine seadus riigikontrolli kohta, mida küll hiljem korduvalt muudeti. Seetõttu tuleb 1920. a põhiseaduse kehtivuse ajal Eesti riigikontrolli pidada kollegiaalset mudelit järgivaks.

- 4 14.–16. oktoobril 1933 toimunud rahvahääletusel Eesti Vabadussõjalaste Liidu initsiatiivil vastuvõetud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus¹¹ muutis Riigikontrolli käsitlevat paragrahvi küll üksnes mõne sõna osas, kuid see-eest põhimõtteliselt. Kui 1920. a põhiseaduse kohaselt oli majanduskontroll Riigikogu poolt ametisse seatavate asutuste ülesanne, siis muudatusega nähti ette, et Riigikogu teeb seda „tema poolt seaduse alusel ellukutsutavate vastavate asutuste kaudu“. Seega ei näinud põhiseadus enam ette, et kontrollorgani peaks ametisse nimetama Riigikogu, vaid seda võinuks Riigikogu vastu võetud seaduse alusel teha ka näiteks uuendatud põhiseaduse kohaselt laiendatud võimuga ja rahva poolt otse valitav riigivanem. Sisuliselt muudetud põhiseaduses ettenähtud võimukorraldus 12. märtsil 1934 kehtestatud kaitseseisukorra tõttu täies mahus kunagi tööle ei rakendunud. Põhiseaduse jõustumisel nii peaministri kui ka riigivanema ülesandeid täitma asunud Konstantin Päts kehtestas 20. novembril 1936 dekreedina uue arveseaduse¹², mis sätestas muu hulgas Riigikontrolli jaoks riigiasutuste ja -ettevõtete kontrollimise korra ning millega kaotasid kehtivuse seni Riigikontrolli tegevust reguleerinud Venemaa arveseaduste kogu ja ministeeriumide seadus.
- 5 Rahvuskogu võttis teise Eesti põhiseaduse vastu 28. juulil 1937.¹³ Uus põhiseadus käsitles Riigikontrolli neljast paragrahvist koosnevas eraldi peatükis. Võimalik, et struktuuri eeskujuks oli siin muu hulgas 1935. a Poola põhiseadus, mida on nähtud laiemalt 1937. a põhiseaduse ühe eeskujuna.¹⁴ Poola tollase põhiseaduse riigikontrolli peatükk koosneb küll vaid ühest paragrahvist, kuid see reguleerib nii riigikontrolli ülesandeid, Kõrgema Kontrollikoja esimehe ametisse nimetamist ja vabastamist kui ka tema ministriga sarnanevat pädevust oma ametkonna suhtes.¹⁵ Eesti 1937. a põhiseaduse presidendikesksest riigikorraldusest lähtuvalt oli riigikontrolöri ametisse nimetamine antud Vabariigi Presidendi pädevusse, kes sai teha valiku kahekojalise Riigikogu üldkoosoleku esitatud kandidaatide hulgast. President võis riigikontrolöri omal algatusel vabastada, mis muutis riigikontrolöri temast üheselt sõltuvaks, millele juhtis tähelepanu Jüri Uluots Rahvuskogu töö käigus.¹⁶ Samas oli president kohustatud riigikontrolöri vabastama Riigikogu koosseisu enamuse ettepanekul, mille tegemine kahekojalises parlamendis oleks olnud muidugi väga keeruline. Põhiseaduse kohaselt oli riigikontrolör aruandekohustuslik nii presidendi

kui ka Riigikogu mõlema koja ees. Erinevalt valitsemise ajutisest korrast ja 1920. a põhiseaduse kehtivuse ajal juurdunud praktikast ei teinud 1937. a põhiseadus viiteid kollegiaalsele juhtimisele. Rahvuskogus oli arutusel kollegiaalselt (kontrollnõukogu)

¹¹ RT 28.10.1933, 86.

¹² RT 27.11.1936, 96.

¹³ RT 03.09.1937, 71.

¹⁴ R. Marandi. Poola 1935. aasta konstitutsioon kui Eesti 1937. aasta põhiseaduse eeskuju. – Eesti TA Toimetised. Humanitaar- ja Sotsiaalteadused 1992/3, lk 193.

¹⁵ Constitution of the Republic of Poland 1935. April 23, 1935. Warsaw, Polish Commission for International Law Cooperation, 1935. Art. 77.

¹⁶ Rahvuskogu. Esimene Koda. Stenograafilised aruanded. 19. veebruarist – 13. augustini 1937. Tallinn: Ühiselu 1938, lk 269.

juhitava Riigikontrolli ettenägemine põhiseaduses, kuid enamuse toetust see ei leidnud.¹⁷ Põhiseaduse avaldamisega 3. septembril algas kuni sama aasta lõpuni kestnud üleminekuperiood, mille vältel riigihoidjana tegutsenud Konstantin Päts andis 29. detsembril dekreedina uue Riigikontrolli seaduse¹⁸, mille jõustumisel 1. jaanuaril 1938 kaotas kehtivuse 1919. a ajutine seadus riigikontrolli kohta. Uus Riigikontrolli seadus säilitas kollegiaalse riigikontrollnõukogu, mida juhtis riigikontrolör ning kuhu kuulus veel neli liiget, kelle nimetas ametisse president riigikontrolöri ettepanekul. 1937. a põhiseadus andis riigikontrolörile Riigikontrolli juhtimisel samad õigused nagu ministritele ministeeriumide juhtimisel, mis jätab esmapilgul mulje monokraatlikust juhtimisest. Kuid arvestades, et 1938. a valitsemise korraldamise seaduse kohaselt nimetas president ametisse kuue kõrgema palgaastme riigiteenistujad ning terve rea eriseadustes ettenähtud riigiametnikke, ei kaldunud tema poolt riigikontrollnõukogu liikmete nimetamine ministeeriumide juhtimisloogikast kõrvale.

- 6 1990. a 6. juunil võttis Nõukogude okupatsioonivõimu kontrolli alt sisuliselt väljunud kohalik Ülemnõukogu vastu Eesti Vabariigi Riigikontrolli seaduse¹⁹, mille eesmärk oli panna alus parlamendi heaks töötavale sõltumatule kõrgeimale kontrollorganile. Riigikontrolöri nimetas seaduse kohaselt ametisse Ülemnõukogu Ülemnõukogu Presiidiumi esildisel ning riigikontrolöri volituste tähtjaks oli ette nähtud seitse aastat. Kuna Ülemnõukogu võis presiidiumi esildisel riigikontrolöri ametist vabastada, siis ei välistanud seaduse sõnastus seda, et soovi korral oleks võinud seda teha enne seitsmeaastase ametiaja möödumist. Ette oli nähtud riigikontrolörist, tema asetäitjast ja peakontrolöridest koosnev Riigikontrolli nõukogu, kuid erinevalt 1937. a seaduse riigikontrollnõukogust ei olnud sel kontrollitegevuses sisulisi volitusi, vaid tegu oli puhtalt nõuandva organiga, mis 1995. aastal jõustunud riigikontrolli seadusega kaotati. Eesti Vabariigi Riigikontrolli seadus kehtis mitme muudatusega ka põhiseaduse jõustumise järel kuni 6. veebruarini 1995.

¹⁷ A. Mägi. Põhiseaduse koostamise käik Rahvuskogus. – A. Mägi jt (toim.). Põhiseadus ja Rahvuskogu. Tallinn: Rahvuskogu 1937, lk 202.

¹⁸ RT 30.12.1937, 103.

¹⁹ ÜVT 19, 22.06.1990, 288.