

## 557 SE I

## RIIGIKONTROLI SEADUS

## 1. peatükk

## Üldsätted

**§ 1. Seaduse reguleerimisala**

Käesolev seadus määrab kindlaks Riigikontrolli korralduse ja tegevuse alused.

**§ 2. Riigikontrolli staatus**

Riigikontroll on oma tegevuses sõltumatu majanduskontrolli teostav riigigorgan.

**§ 3. Riigikontrolli tegevuse eesmärk**

Riigikontrolli tegevuse eesmärk on majanduskontrolli kaudu anda Riigikogule ja avalikkusele kindlustunne, et avaliku sektori vahendeid kasutatakse seaduslikult ning tulemuslikult.

**§ 4. Riigikontrolli kulude katmine**

Riigikontrolli tegevuseks vajalikud kulud nähakse ette riigieelarves.

**§ 5. Riigikontrolli tegevuse kontrollimine**

Riigikontrolli tegevust auditeerib igal aastal Riigikogu poolt rahanduskomisjoni ettepanekul määratud audiitor, kellel on Riigikontrolli tegevuse kontrollimiseks samasugused õigused nagu Riigikontrollil kontrollimiste läbiviimiseks.

## 2. peatükk

## Riigikontrolli ülesanded ja pädevus

**§ 6. Majanduskontroll (audit)**

(1) Riigikontroll hindab majanduskontrolli (auditi) käigus kontrollitavate

tegevuse õiguspärasust ja tulemuslikkust ning nende infotehnoloogiasüsteemide usaldatavust.

(2) Majanduskontrolli teostamisel lähtub Riigikontroll riigikontrolööri kehtestatud standarditest. Majanduskontrolli peamised liigid on finants- ja tulemusaudit.

(3) Finantsauditi eesmärgiks on hinnata kontrollitava, tema struktuuriüksuse,

tegevuse või programmi kohta koostatud finantsaruande õigsust ning teha vajadusel kindlaks, kas toimingud, mille finantsaruanded põhinevad, on õiguspärased.

(4) Tulemusauditi eesmärgiks on hinnata kas kontrollitavat, tema

struktuuriüksust, tegevust või programmi on juhitud tulemuslikult.

(5) Tulemuslikkust hinnatakse lähtudes järgmistest kriteeriumidest:

1) säästlikkus, mis tähendab eesmärkide saavutamiseks tehtavate kulutuste minimeerimist;

2) tõhusus, mis tähendab kulutuste ja nende abil saavutatavate tulemuste suhet;

3) mõjus, mis tähendab tegevuse tegelikku mõju võrrelduna kavatsatud mõjuga.

(6) Tulemusauditi läbiviimisel lähtub Riigikontroll kontrollitavatele seaduste ja

teiste õigusaktidega pandud ülesannetest ning riiklike programmide ja arengukavadega püstitatud eesmärkidest.

**§ 7. Kontrollitavad**

(1) Riigikontroll teostab majanduskontrolli järgmistele asutustele ja organisatsioonidele üle:

1) Riigikogu Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei, kohtud, Riigikantselei ja Õiguskantsleri Kantselei;

- 2) ministeeriumid ja teised valitsusasutused ning nende hallatavad riigiasutused;
- 3) avalik-õiguslikud juriidilised isikud;
- 4) sihtasutused, kelle asutajaks on riik või avalik-õiguslik juriidiline isik;
- 5) mittetulundusühingud, kelle liikmeks on riik või avalik-õiguslik juriidiline isik;
- 6) äriühingud, kus riigil või avalik-õiguslikel juriidilistel isikutel on kas üksi või ühiselt valitsev mõju enamusosaluse kaudu või muul viisil, samuti nende äriühingute tütarettevõtjad;
- 7) äriühingud, kes on saanud riigilt laenu või kelle laene või muude lepinguliste kohustuste täitmist tagab riik;
- 8) Euroopa Liidu vahendite lõppkasutajad ja isikud, kellel on kohustusi Euroopa Liidu ees;
- 9) muud avalik-õiguslike haldusüksuste täitjad.

(2) Riigikontroll teostab kohalike omavalitsuste üle majanduskontrolli nende valdusse antud riigi kinnis- ja vallasvara, riigieelarvest antavate eraldiste, toetuste ning riiklike ülesannete täitmiseks eraldatud raha kasutamise osas.

(3) Riigikontroll kontrollib teiste isikute valdusse antud riigivara kasutamist ja säilimist ning riiklike toetuste ja sihtotstarbeliste eraldiste kasutamist.

#### **§ 8. Aruannete esitamise kohustus**

(1) Riigiasutused ja avalik-õiguslikud juriidilised isikud on kohustatud kahe nädala jooksul pärast oma aastaaruande kinnitamist saatma selle koopia Riigikontrollile.

(2) Riigivara hävimise, varguse ja muudest riigile varalise kahju tekkimise juhtudest, kui kahjusumma ületab Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuupalga alammäära sajakordselt või enam, on vara valdaja kohustatud viivitamatult teatama Riigikontrollile.

#### **§ 9. Sisekontrolli hindamine ja sisekontrollialane nõustamine**

Riigikontroll hindab kontrollitavate sisekontrolli ja abistab neid metodoloogiliselt sisekontrolli efektiivsel korraldamisel.

#### **§ 10. Riigikontrolli aruanded Riigikogule**

(1) Riigikontrolör esitab Riigikogule ülevaate riigi vara kasutamise ja säilimise kohta üheaegselt riigieelarve täitmise aruande arutamiseks Riigikogus. Ülevaade avaldatakse Riigi Teataja Lisas.

(2) Riigikontroll esitab oma tegevuse kohta aastaaruande Riigikogule hiljemalt

kuu aja jooksul pärast audiitori järeldusotsuse saamist. Aruanne peab sisaldama Riigikogu poolt nimetatud audiitori järeldusotsust. Riigikontrolli aastaaruanne avalikustatakse.

#### **§ 11. Riigikontrolli arvamused eelarvete eelnõude kohta**

(1) Riigikontroll annab Riigikogule arvamuse riigieelarve ning muude Riigikogu poolt kinnitatavate riiklike eelarvete eelnõude kohta hiljemalt kahe nädala jooksul alates eelnõu esitamisest Riigikogule.

(2) Riigikontroll võib kohaliku omavalitsuse volikogu ettepanekul anda arvamuse kohaliku omavalitsuse eelarve eelnõu kohta.

#### **§ 12. Riigikogu liikme arupärimine**

Riigikontrolör vastab Riigikogu liikme arupärimisele seaduses sätestatud korras.

#### **§ 13. Osalemine õigusloomes**

(1) Riigikontrollil on õigus teha Riigikogule, Vabariigi Valitsusele ja ministrile ettepanekuid seaduste, määruste ning muude õigusaktide väljatöötamiseks, muutmiseks ja täiendamiseks.

(2) Riigikontrollile esitatakse mõistliku aja jooksul enne vastuvõtmist valitsusasutuste ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide eelnõud, mis käsitlevad raamatupidamist, riieelarve koostamist ja täitmist ning finantsaruandeid.

#### **§ 14. Välissuhtlemine**

(1) Riigikontroll suhtleb iseseisvalt välisriikide kõrgemate kontrolliasutustega ja

osaleb nende asutuste rahvusvaheliste organisatsioonide tegevuses. Riigikontroll teeb koostööd Euroopa Kontrollikojaga.

(2) Riigikontroll võib koos välisriikide või rahvusvaheliste kontrolliasutustega läbi viia ühiseid kontrollinisi, kui see tuleneb rahvusvahelistest lepingutest või kokkulepetest, ning kontrollida rahvusvahelisi organisatsioone kooskõlas nende organisatsioonide tegevust sätestavate dokumentidega.

#### **§ 15. Poliitikasse sekkumise vältimine**

Riigikontroll ei hinda poliitilisi eesmärke. Kontrollitulemuste põhjal võib Riigikontroll võtta seisukoha poliitilise otsuse majanduslike eelduste või mõjude kohta.

#### **§ 16. Lisavolituste kindlaksmääramine**

Käesolevas seaduses sätestatud ülesanded ja pädevus ei välista teiste seadustega Riigikontrollile lisavolituste andmist.

### **3. peatükk**

#### **Riigikontrolör**

#### **§ 17. Riigikontrolöri staatus ja ülesanded**

(1) Riigikontrolli juhib riigikontrolör, kellel on oma ametkonna juhtimisel samad õigused, mis on seadusega antud ministritele ministeeriumi juhtimiseks.

(2) Riigikontrolör:

1) määrab Riigikontrolli auditiosakondade ja teenistuste arvu, nimetused, tegevusvaldkonnad ja koosseisu, kinnitab auditiosakondade ja teenistuste põhimäärused ning loob kontrolli teostavate isikute alatised ametikohad väljaspool Riigikontrolli asukohta;

2) kehtestab Riigikontrolli töökorra, auditeerimisstandardid ja muud vajalikud eeskirjad;

3) võtab teenistusse ja vabastab sellest Riigikontrolli teenistujad;

4) nimetab enda asendajaks ühe Riigikontrolli peaauditoritest;

5) tagab Riigikontrolli eelarve projekti ja aastaaruande õigeaegse koostamise ning esitamise seaduses sätestatud korras;

6) esindab Riigikontrolli tsiviilõiguslike toimingute tegemisel või volitab

Riigikontrolli esindama mõne teise isiku;

7) täidab muid õigusaktides sätestatud ülesandeid.

#### **§ 18. Riigikontrolöri osavõtt Vabariigi Valitsuse istungitest**

(1) Riigikontrolör võib oma ülesannetesse kuuluvais asjus võtta sõnaõigusega osa Vabariigi Valitsuse istungitest.

(2) Riigikontrolörile saadetakse Vabariigi Valitsuse istungite päevakorrad koos arutusele tulevate õigusaktide eelnõudega.

#### **§ 19. Riigikontrolöri ametisse nimetamine**

Riigikontrolöri nimetab ametisse Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul viieks aastaks.

#### **§ 20. Riigikontrolörile esitatavad nõuded**

(1) Riigikontrolör peab olema kõrgete kõlbeliste omadustega teovõimeline Eesti kodanik, kelle vanus ametisse nimetamisel ei ületa 65 aastat ja kes valdab vabalt riigikeelt.

(2) Riigikontrolöril peab olema akadeemiline kõrgharidus ning ta peab tundma riigihalduse ja majanduse põhialuseid.

#### **§ 21. Riigikontrolöri ametivanne**

(1) Riigikontrolör astub ametisse Riigikogu ees tema nimetamisele järgneval täiskogu tööajal järgmise ametivande andmisega:

"Töotan jääda ustavaks Eesti rahvale, Eesti Vabariigile ja tema põhiseaduslikule korrale ning oma südametunnistuse järgi, kooskõlas põhiseaduse ja seadusega, täita erapooletult kõiki neid kohustusi, milleks amet mind kohustab."

(2) Ametivande tekstile kirjutab riigikontrolör alla ja seda hoitakse riigikontrolöri ametisoleku ajal Riigikogu Kantseleis, pärast ametist lahkumist aga Riigiarhiivis.

## **§ 22. Riigikontrolöri volituste lõppemine**

Riigikontrolöri volitused loetakse lõppenuks:

- 1) käesoleva seaduse §-s 19 nimetatud vieaastase tähtaja möödumise päevast;
  - 2) tema ametist tagasiastumise avalduse rahuldamise päevast;
- 3) tema kestva võimetuse korral üle kuue kuu järjest täita oma ametiülesandeid - Riigikohtu üldkogu otsuse jõustumise päevast;
- 4) tahtlikult toime pandud kuriteo eest süüdimõistva kohtuotsuse jõustumise päevast;
- 5) ettevaatamatus tõttu toime pandud kuriteo eest süüdimõistva kohtuotsuse jõustumise päevast, kui selle kohtuotsusega on määratud vabaduskaotuslik karistus;
- 6) tema surma korral.

## **§ 23. Riigikontrolöri tagasiastumine**

Ametist tagasiastumiseks esitab riigikontrolör kirjaliku avalduse Vabariigi Presidendile, kes teeb Riigikogule ettepaneku riigikontrolör ametist vabastada.

## **§ 24. Riigikontrolöri kestev võimetus täita oma ülesandeid**

(1) Kui riigikontrolör on haiguse tõttu või muul põhjusel kuus kuud järjest kestvalt võimetu täitma oma ametiülesandeid, esitab Vabariigi President Riigikohtule põhjendatud taotluse tunnistada seda oma otsusega.

(2) Riigikohtu üldkogu vaatab taotluse läbi ja teeb otsuse viivitamata.

(3) Riigikohtu üldkogu otsus, millega riigikontrolör tunnistatakse kestvalt võimetuks täitma oma ametiülesandeid, jõustub väljakuulutamise päeval.

(4) Jõustunud Riigikohtu üldkogu otsus vabastab riigikontrolöri ametist.

## **§ 25. Riigikontrolöri kriminaalvastutusele võtmine**

(1) Riigikontrolöri saab kriminaalvastutusele võtta ainult õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul.

(2) Riigikontrolöri volitused peatuvad alates päevast, mil Riigikogu teeb otsuse anda nõusolek riigikontrolöri kriminaalvastutusele võtmiseks.

(3) Riigikontrolöri volitused taastuvad:

- 1) õigeksmõistva kohtuotsuse jõustumise päevast;
- 2) ettevaatamatus tõttu toime pandud kuriteo eest süüdimõistva kohtuotsuse jõustumise päevast juhul, kui määratud karistuseks ei olnud vabadusekaotus;

3) kriminaalmenetluse lõpetamise päevast tema kriminaalasjas.

(4) Riigikontrolör on ametist tagandatud:

- 1) tahtlikult toime pandud kuriteo eest süüdimõistva kohtuotsuse jõustumise päevast;
- 2) ettevaatamatus tõttu toime pandud kuriteo eest süüdimõistva kohtuotsuse jõustumise päevast, kui selle kohtuotsusega on määratud vabaduskaotuslik karistus.

(5) Riigikontrolöri kriminaalvastutusele võtmise kord on sätestatud Riigikogu liikme, riigikontrolöri, õiguskantsleri, Riigikohtu

esimehe ja Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele võtmise korra seadusega (RT I 1995, 83, 1440; 1998, 41/42, 625).

## **§ 26. Riigikontrolöri asendamine**

- (1) Kui riigikontrolör ei saa ajutiselt oma ülesandeid täita, lähevad need üle tema poolt riigikontrolöri asendajaks nimetatud peaauditiirile.
- (2) Riigikontrolöri asendaja täidab riigikontrolöri ülesandeid ka tema volituste lõppemisel kuni uue riigikontrolöri ametisse astumiseni.
- (3) Kui riigikontrolöri ülesandeid ei saa täita ei riigikontrolör ega tema nimetatud asendaja või kui riigikontrolör ei saa oma ülesandeid täita ja asendajat ei ole nimetatud, täidab neid ealt vanim peaauditiitor.

## **§ 27. Riigikontrolöri tegevuse piirangud**

- (1) Riigikontrolör ei tohi ametisoleku ajal:
  - 1) olla mõnes teises riigi-, kohaliku omavalitsuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku ametis;
  - 2) kuuluda kohaliku omavalitsustsuse volikogusse;
  - 3) osaleda erakonna tegevuses;
  - 4) kuuluda äriühingu juhatusse, nõukogusse või järelevalveorganisse;
  - 5) osaleda ettevõtluses, välja arvatud tema enda isiklikud investeeringud ning nendelt saadav tulu, samuti talle kuuluva vara käsutamisest saadav tulu.
- (2) Riigikontrolör võib tegeleda teadusliku ja pedagoogilise tööga, kui see ei takista tema ülesannete täitmist.

## **§ 28. Riigikontrolöri ametihüved**

- (1) Riigikontrolöri ametipalk määratakse Riigikogu ja Vabariigi Presidendi poolt nimetatavate riigiametnike ametipalkade seadusega (RT I 1996, 81, 1448; 1999, 29, 406).
- (2) Riigikontrolöril on pensioniea saabumisel õigus ametipensionile, kui ta on töötanud vähemalt neli aastat riigikontrolöri ametikohal. Ametipensioni ei maksta pensioniea saabumisel töötamise jätkamise ajal riigikontrolörina, Riigikogu liikmena, Vabariigi Presidendina, Vabariigi Valitsuse liikmena, Riigikohtu esimehe või liikmena, kaitseväge juhataja või ülemjuhatajana, õiguskantslerina, Eesti Panga presidendina, samuti riigikontrolöri ametist tagandamise korral. Pensionile jäänud riigikontrolöri ametipension on 70 protsenti riigikontrolöri ametipalga määrast. Ametipalga määra muutumisel makstakse pensioni muutunud suuruses alates järgneva kuu esimesest kuupäevast.
- (3) Riigikontrolöri ametipensioni see osa, mis ületab riiklikku vanaduspensioni, makstakse riigieelarvest.
  - (4) Riigikontrolöri ametipensioni saamise ajal ei ole isikul õigust saada teisi riiklikke pensione. Riigikontrolöri ametipensioni ei suurendata avaliku teenistuse seaduse (RT I 1995, 16, 228; 1999, 7, 112; 10, 155; 16, 271 ja 276) § 57 lõikes 2 sätestatud alustel.
  - (5) Riigikontrolöri surma korral makstakse igale tema ülalpidamisel olnud töövõimetule pereliikmele toitjakaotuspensioni, mille suurus on 25 protsenti riigikontrolöri ametipensionist. Riigikontrolöri pereliikmete toitjakaotuspensionid kokku ei tohi ületada 75 protsenti riigikontrolöri ametipensioni määrast.
- (6) Riigikontrolöril, kelle volitused on lõppenud käesoleva seaduse § 22 punkti 1 ja haiguse tõttu punkti 3 alusel, on õigus hüvitisele kuue kuu ametipalga määra ulatuses.

## **4. peatükk**

### **Riigikontrolli struktuur**

## **§ 29. Riigikontrolli struktuuriüksused**

- (1) Riigikontrolli struktuuriüksused on auditiosakonnad ja teenistused.**
- (2) Auditiosakonnad on Riigikontrolli põhitegevusega tegelevad struktuuriüksused.**
- (3) Teenistused on auditiosakondi abistavaid ülesandeid täitvad struktuuriüksused.**

## **§ 30. Peaauditiitori staatus ja ülesanded**

(1) Peaaudiitor on Riigikontrolli auditiosakonna juhataja, kelle riigikontrolör nimetab ametisse tähtajatult.

(2) Peaaudiitor:

- 1) juhib auditiosakonda;
- 2) määrab Riigikontrolli tööplaanis ettenähtud kontrollimist teostavad ametnikud;
- 3) väljastab kontrollimiseks vajaliku teabe kogumiseks menetlusteate;
- 4) tagab kontrollimiste läbiviimise kooskõlas seaduste ja muude õigusaktidega;
- 5) kirjutab alla kontrolliaruandele;
- 6) esindab Riigikontrolli riigikontrolöri poolt määratud pädevuse piires;
- 7) täidab muid seadusest tulenevaid või riigikontrolöri antud ülesandeid.

## **5. peatükk**

### **Avalik teenistus Riigikontrollis**

#### **1. jagu**

#### **Üldsätted**

#### **§ 31. Riigikontrolli teenistujad**

(1) Riigikontrolli teenistujate grupid on:

- 1) ametnikud;
- 2) muud teenistujad.

(2) Riigikontrolli ametnike grupid on:

- 1) kontrolliametnikud;
- 2) muud ametnikud.

#### **§ 32. Avaliku teenistuse seaduse kohaldamine**

Riigikontrolli teenistujatele kohaldatakse avaliku teenistuse seaduse sätteid käesolevas seaduses sätestatud erisustega.

#### **§ 33. Riigikontrolli teenistujate hindamine**

(1) Riigikontrolli teenistujaid ei atesteerita avaliku teenistuse seaduses ettenähtud korras.

(2) Riigikontrolli teenistujate ametioskusi, töötulemusi ja tööalast käitumist hinnatakse kord aastas riigikontrolöri kehtestatud korras.

#### **§ 34. Riigikontrolli teenistujate ja kaasatud asjatundjate töö tasustamine**

(1) Riigikontrolli teenistujatele võib maksta tasu ning anda muid hüvesid, sealhulgas toetusi ning hüvitisi vaid seadustes ettenähtud juhtudel ja korras.

(2) Riigikontrolli teenistujate tasustamiseks nähakse Riigikontrolli eelarves ette töötasu aastasumma, lähtudes eelarveliste asutuste töötajate palgatingimustest, suurendades seejuures Riigikontrolli teenistujate kuupalgamäära kuni kaks korda ministriumide vastavate kategooriate töötajate palgamääradega võrreldes.

(3) Asjatundjate kaasamiseks nähakse riigieelarves ette raha 10 protsendi ulatuses Riigikontrolli teenistujate töötasu aastasummast.

#### **§ 35. Riigikontrolli teenistujate lisatasud**

(1) Käesoleva seaduse §-s 33 nimetatud hindamise tulemuste põhjal võib Riigikontrolli teenistujatele maksta tulemustasu riigikontrolöri kehtestatud korras.

(2) Muude lisatasude ja puhkusetootuse osas kohaldatakse Riigikontrolli teenistujatele avaliku teenistuse seadust.

#### **§ 36. Kontrolliametniku pension**

(1) Riigikontrolli kontrolliametnikul on pensioniea saabumisel õigus ametipensionile. Ametipensioni see osa, mis ületab riiklikku vanaduspensioni, makstakse riigieelarvest.

(2) Ametipensioni ei maksta kontrolliametnikuna töötamise ajal.

(3) Ametipensioni suurus on 65 protsenti kontrolliametniku viimasest

ametipalgast. Ametipalga muutumisel makstakse pensioni muutunud suuruses alates järgneva kuu esimesest päevast.

(4) Õigus ametipensionile tekib pärast vähemalt 15-aastast töötamist kontrolliametnikuna. Õigus ametipensionile tekib ka isikul, kes on töötanud kontrolliametnikuna vähemalt viis aastat ja riigi- või kohaliku omavalitsuse ametnikuna vähemalt 10 aastat.

### § 37. Töötajate surveaktsioonides osalemine

Riigikontrolli kontrolliametnikud ei tohi streikida ega osaleda muudes töötajate surveaktsioonides, mis häirivad Riigikontrolli tegevust.

## 2. jagu

### Kontrolliametnik

#### § 38. Kontrolliametnik

(1) Kontrolliametnik viib Riigikontrolli nimel läbi kontrollimisi või täidab muid otseselt kontrollitegevusega seotud ülesandeid.

(2) Riigikontrolör määrab Riigikontrolli struktuuris kindlaks kontrolliametnike ametikohad.

#### § 39. Kontrolliametniku ametisse nimetamine

Kontrolliametnikuks võib nimetada isiku, kes:

- 1) vastab avaliku teenistuse seaduses riigiametnikele kehtestatud nõuetele;
- 2) on kõrgharidusega;
- 3) on aus ja kõrgete kõlbeliste omadustega.

## 3. jagu

### Riigikontrolli muud teenistujad

#### § 40. Riigikontrolli muud teenistujad

(1) Käesoleva seaduse § 31 lõike 2 punktis 3 nimetatud muud ametnikud on avaliku teenistuses seaduse (RT I 1995, 16, 228; 1999, 7, 112; 10, 155; 16, 271 ja 276) kohaselt ametisse nimetatud Riigikontrolli ametnikud, kes ei ole otseselt seotud kontrollimistega.

(2) Käesoleva seaduse § 31 lõike 1 punktis 2 nimetatud **muud teenistujad on töölepingu alusel töötavad Riigikontrolli teenistujad, kes täidavad Riigikontrolli siseseid abistavaid funktsioone riigikontrolöri kindlaksmääratud ametikohtadel.**

## 6. peatükk

### Riigikontrolli kontrollitegevuse alused

#### § 41. Riigikontrolli töö kavandamine

- (1) Riigikontroll otsustab iseseisvalt kontrollimiste läbiviimise, aja ja iseloomu.
- (2) Riigikontrollile ei saa anda kohustuslikke kontrolliülesandeid.
- (3) Riigikontrolli töö aluseks on riigikontrolöri kinnitatud tööplan.

#### § 42. Kontrollimisel osalevad isikud

- (1) Kontrollimise viivad läbi peaauditori määratud kontrolliametnikud.
- (2) Riigikontrollil on õigus kontrollimisse kaasata asjatundjaid eriteadmisi nõudvate küsimuste lahendamiseks.

(3) Kontrollimise üle teostab järelevalvet peaauditiitor. Kui kontrollimisel osalevad mitme auditiosakonna ametnikud, teostab kontrollimise üle järelevalvet tööplaanis määratud osakonna peaauditiitor. Kui kontrollimise viib läbi peaauditiitor, teostab kontrollimise üle järelevalvet riigikontrolör.

#### **§ 43. Kontrollimisel osaleva isiku taandamine**

(1) Peaauditiitor, kontrolliametnik või kaasatud asjatundja ei tohi kontrollimises

osaleda ning on kohustatud ennast taandama, kui ilmnevad asjaolud, mis annavad põhjust kahelda tema erapooletuses.

(2) Käesoleva paragrahvi esimeses lõikes nimetatud asjaolude ilmnemise üle otsustab peaauditiitor, peaauditiitori erapooletuse hindamise puhul - riigikontrolör.

#### **§ 44. Menetlusteade**

(1) Peaauditiitor koostab vastavalt Riigikontrolli tööplaanile kontrollimiseks vajaliku teabe kogumiseks menetlusteate, mis esitatakse isikule, kelle suhtes soovitakse menetlustoimingut läbi viia.

(2) Vajaduse korral koostab riigikontrolör menetlusteate isiklikult.

(3) Menetlusteade sisaldab menetlustoiminguid teostavate kontrolliametnike ja kaasatud asjatundjate nimesid, sooritatavad menetlustoiminguid ning nende teostamise aega.

#### **§ 45. Riigikontrolli menetlustoimingud**

(1) Riigikontroll sooritab järgmisi menetlustoiminguid:

1) teabe nõudmine;

2) seletuse võtmine;

3) vaatlus.

(2) Õigus menetlustoiminguid sooritada on kõikidel menetlusteates selleks volitatud isikul.

(3) Riigikontrolöril on õigus menetlusteates ettenähtud menetlustoiminguid sooritada ka juhul, kui ta ei ole menetlusteates märgitud.

(4) Kui menetlustoiminguga soovitakse koguda teavet, mille esitamise nõudmiseks puudub Riigikontrollil õigus, või kui menetlustoiming rikub muul viisil kellegi õigusi, võib isik, kelle õigusi rikutaks, kaevata Riigikontrolli toimingut peale halduskohtule.

#### **§ 46. Menetlustoimingute teostamise õigus**

Riigikontroll teostab menetlustoiminguid kontrollitavate suhtes, kui seadusest ei tulene teisiti.

#### **§ 47. Teabe nõudmine**

(1) Riigikontrollil on õigus tutvuda kogu oma ülesannete täitmiseks vajaliku teabega, sealhulgas riigiseaduse seaduse või muude seadustega salajaseks tunnistatud teabega.

(2) Kõik kontrollitavad on kohustatud Riigikontrollile vajalikku teavet väljastama ning võimaldama dokumentidest koopiaid, ärakirju ja väljavõtteid teha.

(3) Mõjuvatel põhjustel on Riigikontrollil õigus ära võtta dokumente, samuti

kinni pitseerida toimekuid ning dokumentide, raha ja materiaalsete väärtuste hoiukohti. Dokumentide äravõtmise kohta koostatakse protokoll, mille üks eksemplar koos koopiaga äravõetavast dokumendist jääb kontrollitavale.

(4) Riigikontrolöril või tema poolt selleks volitatud ametnikul on õigus saada

kontrollitavate hulka mittekuuluvalt isikult riigi, kohalike omavalitsuste ning muude avalik-õiguslike juriidiliste isikute vara kasutamist ja säilimist puudutavate küsimuste kontrollimiseks vajalikke andmeid ja dokumente nendega tutvumiseks ning ärakirjade tegemiseks, samuti saada pankadelt ja teistelt krediidiasutustelt andmeid, õiendeid ning dokumentide ärakirju rahaliste ja muude operatsioonide kohta.

(5) Riigikontrolli taotlusel abistavad riigiasutused ja kohalikud omavalitsused

Riigikontrolli kontrollimiseks vajalike andmete saamisel.



(6) Riigisaladust sisaldavate teabekandjatega tutvumise õigus on sellekohast luba

omavatel Riigikontrolli ametnikel vastavalt riigisaladuse seadusele (RT I 1999, 16, 271; 82,752). Riigikontrolöril on ametikohajärgne õigus juurdepääsuks riigisaladusele Eesti Vabariigi põhiseaduse ja seadustega ning nende alusel antud õigusaktidega talle pandud ülesannete täitmiseks.

(7) Riigikontrollil ei ole isikuandmete töötlemise õigust.

#### **§ 48. Seletuse võtmine**

Riigikontrolli nõudmisel on kontrollitav kohustatud andma Riigikontrolli määratud mõistliku tähtaja jooksul kirjalikke ja suulisi seletusi Riigikontrolli esitatud küsimustes. Riigikontroll võib nõuda, et kontrollitava töötaja või teenistuja ilmuks seletust andma Riigikontrolli asukohta.

#### **§ 49. Vaatus**

Menetlusteates selleks volitatud isik võib siseneda kontrollitava territooriumile ja objektidele, kontrollida sularaha, väärtpaberite ning muu vara olemist ja vajadusel läbi viia inventuure ja kontrollimõõtmisi. Kontrollitav peab tingimusteta ja viivitamata võimaldama juurdepääsu kõigile oma valduses olevatele kontrollimisega seoses tähtsust omavatele asjadele ja paikadele.

#### **§ 50. Riigikontrolli tegevuse takistamine**

(1) Riigikontrolli tegevuse takistamine on:

- 1) Riigikontrolli eest tema ülesannete täitmiseks vajaliku teabe varjamine, selle andmisest keeldumine või kõrvale hoidmine, samuti võltsitud dokumentide esitamine;
- 2) seletuse andmisest keeldumine või selle andmisest kõrvale hoidmine, samuti teadvalt väär seletuse andmine;
- 3) vaatluse teostamise takistamine.

(2) Riigikontroll teavitab oma tegevuse takistamise juhtudest Riigikogu rahanduskomisjoni.

#### **§ 51. Teabe kaitse**

(1) Riigikontrolör, Riigikontrolli teenistujad ning kaasatud asjatundjad võivad oma ülesannete täitmise seoses teatavakssaanud avalikkusele mittekättesaadavaid andmeid kasutada vaid Riigikontrolli ülesannete täitmise huvides.

(2) Riigikontrolör, Riigikontrolli teenistujad ja kaasatud asjatundjad hoiavad neile teatavaks saanud riigi-, äri- ja pangasaladust.

#### **§ 52. Kontrollitava tööse sekkumise keeld**

(1) Riigikontroll ei või häirida kontrollitava tööd rohkem, kui see on vajalik menetlustoimingute sooritamiseks.

(2) Riigikontroll ei või avalikustada oma seisukohti ega hinnanguid kontrollimise tulemuste kohta enne kontrolliaruande avalikustamist.

#### **§ 53. Menetlustoimingute sooritamiseks vajalike tingimuste loomise kohustus**

Kontrollitav loob menetlustoimingute sooritamiseks vajalikud tingimused, sealhulgas eraldab selleks vajalikud ruumid ja sidevahendid.

#### **§ 54. Kontrolliaruande koostamine**

(1) Kontrollimise käigus tuvastatud faktide, nende kohta antud hinnangute ning Riigikontrolli ettepanekute kohta koostatakse kontrolliaruanne.

(2) Riigikontrollil on kontrolliaruandes õigus teha kõiki ettepanekuid

kontrollimisel tuvastatud puuduste kõrvaldamiseks ja tulevikus vältimiseks.

(3) Kontrolliaruandele kirjutab alla kontrollimise üle järelevalvet teostanud

peaaudiitor.

(4) Enne kontrolliaruande allkirjastamist tutvustatakse seda asjasse puutuvatele isikutele või organisatsioonidele ning kuulatakse ära nende seisukohad ja vastulaused.

(5) Riigikontrolli tööplaanis võib ette näha kontrollimisi, mille aruande allkirjastab riigikontrolör.

#### **§ 55. Kontrolliaruande avalikustamine**

(1) Riigikontroll on kohustatud kontrolliaruande avalikustama, välja arvatud juhul, kui see sisaldab andmeid riigi-, äri- või

pangasaladuse kohta või kui selle avalikustamine on muul viisil vastuolus õigusaktidega. Sellisel juhul on Riigikontroll kohustatud avaldama kontrolliaruande need osad, mille avalikustamine on lubatud.

(2) Koos aruandega avalikustatakse ka kontrollitava poolt aruande kohta esitatud kirjalik arvamus.

(3) Suurt majanduslikku tähtsust omavate kontrollimiste puhul esitab Riigikontroll kontrolliaruande Riigikogu rahanduskomisjonile ja rahandusministrile.

(4) Kuriteo tunnuseid sisaldava õiguserikkumise avastamise kahtluse korral on Riigikontroll kohustatud vastavad materjalid esitama uurimisorganile, kes teatab Riigikontrollile materjalide läbivaatamise tulemustest.

## **§ 56. Kontrolliaruande läbivaatamine**

Riigikontrolli kontrolliaruande vaatab läbi pädev organ, kes on kohustatud esitama Riigikontrollile oma seisukoha teda puudutavate ettepanekute suhtes, samuti teavitama rakendatud abinõudest Riigikontrolli antud mõistliku aja jooksul.

## **§ 57. Oluliste kontrollitulemuste arutamine**

(1) Riigikontrolöril on õigus esitada olulised kontrollitulemused arutamiseks Riigikogu rahanduskomisjonile.

(2) Rahanduskomisjon arutab Riigikontrolli kontrollitulemusi kutsudes arutelu juurde Riigikontrolli ja kontrollitava esindaja või muu asjassepuutuva isiku.

(3) Rahanduskomisjonil on kontrollitulemuste arutamisega seoses õigus:

1) kutsuda välja ameti- ja eraisikuid ning saada neilt suulisi ja kirjalikke selgitusi;

2) nõuda välja asjassepuutuvaid dokumente kõigilt riigi ja kohaliku omavalitsuse asutustelt, juriidilistelt või füüsilistelt isikutelt.

(4) Kontrollitulemuste aruteluks korraldatud rahanduskomisjoni istungid on avalikud. Istungi või selle osa võib komisjoni otsusega kuulutada kinniseks panga-, äri- või riigisaladuse kaitseks.

(5) Rahanduskomisjon võib kontrollitulemuse arutelu tulemusena esitada järelepärimise Vabariigi Valitsusele. Järelepärimisele peab Valitsus vastama ühe kuu jooksul.

## **7. peatükk**

### **Lõppsätted**

#### **1. jagu**

#### **Rakendussätted**

## **§ 58. Teenistussüsteemi rakendamine**

(1) Käesoleva seaduse jõustumisel loetakse teenistuses olevad Riigikontrolli peakontrolörid peaauditoriteks.

(2) Käesolevas seaduse jõustumise järel kinnitab riigikontrolör käesoleva seadusega koosõlas oleva Riigikontrolli struktuuri, struktuuriüksuste koosseisu ja põhimäärused.

## **§ 59. Riigikontrolli ametnikega töölepingu sõlmimine**

Riigikontrolli ametnikuga, kes töötab käesoleva seaduse jõustumise hetkel ametikohal, mille täitmiseks ei ole riigikontrolöri poolt kinnitatava struktuuriüksuste koosseisu kohaselt vaja ametniku staatust omavat isikut, lõpetatakse kahe kuu jooksul alates käesoleva seaduse jõustumisest teenistussuhe ning sõlmitakse tööleping, mis näeb ette vähemalt samad õigused ja kohustused kui tal olid ametnikuna. Kui ametnik ei ole nõus töölepingu sõlmimisega, vabastatakse ta teenistusest ning makstakse talle ühekordset hüvitist kahe kuu ametipalga ulatuses.

## **§ 60. Pooleliolevad kontrollimised**

Enne käesoleva seaduse jõustumist alustatud kontrollimised lõpetatakse enne käesoleva seaduse jõustumist kehtinud korras.

## **§ 61. Riigikontrolli ametniku pension**

**Käesoleva seaduse jõustumiseni kehtinud Riigikontrolli seaduse kohaselt Riigikontrolli ametniku pensioni väljateeninud ametnikel, säilib õigus pensionile kuni käesoleva seaduse jõustumiseni kehtinud alustel. See õigus jääb alles ka Riigikontrollis töö jätkamise korral.**

## **2. jagu**

### **Muudatused teistes seadustes**

## § 62. Seaduste muutmise

(1) **Krediitiasutuste seaduse** (RT I 1999, 23, 349; 2000, 35, 222; 40, 250) § 88 lõike 5 punkti 5 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

5) "Riigikontrollile tema ülesannete täitmiseks."

(2) **Haldusõiguserikkumiste seadustikus** (RT I 1992, 29, 396; 1999, 41, 496; 45, õiend; 608; 60, 616; 87, 792; 92, 825; 95, 843; 2000, 10, 58; 25, 141; 28, 167; 29, 169; 40, 247; 49, 301 ja 305; 51, 321; 54, 346, 348 ja 351; 55, 361):

1) tunnistatakse kehtetuks § 159 lõige 2

2) muudetakse § 228 lõige 1 punkt 25 ning sõnastatakse järgmiselt:

"25) Riigikontroll - § 159 lõige 1; "

(3) **Ringhäälinguseaduse** (RT I 1994, 42, 680; 66, 1145; 1995, 16, 228; 83, 1437; 1996, 49, 953; 1997, 29, 448; 52, 834; 93, 1564; 1998, 2, 42 ja 44; 1999, 16, 268; 25, 364; 59, 613; 2000, 25, 143; 35, 220) § 33 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

"§ 33. Kontroll

(1) Riigikontroll kontrollib Eesti Raadio ja Eesti Televisiooni tegevust vastavalt Riigikontrolli seadusele.

(2) Ringhäälingunõukogu võib ette näha täiendavaid kontrollimisi lisaks Riigikontrolli kontrollimistele."

(4) **Kultuurkapitali seaduse** (RT I 1994, 46, 772; 1996, 8, 166; 1997, 37, 571) § 8 lõige 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

"(2) Riigikontroll kontrollib Kultuurkapitali tegevust vastavalt Riigikontrolli seadusele."

(5) **Rahuaaja riigikaitse seaduse** (RTI 1995, 18, 240; 1996, 25, 519; 49, 953; 1999, 16, 271) § 23 lõiget 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

"(2) Riigikontroll kontrollib kaitseväge ja Kaitseliidu tegevust vastavalt Riigikontrolli seadusele."

(6) **Liikluskindlustuse seaduse** (RT I 1995, 48, 744; 1996, 83, 1488; 90, 1612; 1998, 2, 43; 60, 954; 2000, 49, 299) § 14 lõike 5 viimases lauses asendatakse sõnad " majandustegevuse üle teostab kontrolli Riigikontroll." sõnadega ". Riigikontroll kontrollib Liikluskindlustuse Fondi tegevust vastavalt Riigikontrolli seadusele."

(7) **Hoiuste tagamise Fondi seaduse** ( RT I 1998, 40, 612) § 34 lõiget 3 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

"(3) Riigikontroll kontrollib Fondi tegevust vastavalt Riigikontrolli seadusele."

(8) **Rahvusraamatukogu seaduse** (RT I 1998, 34, 488) § 17 lõiget 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

"(2) Riigikontroll kontrollib Rahvusraamatukogu tegevust vastavalt Riigikontrolli seadusele."

(9) **Rahvusoperi seaduse** (RT I 1997, 93, 1558; 2000, 25, 140) § 17 lõiget 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

"(2) Riigikontroll kontrollib Rahvusoperi tegevust vastavalt Riigikontrolli seadusele."

(10) **Eesti Teaduste Akadeemia seaduse** (RT I 1997, 35, 539) § 22 lõiget 2 muudetakse ja sõnastatakse järgnevalt:

"(2) Akadeemiale eraldatud riigieelarveliste vahendite kasutamist kontrollib Rahandusministeerium. Riigikontroll kontrollib Eesti Teaduste Akadeemia tegevust vastavalt Riigikontrolli seadusele."

(11) **Ülikooliseaduse** (RT I 1995, 12, 119; 1996, 49, 953; 51, 965; 1997, 42, 678; 1998, 57, 859; 1999, 10, 150; 102, 908) § 52 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

"§ 52. Kontroll

(1) Riigikontroll kontrollib ülikooli tegevust vastavalt Riigikontrolli

seadusele.

(2) Ülikooli nõukogu võib ette näha täiendavaid kontrollimisi lisaks Riigikontrolli kontrollimistele."

(12) **Eesti Panga seaduse** (RT I 1993, 28, 498; 1994, 30, 463; 1998, 64/65, 1006; 1999, 16, 271) § 31 täiendatakse lõikega 5 sõnastuses:

"(5) Riigikontroll kontrollib Eesti Panga tegevust vastavalt Riigikontrolli seadusele."

(13) **Erakonnaseaduse** (RT I 1994, 40, 654; 1996, 37, 739; 42, 811; 1998, 59, 941; 1999, 27, 393) § 5 lõike 3 punkti 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

"2) riigikontrolör ja Riigikontrolli peaauditiitor."

(14) **Riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seaduse** (RT I 1996, 48, 942; 1998, 59, 941) § 7 lõiget 8 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

"(8) Äriühingud, kus riigil on vähemalt otsustusõigus, esitavad kahe nädala jooksul majandusaasta aruande kinnitamisest selle koopia Riigikontrollile."

(15) **Avaliku teenistuse seaduses** (RT I 1995, 16, 228; 1999, 7, 112; 10, 155; 16, 271 ja 276; 2000, 25, 145):

1) tunnistatakse kehtetuks § 93 lõige 1 punkt 6,

2) Paragrahv 94 lõikes 1 asendatakse sõnad ", õiguskantsleri ja riigikontrolöri" sõnadega "ja õiguskantsleri."

(16) **Riigikogu ja Vabariigi Presidendi poolt nimetatavate riigiametnike ametipalkade seaduse** (RT I 1996, 81, 1448; 1999, 29, 406) § 5 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

"§ 5. Riigikontrolöri ametipalga koefitsient on 1,8. "

(17) **Auditiortegevuse seaduse** (RT I 1999, 24, 360) paragrahvi 1 senine tekst loetakse lõikeks 1 ning paragrahvi 1 täiendatakse lõikega 2 järgmises sõnastuses:

"(2) Käesolevat seadust ei kohaldata Riigikontrolli auditeerimistegevusele."

(18) **Keemilise ja Bioloogilise Füüsika Instituudi seaduse** (RT I 1998, 101, 1664) § 14 lõiget 2 muudetakse ja sõnastatakse järgnevalt:

"(2) KBFI-le teadus- ja arendustegevuseks eraldatud riiklike vahendite sihtotstarbelist kasutamist kontrollib Rahandusministeerium. KBFI tegevust kontrollib vastavalt Riigikontrolli seadusele Riigikontroll."

### § 63. Riigikontrolli seaduse kehtetuks tunnistamine

Riigikontrolli seadus (RT I 1995, 11, 115; 23, 792; 1996, 81, 1448; 1997, 5, 32; 77, 1311; 1999, 16, 271) tunnistatakse kehtetuks.

Riigikogu esimees Toomas Savi

Esitab Riigikogu põhiseaduskomisjon 18.10.2000

## S E L E T U S K I R I

### Riigikontrolli seaduse eelnõu juurde

#### Sissejuhatus

Põhiseaduse § 104 lg 2 p 13 ja § 137 kohaselt ettenähtud Riigikontrolli seadus võeti vastu 1995.a alguses, seega ainult viis aastat tagasi. Vaatamata sellele on vahepealse aja jooksul seadus vananenud. Selles ei ole kajastatud mitmeid olulisi küsimusi, mis on üles kerkinud seoses Riigikontrolli tegevusega. Oluliselt on muutunud riigiorganisatsiooni ja tsiviilõigust käsitlevad õigusaktid, millega seoses tuleb märgatavalt korrigeerida olemasoleva seaduse sõnastust. Teatud osa muudatusi, mis sisalduvad käesolevas eelnõus võrreldes Riigikontrolli seaduse kehtiva redaktsiooniga, tulenevadki vaid terminoloogilistest ebatäpsustest olemasolevas seaduses. Mõningatel juhtudel on kehtiva seaduse ebaõnnestunud sõnastus isegi Riigikontrolli tegevuse takistuseks olnud, näiteks sisulise kontrollitegevuse määratlemisel või kontrollitavate valikul. Seega on eelnõu teatud määral otseseks tulemuseks Riigikontrolli senistele kogemustele.

Eelnõu ei jää siiski vaid vana seaduse parandamise juurde. Kõigepealt on eelnõuga Riigikontrolli tegevuse sisu, majanduskontroll, seaduse tasemel avatud ning seda kooskõlas rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtetega. Lisaks on eelnõuga antud alused moodsa Riigikontrolli tegevusele, mitte jäädes ainult teiste riikide sarnaste (tihti konservatiivsete ning ajaga mitte kaasas käivate) institutsioonide jälgendajaks. Eelnõu eesmärk on sellega ka Riigikontrolli tegevuse efektiivsuse tõstmine.

Kuna oluliselt on täpsustatud Riigikontrolli kontrolliõigusi, sealhulgas on kindlaks määratud kohalike omavalitsuste ning avalik-õiguslike juriidiliste isikute kontrollimine, on eelnõu üheks oluliseks eesmärgiks riigi haldustegevuses kontrollivaba tegevuse vältimise kaudu ka demokraatia printsiibi tugevdamine. Riigikontrolli õiguste täpse loetlemise kaudu tagatakse nii Riigikontrolli häireteta tegevus kui ka nende isikute õiguskaitse, kelle suhtes Riigikontrolli tegevus koormavat iseloomu omab.

#### Eelnõu koostamisel kasutatud eeskujud

Riigikontrolli seaduse aluseks on eelkõige võetud Kesk-Euroopa riikide (Saksamaa ja Austria) vastavate institutsioonide kohta

käivad seadused, sest need vastavad sisuliselt kõige paremini Riigikontrolli tegevusele ning riigi haldusorganisatsiooni ning ka tsiviilõiguse süsteemile. Sealjuures on eeskujuks nii föderatsiooni kui ka erinevate liidumaade tasemed, Saksamaa puhul on eriti arvesse võetud uute liidumaade kogemust, kuna tegemist on sarnase üleminekuperioodiga ning neis liidumaades on Riigikontrolli ülesehitamisel olnud võimalik arvesse võtta juba pikemaajalist Lääne-Saksamaa kogemust. Lisaks sellele tuleb arvestada erisustega, mis tulenevad Riigikontrolli positsioonist riigi rahanduse süsteemis, samuti riigiasutuste raamatupidamise korraldusest ja riigieelarve täitmise aruande tähtsusest. Eesti olukorrale vastab ka siin kõige paremini Kesk-Euroopas omaks võetud lähenemine, mitte aga näiteks Põhjamaad, Holland ja Inglismaa, kus viimastel aastatel on riigi rahandussüsteemi oluliselt reformitud.

Teatud abimaterjaliks on ka Ida-Euroopa riikide vastavad seadused (viimased eelkõige seetõttu, et tegemist on moodsate seadustega, kuna nad on üldjuhul vastu võetud küllaltki hiljuti). Anglo-Ameerika vastavad institutsioonid on märgatavalt teistsuguse funktsiooniga, mistõttu nende riikide kogemusi on raske kasutada. Veelgi suuremad erisused ilmnevad romaani kultuuriga maades (Prantsusmaa, Itaalia, Hispaania), kus riigikontroll on osa kohtuvõimust. Soome ja Rootsi vastavad asutused on aga osa täitevvõimu struktuurist, mis ei vasta Eesti põhiseaduses sätestatud Riigikontrolli tegevuse sõltumatuse põhimõttele.

Eelnõu ettevalmistamisel on kasutatud ka INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions - ÜRO juures tegutsev rahvusvaheline organisatsioon, mis korraldab ÜRO liikmesriikide kõrgeimate kontrolliasutuste omavahelist koostööd) ning EUROSAI (INTOSAI Euroopa allorganisatsioon) materjale. Eelkõige on olulised INTOSAI ja selle liikmesorganisatsioonide tegevuse üks alusdokumente, 1977.a INTOSAI kongressil vastuvõetud Lima deklaratsioon majandustegevuse kontrollimise põhimõtetest (edaspidi LD) ning INTOSAI 1992.a Washingtoni kongressil Lima deklaratsiooni alusel vastuvõetud kontrollistandardid.

Eelnõu koostamisel on arvestatud ka kehtiva Riigikontrolli seadusega. Lisaks on eelnõud ühtlustatud eelnõude ning seadustega, mis reguleerivad teiste põhiseaduslike institutsioonide tegevust (eelkõige õiguskantsleri seadusega).

### **Eelnõu struktuur**

Seaduseelnõu jaguneb seitsmesse peatükki. Üldsätetes on antud Riigikontrolli tegevuse põhilused samaselt paljude teiste Euroopa riikide seadustega. Teine peatükk käsitleb Riigikontrolli ülesandeid ja pädevust. Paljude riikide seadustes ei ole Riigikontrolli ülesannete ja pädevuse reguleerimine Riigikontrolli seaduse ülesandeks (Saksamaa), vastavad sätted sisalduvad näiteks riigieelarve seaduses ning teistes eriseadustes. Riigikontrolli seadus sätestaks sel juhul vaid institutsiooni tegevusega seonduva, analoogiliselt Eestis vastuvõetud prokuratuuriseadusega. Eestis on käesoleval hetkel otstarbekas anda Riigikontrolli pädevus siiski Riigikontrolli seaduses. Eelkõige on see põhjustatud asjaolust, et riigi haldusorganisatsiooni käsitlevad seadused on praegusel hetkel puudulikud, seoses uue riigieelarve seaduse eelnõuga on ka eelarve osas oodata põhimõttelisi muutusi. Riigikontrolli pädevuse äratoomine Riigikontrolli seaduses ei ole siiski haruldane (näiteks on küsimus samaselt lahendatud näiteks kõikides Ida-Euroopa riikides). Ka õiguskantsleri seaduse eelnõus on lahendatud kõik õiguskantsleri institutsiooniga seonduvad küsimused.

Kolmas peatükk sisaldab sätteid Riigikontrolli juhi - riigikontrolöri - kohta, kes on Riigikontrolli kui institutsiooni peamine esindaja. Taotletud on analoogilisi sätteid õiguskantsleriga, arvestades hiljuti vastuvõetud õiguskantsleri seadust. Siiski esinevad mõned erinevused, tulenevalt riigikontrolöri ning õiguskantsleri põhimõtteliselt erinevast seisundist - riigikontrolör on vaid Riigikontrolli kui institutsiooni juht, samas kui õiguskantsler on ise institutsioon (vt põhiseaduse 11. peatükk - "Riigikontroll," aga 12. peatükk - "Õiguskantsler"). Sellekohaseid sätteid leiab enam-vähem kõikides Euroopa riikide seadustes.

Neljas peatükk puudutab peaauditiiri tegevust. See on ting tuleneb asjaolust, et peaauditiir on iseseisva otsustusõiguse kandja mitmetes küsimustes.

Viies peatükk käsitleb Riigikontrolli teenistusüsteemi. Esialgselt eelnõus sisaldunud ulatuslike muudatuste asemel on teenistusüsteemi reguleerivad normid suuresti sarnased seni kehtiva seadusega. Mõningad erinevused avaliku teenistuse seadusest, mida kavatakse reformida, on siiski tehtud (nt atesteerimise asendamine igaastase hindamisega).

Kuuendas peatükis on ette nähtud Riigikontrolli kontrollitegevuse alused. Nende sätete suhteliselt põhjalik iseloom on tingitud vajadusest pädevusvaidluste vältimiseks täpselt paika panna Riigikontrolli õigused ja nende teostamise menetlus. Sätted tagavad vajaliku teabe saamise, mis on vajalik asjakohaste kontrolliaruannete kirjutamiseks.

Seitsmes peatükk käsitleb seaduse rakendamist ning teiste seaduste muutmist. Muudetavateks seadusteks on peamiselt Riigikontrolli kontrollipädevust reguleerivad ning praegu ilma olulise põhjuseta erineva sõnastusega sätted mitmetes seadustes.

### **Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusaktidele**

Euroopa Liidu õigusaktidega reguleeritakse Riigikontrolli tegevuse aluseid Euroopa Ühenduse asutamislepinguga, mille artikkel 188c punkt 3 sätestab Euroopa Kontrollikoja kohta järgmist: "Liikmesriikides kontrollitakse koostöös liikmesriikide auditeerimisametustega, või kui neil puuduvad vajalikud volitused, siis riikide pädevate talitustega. Need asutused või talitused teatavad Kontrollikojale, kas nad kavatsesid auditeerimisest osa võtta. Ühenduse muud institutsioonid ja liikmesriikide auditeerimisametused, või kui neil puuduvad vajalikud volitused, siis nende riikide muud pädevad asutused annavad Kontrollikojale viimase nõudmisel üle dokumendid või informatsiooni, mida ta oma ülesande täitmiseks vajab."

See tähendab eelkõige seda, et seadusega tuleks sätestada võimalus teostada ühiseid kontrollimisi Riigikontrolli ja Euroopa Kontrollikoja osalusel. Sellise võimaluse on ette näinud eelnõu § 14. Kuna Euroopa Liidu liikmesriikidele on jäetud suur pädevus kõrgete kontrolliasutuste tegevuse korraldamisel, on ka ülejäänud osas eelnõu Euroopa Liidu põhimõtetele kooskõlas.

## Seaduse rakendamisega kaasnevad majanduslikud kulud

Kuivõrd eelnõu rakendamine ei too kaasa muutusi Riigikontrolli kontrolli- ja muude ametnike tasustamises, on ainsaks eelnõu rakendamisega kaasnevaks kuluks riigikontrolõri palga õiguskantsleri palgaga võrdsustamisest tulenev kulu (Vt Riigikogu ja Vabariigi Presidendi poolt nimetatavate riigiametnike ametipalkade seaduse muutmise rakendussätetes)

Selle muudatusega kaasneb palgakulu (artikkel 10) suurenemine aastas 30 000 krooni võrra ja sotsiaalmaksukulu (artikkel 21) suurenemine aastas 9 900 krooni võrra, kokku seega 39 900 krooni võrra.

### Eelnõu kohta antud arvamused

Eelnõus on arvestatud paljude erinevates koostamise staadiumites antud arvamustega. Lisaks Eesti erinevatele institutsioonidele (ministeeriumid, Linnade Liit jt) on kahel korral oma seisukohad eelnõu kohta esitanud ka SIGMA ekspert H. Sparberg. Eelnõu viimistlemisel on neid paljudes küsimustes arvestatud.

Eelnõusse on teinud hulgaliselt muudatusi ja täiendusi Riigikogu põhiseaduskomisjoni liikmetest ja mitmetest asjatundjatest koosnenud töögrupp koosseisus Liia Hänni, Ivar Tallo, Lauri Madise, Ülle Madise, Taavi Annus ja Jüri Raatma.

### Eelnõu sisu kohta käivad kommentaarid

#### 1. peatükk

##### Üldsätted

Üldsätetes on reguleeritud Riigikontrolli tegevuse põhialused, samuti Riigikontrolli organisatsiooni kohta käivad sätted, mis ei ole otseselt seotud tema enda sisulise tegevusega (nt Riigikontrolli tegevuse kontrollimine).

#### § 1. Seaduse reguleerimisala

*Käesolev seadus määrab kindlaks Riigikontrolli korralduse ning tegevuse alused.*

Hetkel kehtivas seaduses ei ole sätestatud seaduse reguleerimisala, mis normitehnilistest kaalutlustest lähtuvalt on ilmselt otstarbekas. Riigikontrolli korralduse all mõeldakse siinjuures kõige üldisemalt riigis toimuva majanduskontrolli korraldust (eelkõige Riigikontrolli poolt teostatava majanduskontrolli korraldust). Ka põhiseaduse § 137 näeb ette, et "Riigikontrolli korralduse sätestab seadus."

#### § 2. Riigikontrolli staatus

*Riigikontroll on oma tegevuses sõltumatu majanduskontrolli teostav riigorgan.*

##### Sissejuhatus

Käesolevas paragrahvis on sätestatud Riigikontrolli tegevuse ühed põhiküsimused, nimelt tema sõltumatus ning tema tegevuse sisu (kontroll, täpsemini majanduskontroll).

Praeguses Riigikontrolli seaduses sisalduv § 2 "Riigikontrolli tegevuse alused" (*Riigikontroll tegutseb Eesti Vabariigi põhiseaduse ja teiste seaduste alusel ning juhindub kontrollimistel nendest õigusaktidest, mis reguleerivad kontrollitavate asutuste, ettevõtete ja muude organisatsioonide majandustegevust*) on sisutu ning üleliigne ning käesolevas eelnõus on see välja jäetud. Samast normi ei kohta ühegi Euroopa riigi vastavas seaduses.

##### Riigikontrolli sõltumatus

Riigikontrolli sõltumatus on tema tegevuse üks olulisemaid tagatisi. On selge, et Riigikontroll saab oma ülesandeid efektiivselt täita vaid juhul, kui ta oma tegevuses sõltumatu on (nii sätestab ka LD § 5 lg 1). Loomulikult ei ole absoluutse sõltumuse saavutamine võimalik ega ka vajalik, kuna Riigikontroll on siiski osa riigorganite süsteemist (LD § 5 lg 2). Siiski on oluline mitte ainult sõltumatus täitevvõimust (Riigikontroll ei tohi alluda valitsusele), vaid ka distants suhetes parlamendiga. See on vajalik seetõttu, et parlamentaarses riigis sõltub valitsuse püsimine Riigikogu enamusest ning seetõttu parlamendi enamus üldjuhul toetab täitevvõimu. Teatud distants vahetu poliitilise arengu suhtes on oluline ka seetõttu, et Riigikontroll ei pea lähtuma rangelt selle poliitilise jõu seisukohtadest, kes parasjagu valitseb, millega kaitstakse huve, mis võivad erinevate poliitiliste jõudude vaheliste kompromisside leidmise protsessis tähelepanuta jääda.

Sõltumatus tähendab ka asjaolu, et tegemist on väliskontrolli teostava riigorganiga. Lähtuvalt kontrolli liigitusest sise- ja väliskontrolliks teostab Riigikontroll väliskontrolli. Sisekontroll on eelkõige kontrollitava üksuse juhtkonna abivahend, mida kasutatakse piisava kindlustunde loomiseks juhtkonna eesmärkide saavutamisel (INTOSAI sisekontrolli standardid, p 1). Väliskontrolli teostava institutsioonina ei ole Riigikontroll halduse tegevuse kontrollimisel juhtide peamine abivahend. Lisaks väliskontrollile on oluline ka toimiva sisekontrollisüsteemi loomine.

##### Kontroll

Riigikontrolli põhiseadusest tulenev tegevuse sisu on majanduskontroll. Kuna majanduskontrolli mõistel peatutakse täpsemini eelnõu

6. paragrahvis, siis siinkohal tuleb käsitleda eelkõige seda, mida mõistetakse termini "kontroll" all.

Teoreetiliselt tähendab kontroll mingi olukorra võrdlust planeeritud või ettenähtud (nt seadustega) olukorraga, nn "peab olema - on" võrdlus. Kontroll eeldab seega igal juhul hinnangute andmist, ainult teabe kogumist kontrollimiseks nimetada ei saa. Riigikontrolli puhul saab rääkida kontrollimisest seega alles siis, kui Riigikontroll annab kontrollitava tegevuse kohta arvamuse (kas tegevus või eksisteeriv olukord vastab seadustes ettenähtule või säästliku, tõhusa ja mõjusa majandamise põhimõttele). Seetõttu on eelnõus tehtud erisus ka kontrollimisel ning menetlustoimingute sooritamisel (vt ka täpsemat selgitust vastavate paragrahvide juures), kuna need mõisted ei ole alati kattuvad. Riigikontroll kontrollib seaduses sätestatud organisatsioonide tegevust, kuid tema menetlustoimingute sooritamise õigused on mõnel juhul laiemad. Teatud juhtudel võib kontroll aset leida ka ilma menetlustoiminguid sooritamata (kui Riigikontrollil on juba kogu vajaminev teave olemas ning menetlustoiminguid sooritada vaja ei ole), kuigi selline võimalus eksisteerib vaid erandjuhtudel. Kontrolli tulemused väljenduvad kontrolliaruannetes, mitte aga menetlustoimingute sooritamises.

### Kontrolli objektid

Eelnõu koostamisel lähtuti eeldusest, et kontroll on orienteeritud avalik-õiguslike haldusüksannete täitjatele (uue halduskohtumenetluse seadustiku termin, seletuskirjas on edaspidi kasutatud lühemat väljendit "avaliku halduse kandjad") st kõigile ühel või teisel moel avalikku võimu teostavatele subjektidele. Eelnõu §-s 7 on näitlikult loetletud olulisemad avaliku halduse kandjad, keda Riigikontroll kontrollib. Tähtsaimaks on nendest kindlasti riik oma organitega. Üha enam omandavad aga tähtsust ka iseseisvunud halduse kandjad nagu avalik-õiguslikud juriidilised isikud ning eraõiguslikud juriidilised isikud, kes tegutsevad avalikes huvides. Just viimaste puhul on defineerimine raske, ammendava loetelu andmine avalike halduse kandjatest antud seaduses oleks seetõttu selgelt problemaatiline.

Siinkohal tuleb pikemalt peatuda põhiseaduse § 133 tõlgendamisel, sest põhiseadus sätestab Riigikontrolli kontrollimiste adressaadid. Põhiseaduse kohaselt kontrollib Riigikontroll:

- 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 häältest või kelle laene või lepinguliste kohustuste täitmist tagab riik.

Seega ei saa eelnõus antud kontrollitavate määratlus erineda põhiseaduses toodud loetelust (riigiasutused, riigiettevõtted ja riiklikud organisatsioonid, samuti lõikes 4 toodud subjektid). Järelikult tuleb võrrelda, kas eelnõus loetletud kontrollitavad vastavad põhiseaduses toodule. Lisaks tuleb kaaluda, kas põhiseaduses toodud loetelu on ammendav või mitte.

Põhiseaduse § 133 tõlgendamisel tuleb arvestada järgmiste asjaoludega:

- Põhiseadus on vastu võetud 1992. a, mil Eesti õiguskorras puudusid mitmed praeguseks käibelolevad mõisted ning mitmed mõisted on oma sisult täielikult muutunud;
- Samuti puudusid tollal mitmed praegu eksisteerivad institutsioonid ning tolleaegsed institutsioonid on oma sisulises tegevuses oluliselt muutunud;
- Põhiseaduse tõlgendamisel tuleb lähtuda kogu põhiseaduse tekstist (süsteemaatiline tõlgendamine), teksti eesmärkidest tänapäeval (objektiiv-teleoloogiline tõlgendamine) ning põhiseadusandja tahtest (subjektiiv-teleoloogiline tõlgendamine). Eelkõige tuleb arvestada kontekstiga, kus antud normid põhiseaduse tekstis asetsevad.
- Põhiseaduse tõlgendamise peamiseks aluseks ei saa olla pärast põhiseadust vastuvõetud seadused. Vastasel korral saaks seadusandja põhiseaduses kasutatud termineid kitsendavalt sisustades sisuliselt põhiseadust muuta.

Kahe esimese asjaolu tõttu tuleb koheselt loobuda p-s 1 toodud loetelus kasutatud mõistete üks-ühesest ülekandmisest tänapäeva. Kõigepealt põhiseaduse tekstis toodud kolmikjaotus "riigiasutused, riigiettevõtted, muud riiklikud organisatsioonid" tänapäeval enam ei eksisteeri. Sealjuures on oluline ka sisuline erinevus, sest mõiste "riigiasutus" on tänapäeval kasutusel. Riigiasutused põhiseaduse tähenduses ei vasta aga käesoleval ajal kasutusel olevale mõistele. Kui praegu mõistetakse riigiasutuste all igasuguseid riigi asutusi, mis ei oma iseseisvat juriidilise isiku staatust (täpsemini Riigikogu Kantselei, Vabariigi Presidendi kantselei, Riigikontroll, Õiguskantsleri Kantselei, kohtud, valitsusasutused ning valitsusasutuste hallatavad riigiasutused), siis põhiseaduse vastuvõtmise ajal mõeldi riigiasutuste all just vastupidi (teatud liiki) juriidilisi isikuid.

Sama kehtib ka riigiettevõtete kohta, tänapäeval on riigiettevõtted omandanud äärmiselt kitsa tähenduse (käesolevaks ajaks sealjuures riigiettevõteteid enam üldse ei eksisteeri, kuna äriseadustik nägi ette nende ümberkujundamise 1. septembriks 1997.a või sundlikvideerimise), põhiseaduse vastuvõtmise ajal aga mõisteti riigiettevõtete all jällegi teatud liiki juriidilisi isikuid, seega omas nimetatud mõiste hoopis laiemat tähendust. Mõistet "riiklikud organisatsioonid" ei kasutata käesoleval ajal õigusliku terminina üldse.

Lähtudes põhiseaduses toodud mõistete tavapärasest tähendusest, mõeldakse üldjuhul kombinatsiooni "riigiasutused, riigiettevõtted, muud riiklikud organisatsioonid" all kogu avalikku sektorit (näiteks riigiettevõtetenähtena käsitatakse tihti ka riigi enamusosalusega

äriühinguid, avalik-õiguslikke isikuid tähistatakse üldjuhul riigiasutusena või siis muu riikliku organisatsioonina). See tuleneb ka mõiste "riik" mitmetähenduslikkusest, kuna selle mõistega tähistatakse ühelt poolt kitsalt avalik-õiguslikku subjekti, teiselt poolt aga laialt ühiskonnaelu korraldavat avaliku võimu kandjat (sh ka näiteks avalik-õiguslikud isikud). Põhiseaduses on valitsev riigi mõiste laiem tähendus.

Kuna põhiseaduse vastuvõtmise ajal puudusid ka mitmed käesoleval ajal kasutusel olevad mõisted (avaliku halduse kandjad, avalik-õiguslikud subjektid, avalik-õiguslikud juriidilised isikud) ning loomulikult ka nende mõistete taga eksisteerivad subjektid, tuleb kasutada otsese mõistete ülekandmise asemel tänapäeva institutsioonidele teisi tõlgendamismeetodeid.

Põhiseaduse esimeses paragrahvis on toodud Eesti riikluse alus - demokraatia põhimõte. Esiteks eeldab demokraatia põhimõte rahva osalemist võimu teostamisel (§ 1 - kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas), seda nii vahetult põhiseaduses ettenähtud juhtudel kui ka kaudselt Riigikogu kaudu. Demokraatia põhimõtte efektiivseks rakendamiseks (demokraatia ilma tegeliku rakendamiseta on sisutu) peab rahvas ning parlament omama vahendeid.

Otseselt teostab rahvas riigivõimu eelkõige valimiste kaudu. Valimiste tiheks oluliseks komponendiks on hinnangu andmine riigivõimu (avaliku halduse kandjate) tegevusele. Lõppkokkuvõttes vastutab parlament rahva ees ühiskonna heaolu tagamise ning avaliku halduse kandjate tegevuse eest. Seega on demokraatia põhimõtte rakendamiseks vajalik avaliku teabe olemasolu riigivõimu tegevuse kohta.

Kaudselt teostab rahvas riigivõimu parlamendi - Riigikogu - kaudu. See väljendub eelkõige Riigikogu seadusandlikus võimuses. Tänapäeva demokraatlikes riikides on aga lisaks otsesele seadusandlikule võimule parlamendil täita ka teisi funktsioone, eelkõige on demokraatliku riigi tunnus kontrollifunktsiooni täitevvõimu tegevuse üle. See tuleneb otseselt parlamendi vastutusest rahva ees, sest parlament peab tagama riigivõimu teostamise ühiskonna huvides. Vaid Riigikogul on õigus täitevvõimu ebarahuldava tegevuse korral avaldada umbusaldust Vabariigi Valitsusele või ministritele, mis on kontrollifunktsiooni kõige otsesemaks väljenduseks. Parlamentaarse kontrolli erijuhuks, kuid mitte ammendavaks sisuks on sealjuures kontroll eelarve kaudu (vt põhiseaduse § 65 p 6 - Riigikogu võtab vastu riigieelarve ja kinnitab selle täitmise aruande).

Samas omab parlament iseenesest kontrolli teostamiseks liiga vähe ressursse. Demokraatia põhimõtte rakendub vaid juhul, kui Riigikogul on täitevvõimu üle kontrollifunktsiooni teostamiseks võimalik toetuda piisavalt ressursse omava(te), kompetentse(te) ning täitevvõimust sõltumatu(te) organi(te) tegevusele. Sealjuures on selliste organite puhul oluline ka teatud sõltumatus parlamendist endast (vt täpsemini ülal alapealkiri "Sõltumatus"), seda nii rahva kontrollifunktsiooni abistamiseks, kuid paradoksaalsel kombel parlamendi enda kontrolli tugevdamiseks. Eesti põhiseadus näeb sellise organi olemasolu ette, selleks on Riigikontroll. Loomulikult tegutseb Riigikontroll oma spetsiifilises valdkonnas, ka näiteks õiguskantsleril on teatud funktsioonid täitevvõimu tegevuse kontrollimisel - vt põhiseaduse § 139.

Parlamentaarne kontroll ning vastutus rahva ees ei saa ilmselgelt sõltuda sellest, millistes õiguslikes vormides täitevvõim tegutseb. Parlament peab lõppkokkuvõttes vastutama kogu riigivõimu tegevuse eest ning kogu selle riigivõimu teostamiseks kogutud vahendite kasutamise eest. Kui riik kasutab oma ülesannete täitmiseks iseseisvaid õigussubjekte, siis ei tähenda see seda, et ei eksisteeriks parlamentaarset vastutust ja kontrolli nende avaliku halduse kandjate üle. Autonomia (nii otsese sekkumise kui ka näiteks riigieelarve suhtes) ei tähenda kontrollimatust. Ka LD § 18 lg 3 sätestab otseselt, et iseseisvus on otsesest sõltuvusest seoses riigieelarvega või teenistusliku järelevalvega ei tähenda, et nende üksuste tegevus võiks täielikult kontrolli, sealhulgas majanduskontrolli alt väljuda. Riigikontrolli puhul on veel võimalik märgata halduse tihtsuse ideed, st kogu avalik sektor tegutseb ühishuvides. Selles avalikus sektoris ei tohi eksisteerida kontrollivaba ruumi.

Põhiseaduse esimeses paragrahvis sätestatud demokraatia põhimõttest on lähtunud ka majanduskontrolli puudutavate sätete formuleerimisel põhiseaduse 11. peatükis. Põhiseaduses toodud kolmikjaotusega "riigiasutused, riigiettevõtted ning muud riiklikud organisatsioonid" oli kaetud kogu avalik sektor ning kõik avaliku halduse kandjad põhiseaduse vastuvõtmise ajal, sõltumata erinevate üksuste juriidilisest staatusest (kohalike omavalitsuste teema kohta vt allpool). Põhiseaduse § 133 punktis 1 toodud loetelu tuleb seega ka tänapäeval mõista kõiki avaliku halduse kandjaid tähistavana. Sellest on lähtunud ka käesoleva eelnõu koostamisel. Paragrahvi 7 sõnastus peaks andma võimaluse teostada majanduskontrolli kogu avaliku sektori suhtes.

Kõige lõpuks tuleb hinnata ka põhiseaduses sätestatud loetelu võimalikku ammendavust. Eelnõu lähtub sellest, et põhiseaduses toodud loetelu ei ole ammendav, sätestatud on vaid miinimumnõuded. Täiendavad kontrolliõigused võivad tuleneda ka seadusest. Riigikontrolli õiguste laiendamine, kui sellega ei moonutata Riigikontrolli olemust, ei riku tihtegi põhiseaduslikku väärtust. Samasugusele seisukohale on asunud ka õiguskantsleri pädevuse tõlgendamisel. Kuigi põhiseadus ei näe ette, et õiguskantsler teostaks kontrolli riigiasutuste tegevuse üle põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamisel, on hiljuti vastuvõetud õiguskantsleri seaduses vastav funktsioon ette nähtud.

#### Kohalikud omavalitsused kui avaliku halduse kandjad

Põhiseaduse § 133 mainib eraldi kohalike omavalitsuste puhul nende valdusse antud riigivara kasutamise ning säilimise kontrolli. Ühelt poolt on selge, et sama paragrahvi esimeses punktis toodud loetelu ei hõlma kohalike omavalitsuste tegevust (põhiseadus teeb selget vahet riigil ning kohalikul omavalitsusel). Teiselt poolt tuleb analüüsida, kas põhiseadus välistab kohalike omavalitsuste tegevuse kontrollimise Riigikontrolli poolt. Tuleb arvestada ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikleid 7 ja 9, mille kohaselt riik tohib teostada kohaliku omavalitsuse õiguspärasuse järelevalvet, otstarbekuse järelevalvet kohalike omavalitsuste puhul piiratud.

Eelnõus on algselt lähtunud sellest, et Riigikontroll hindab ka kohalike omavalitsuste tegevust ning sealjuures vastuolu põhiseadusega



puudub. See arvamus lähtub kahest põhimõttest, esiteks demokraatia põhimõttest ning teiseks Riigikontrolli sõltumatusest teistest riigorganitest.

Põhiseaduse 14. peatüki sätestab kohalike omavalitsuste puhul nende tegevuse iseseisvuse seaduste alusel (§ 154) ning järelevalve teostamise samuti seaduste alusel (§ 160). Põhiseadus ei sätesta üheselt, kuidas korraldatakse kohalike omavalitsuste üle kontrolli ning järelevalvet, jättes selle seaduste otsustada.

Kõigepealt on juba ebaselge põhiseaduses ning ka Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas kasutatud mõiste "järelevalve" tähendus. Traditsiooniliselt seotakse järelevalve teostamine konkreetsete abinõude (sh sanktsioonide) rakendamise võimalusega. Euroopas on peamiseks järelevalve teostamise vahendiks siduvate korralduste andmine ning näiteks Euroopa kohaliku omavalitsuse harta eesmärk on just välistada selline sekkumine kohaliku omavalitsuse tegevusse riigi poolt, mistõttu majanduskontrolli teostamine ei ole otseselt hartaga seotud.

Nähtavasti tuleb põhiseaduses kasutatav mõiste "järelevalve" siduda just kitsama järelevalve tähendusega. Majanduskontrolli mõiste on aga kindlasti laiem kui järelevalve. Nii ei näe põhiseadus näiteks ette kohaliku omavalitsuse üle teostatavat kontrolli avalikkuse ja ajakirjanduse poolt, mida aga kuidagi välistada ei saa. Ka Riigikontrolli poolt teostatav majanduskontroll ei ole seotud mingite otsete sanktsioonidega, mistõttu on ületildse kaheldav, kas see on seotud järelevalvega kohaliku omavalitsuse üle põhiseaduse tähenduses.

Kuigi majanduskontroll ei ole otsene sekkumine kohaliku omavalitsuse tegevusse, on sellel siiski kaudne mõju iseseisvusele. Seetõttu tuleb analüüsida seda, kas Riigikontrolli poolt teostatava kontrolli tagajärjed mõjutavad liigselt kohaliku omavalitsuse garantiid. Kuna kohalikud omavalitsused on kahtlusetu avaliku halduse kandjad, nad teostavad ka avalikku võimu, isegi põhiseaduses (§ 157 lg 2) on ette nähtud maksude kehtestamise ja koormiste pealepanemise õigus. Seega on selge, et kohalike omavalitsuste tegevuse kontroll peab olema tagatud, sealjuures ka kohalikust esindusorganist sõltumatu kompetentse institutsiooni poolt. Praegu kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses sätestatud volikogu revisjonikomisjonist sellise kontrolli rakendamiseks ei piisa, nii nagu ei piisa ka riigi tasemel vaid parlamendi enese kontrollist. Seega on vajalik sõltumatu kontrolliüksuse olemasolu ka kohalike omavalitsuste puhul. Kontrollija valik sõltub aga siinjuures seadusandja tahtest, kuna põhiseadus kontrollijat kindlaks ei määra. Seetõttu tuleb kohalike omavalitsuste puhul majanduskontrolli teostava institutsiooni valikul kaaluda erinevaid praktilisi argumente.

Riigikontroll on sellise üksusena nähtavasti parim lahendus. Asjakohatu on siinjuures diskussioon selle üle, kas Riigikontrolli poolne kontroll on täiendav kohalike omavalitsuste autonoomia piiramine riigi suhtes võrreldes teiste võimalike väliskontrolli teostavate institutsioonidega. Lähtudes põhimõttest, mille kohaselt Riigikontroll tegutseb teistest riigorganitest sõltumatult, ei ole põhimõttelist vahet, kas kontrolli teostajaks on Riigikontroll või mõni muu sõltumatu institutsioon, näiteks erasektorist palgatud audiitorid (kes aga tegutsevad samamoodi seadusandja poolt antud volituse alusel). Kuna Riigikontrollis on olemas teatud hulk asjatundlikke avaliku sektori audiitoreid ning Riigikontrolli näol eksisteerib toimiv avaliku sektori kontrollimisele pühendatud organisatsioon, on ilmselt otstarbekaim ka kohalike omavalitsuste kontrollimine anda Riigikontrolli pädevusse.

Sealjuures on kasulik võrrelda kohalike omavalitsuste kontrollimise praktikat Kesk-Euroopa riikides. Austrias kontrollib kohalike omavalitsuste tegevust Riigikontroll (kes käitub sellisel juhul vastava liidumaa kõrgeima kontrolliorganina). Saksamaa kogemus näitab, et kohaliku omavalitsuse kontrollimisel Lääne-Saksamaa liidumaades on kasutusel mitu varianti (pikemat aega kontrollib vastava liidumaa Riigikontroll kohalike omavalitsuste tegevust vaid mõnel liidumaal), kuigi viimasel ajal on tendents Riigikontrolli positsiooni tugevnemise suunas. Uutes liidumaades on aga eranditult kohalike omavalitsuste tegevuse kontrollimine jäetud liidumaa Riigikontrolli pädevusse (samas sätestab põhiseadus riigikontrolli vastava pädevuse vaid ühe liidumaa puhul - ülejäänud juhtudel on otsuse teinud seadusandja). Seega näitab Euroopa kogemus, et sõltumatu riigigorgani poolt kontrollimiste läbiviimine ei riku kohalike omavalitsuste autonoomia põhimõtet, teenib aga efektiivselt demokraatia printsiipi.

Eelnõu menetlemise käigus tuleks eelnevat arvesse võttes langetada otsus Riigikontrolli poolt kohalike omavalitsuste üle majanduskontrolli teostamise ulatuse kohta. Üks võimalikke, kuid seejuures mitte kõige laiemalt määratletud variant on esitatud eelnõu § 7 lõikes 2.

### **§ 3. Riigikontrolli tegevuse eesmärk**

*Riigikontrolli tegevuse eesmärk on majanduskontrolli kaudu anda Riigikogule ja avalikkusele kindlustunne, et avaliku sektori vahendeid kasutatakse seaduslikult ning tulemuslikult.*

#### Riigikontrolli tegevuse eesmärk

Kontrolliinstituutide tegevuse eesmärk on ära toodud ka Lima deklaratsiooni esimeses paragrahvis. Kontroll ei ole eesmärk omaette, vaid osa süsteemist, mis aitab vältida või vähendada kõrvalekaldeid õiguspärasest, säästlikust, tõhusast ja mõjusast riigivalitsemisest. Riigikogu ja avalikkus (kontrolliaruanded avalikustatakse) on traditsiooniliselt peamised sihtrühmad, kes on huvitatud majanduskontrolli kaudu haldustegevuse õiguspärasuse ja tulemuslikkuse suhtes saavutatavast kindlustundest. Riigikontrolli puhul on olemuslik asjaolu, et Riigikontroll ise võimu ei teosta ning otsuseid vastu ei võta. Seega on Riigikontrolli ülesandeks oma auditeid kaudu abistada neid organeid (eeskätt Riigikogu), kes otsuseid vastu võtavad.

Riigikontrolli tegevusvaldkonda täpsustab kaks põhikriteeriumit - õiguspärasus ja tulemuslikkus. Need kriteeriumid on põhjalikumalt lahti seletatud eelnõu paragrahvis 6. Seal selgub ka see, et õiguspärasuse kontroll ei ole kõikehõlmav seaduslikkuse kontroll, vaid spetsiifiline majanduslikke tagajärgi omava tegevuse kontroll. Siinkohal tuleb märkida, et vaid halduskohtute kontrollist halduse tegevuse seaduslikkuse üle ilmselgelt ei piisa, eriti Riigikontrolli tegevusvaldkonnas, kuna väga suur osa otsuseid ei riku otseselt kellegi

õigusi ega kohustusi ning seetõttu kohtu kontrolli alla põhimõtteliselt ei kuulu.

#### **§ 4. Riigikontrolli kulude katmine**

*Riigikontrolli tegevuseks vajalikud kulud nähakse ette riigieelarves.*

Eelnõu muudab kehtiva seaduse § 3 sõnastust vaid terminoloogiliselt, põhjuseks on asjaolu, et kehtiva seaduse sõnastus ("kulud kaetakse riigieelarvest") ei ole kooskõlas riigieelarve olemusega, mis on majandusplaan. Plaanist ei saa kulusid katta, plaanis nähakse kulud vaid ette. Eelnõus on lähtutud põhimõttest, mille kohaselt Riigikontrolli poolt teostatavate kontrollimiste jaoks nähakse kõik vahendid ette riigieelarves ka juhul, kui Riigikontroll saab oma kontrollimistega tulu. Näiteks juhul, kui Riigikontroll saab tasu mõne rahvusvahelise organisatsiooni tegevuse kontrollimises osalemise eest, nähakse ka sellise kontrollimisega seotud kulud ette riigieelarves.

Riigikontrolli ja ka teiste põhiseaduslike institutsioonide sõltumatuse üks komponente on finantsiline sõltumatus täitevvõimust. Riigikontrolli seaduses ei ole aga normitehniliselt loogiline reguleerida riigieelarve koostamist puudutavaid sätteid.

#### **§ 5. Riigikontrolli tegevuse kontrollimine**

*Riigikontrolli tegevust auditeerib igal aastal Riigikogu poolt rahanduskomisjoni ettepanekul määratud audiitor, kellel on Riigikontrolli tegevuse kontrollimiseks samasugused õigused nagu on Riigikontrollil kontrollimiste läbiviimiseks.*

Antud säte vastab sisuliselt praegu kehtiva Riigikontrolli seaduse paragrahvile 44 erisusega, et kui siamaani nimetas audiitori Riigikogu majanduskomisjon, siis eelnõu kohaselt nähakse ette audiitori nimetamine Riigikogu poolt. Terve Riigikogu osalus audiitori nimetamisel on loogiline, ka Eesti Panga puhul nimetatakse audiitor Riigikogu, mitte komisjoni poolt. Riigikontrolli kontrollimiseks sõltumatu audiitori määramine parlamendi või parlamendikomisjoni poolt on Euroopa riikides levinud ning vastab Riigikontrolli tegevuse sõltumatuse põhinõttele. Audiitor tagab Riigikontrolli kontrollimisel võimalikult suure objektiivsuse ning välistab päevapoliitilised hinnangud Riigikontrolli tegevusele.

## **2. peatükk**

### **Riigikontrolli ülesanded ja pädevus**

#### **§ 6. Majanduskontroll (audit)**

*(1) Riigikontroll hindab majanduskontrolli (auditi) käigus kontrollitavate tegevuse õiguspärasust ja tulemuslikkust ning nende infotehnoloogiasüsteemide usaldatavust.*

*(2) Majanduskontrolli teostamisel lähtub Riigikontroll riigikontrolöri kehtestatud standarditest. Majanduskontrolli peamised liigid on finants- ja tulemusaudit.*

*(3) Finantsauditi eesmärgiks on hinnata kontrollitava, tema struktuuriüksuse, tegevuse või programmi kohta koostatud finantsaruande õigsust ning teha vajadusel kindlaks, kas toimingud, millel finantsaruanded põhinevad, on õiguspärased.*

*(4) Tulemusauditi eesmärgiks on hinnata kas kontrollitavat, tema struktuuriüksust, tegevust või programmi on juhitud tulemuslikult.*

*(5) Tulemuslikkust hinnatakse lähtudes järgmistest kriteeriumidest:*

*1) säästlikkus, mis tähendab eesmärkide saavutamiseks tehtavate kulutuste minimeerimist;*

*2) tõhusus, mis tähendab kulutuste ja nende abil saavutavate tulemuste suhet;*

*3) mõjus, mis tähendab tegevuse tegelikku mõju võrrelduna kavatsetud mõjuga.*

*(6) Tulemusauditi läbiviimisel lähtub Riigikontroll kontrollitavatele seaduste ja teiste õigusaktidega pandud ülesannetest ning riiklike programmide ja arengukavadega püstitatud eesmärkidest.*

#### **Sissejuhatus**

Eelnõu 6. paragrahv on pühendatud majanduskontrolli kui Riigikontrolli tegevusvaldkonna sisu täpsemale määratlusele. Majanduskontrolli mõiste sisaldub põhiseaduses (§ 132: "Riigikontroll on oma tegevuses sõltumatu majanduskontrolli teostav riigiorgan"), kuid siamaani ei ole seda kusagil täpsemini seletatud. Eelnõus on majanduskontrolli seletamisel lähtutud eelkõige teiste riikide riigikontrollide praktikast ning rahvusvahelistest kontrollistandarditest.

#### **Majanduskontrolli mõiste**

Majanduskontroll eksisteerib kõikides arenenud maades ning selle sisu on enam-vähem ühesugune. Samas ei ole Riigikontrolli tegevuse sisu definitsiooni reeglina antud. Mõningatel juhtudel on Riigikontrolli tegevust püütud lahti mõtestada eelkõige kirjelduste abil, sellest lähtub teatud määral ka kehtiv Riigikontrolli seadus (vt § 6 lg 1 p 1: "Riigikontroll kontrollib ... eelarve täitmist, ülalpidamiseks tehtud kulutuste tulemuslikkust, tehingute majanduslikku otstarbekust, ... riigi vara kasutamist ja säilimist ning ...

finantsmajanduslike operatsioonide seaduslikkust, raamatupidamisarvestuse ja -aruandluse õigsust"), kuid järjekindlalt sellist kirjeldust, kasvõi erinevate subjektide puhul, ei kasutata.

Inglise (ja ka prantsuse) keeles kasutatakse majanduskontrolli vastena terminit audit. Ka Riigikontrolli ingliskeelne vaste on State Audit Office, sarnaselt nimetatakse ka muid majanduskontrolli teostavaid organeid (Inglismaa - National Audit Office, Euroopa Liit - European Court of Audit jne) ning sellisena tähistatakse reeglina ka Riigikontrollide tegevuse sisu (INTOSAI auditing standards, ka näiteks Saksamaa Riigikontroll viitab ingliskeelsetes tõlgetes oma kontrollitegevusele kui auditile, saksa keeles vastava tüvega sõna puudub).

Eesti audiitoritegevuse seaduses on auditeerimise mõiste avatud väga kitsalt. Nimetatud seaduse § 2 lg 4 kohaselt on auditeerimine raamatupidamisaruande kontrolliline ja sellele hinnangu andmine auditeerimiseeskirjast lähtudes. Riigikontrollide poolt teostatav majanduskontroll (mida nimetatakse samuti auditiks) ei hõlma ainult finantsandmete kontrolli. Käesolevas eelnõus eeldatakse, et majanduskontroll on audit selle kõige laiemas mõistes (nii nagu sellest lähtuvad Euroopa riigid ning näiteks INTOSAI standardid) ning seetõttu kasutatakse ka näiteks mõistet audiitor erinevalt sellest, kuidas seda siamaani on mõistetud. Eelnõuga üritatakse selles osas lähendada Eestis kasutusel oleva termini "audit" sisu rahvusvaheliselt tunnustatud terminoloogiale. Sellest tuleneb auditi mõiste kasutamine eelnõus. Välistamiseks võimalikke arusaamatusi on eelnõu rakendussätetes ette nähtud audiitoritegevuse seadusesse sätte lisamine, mis välistab selle rakendamise Riigikontrolli auditeerimistegevusele.

Majanduskontrolli ammendavat legaaldefiniitsiooni eelnõus siiski antud ei ole. Piiratud on kirjeldusega, nii nagu seda teevad ka teiste Euroopa riikide seadused. Kirjeldusel on aluseks võetud INTOSAI kontrollistandardid, millega liigitatakse majanduskontroll seaduslikkuse ning tulemuslikkuse (st säästlikkuse, tõhususe ja mõjususe) kontrolliks.

### Majanduskontrolli liigid

Majanduskontrolli liikide määratlemisel paragrahvi lõigetes 2, 3, 4 ja 5 on lähtutud INTOSAI kontrollistandardite punktidest 39 ja 40, tegemist on rahvusvaheliselt tunnustatud kriteeriumitega, millest juhinduavad peaaegu kõikide riikide riigikontrollid.

Finantsauditi vajaduses Riigikontrolli poolt pole kahtlust, tegemist on traditsioonilise Riigikontrolli tegevusvaldkonnaga. Kohtute kontroll ei ole siinkohal piisav, Riigikontrolli poolne tegevus aitab tagada õigusriigile kohast halduse seotust seadustega. Sealjuures keskendub Riigikontroll õiguspärasuse kontrollil eelkõige finantsmajanduslike küsimusi puudutavatele haldusotsustele ning tehingutele, kuid ka juhul, kui Riigikontroll avastab õiguserikkumisi muudes valdkondades, on ta kohustatud vastavat kriitikat tegema. Kooskõlas rahvusvaheliste põhimõtetega kontrollib Riigikontroll eelkõige finantsaruannete õigsust ning vajaduse korral nende aluseks olevad toiminguid.

Tulemusaudit ei ole niivõrd pika ajaloo, kuid tänapäeval tegelevad selle kontrolli liigiga peaaegu kõik Riigikontrollid, kusjuures Euroopa riikides moodustab tulemusaudit valdava osa Riigikontrollide tegevusest, finantsauditi osakaal on reeglina väiksem kui tulemusauditi osakaal. Tulemuslikkuse kontrolli tähtsuse tõus on põhjustatud eelkõige riigi vahendite nappusest, kuid selle vajalikkus on halduse olemuse tõttu (puudub turukonkurents, mis tagaks efektiivse tegutsenise) enesestmõistetav.

Tulemusauditi tegemisel ei lähtu Riigikontroll oma suvast, vaid aluseks on kontrollitavatele konkreetsete dokumentidega seatud eesmärgid, mille täitmist on võimalik objektiivselt hinnata.

Riigikontroll võib kooskõlas rahvusvaheliste põhimõtetega kontrollida infotehnoloogiasüsteemide usaldatavust. Ka infotehnoloogiasüsteemide eraldi mainimine on vajalik seetõttu, et vastava valdkonna tähtsus on üha suurenev. Juba LD § 22 mainib eraldi Riigikontrolli kohustust kontrollida elektroonilisi andmetöötlussüsteeme, vastava valdkonnaga seonduvad kulutused ning riskid on aga viimastel aastatel veelgi tõusnud. See tähendab, et Riigikontroll peaks tulevikus tegelema üha rohkem ka infotehnoloogia auditiga või vähemalt kontrollima, kuidas on korraldatud infotehnoloogia audit valitsusasutustes.

### **§ 7. Kontrollitavad**

*(1) Riigikontroll teostab majanduskontrolli järgmiste asutuste ja organisatsioonide üle:*

*1) Riigikogu Kantslei, Vabariigi Presidendi Kantslei, kohtud, Riigikantslei ja Õiguskantsleri Kantslei;*

*2) ministriumid ja teised valitsusasutused ning nende hallatavad riigiasutused;*

*3) avalik-õiguslikud juriidilised isikud;*

*4) sihtasutused, kelle asutajaks on riik või avalik-õiguslik juriidiline isik;*

*5) mittetulundusühingud, kelle liikmeks on riik või avalik-õiguslik juriidiline isik;*

*6) äriühingud, kus riigil või avalik-õiguslikel juriidilistel isikutel on kas üksi või ühiselt valitsev mõju enamuseosaluse kaudu või muul viisil, samuti nende äriühingute tütarettevõtjad;*

*7) äriühingud, kes on saanud riigilt laenu või kelle laene või muude lepinguliste kohustuste täitmist tagab riik;*

*8) Euroopa Liidu vahendite lõppkasutajad ja isikud, kellel on kohustusi Euroopa Liidu ees;*

9) muud avalik-õiguslike haldusülesannete täitjad.

(2) Riigikontroll teostab kohalike omavalitsuste üle majanduskontrolli nende valdusse antud riigi kinnis- ja vallasvara, riigieelarvest antavate eraldiste, toetuste ning riiklike ülesannete täitmiseks eraldatud raha kasutamise osas.

(3) Riigikontroll kontrollib teiste isikute valdusse antud riigivara kasutamist ja säilimist ning riiklike toetuste ja sihtotstarbeliste eraldiste kasutamist.

Paragrahv sätestab pädevusvaidluste välistamiseks konkreetset olulisemad subjektid, kelle suhtes Riigikontroll kontrolli teostab. Teine ja euroopaliku tavaga rohkem kooskõlas olev võimalus oleks kontrollitavatena määratleda lihtsalt kõik avaliku halduse kandjad ehk avalik-õiguslike haldusülesannete täitjad ilma vastavat näidisloetelu esitamata. Käesolev paragrahv lähtub sarnaselt eelmisele paragrahvile Põhiseaduse § 133 mõttest. Arvesse on võetud pärast Põhiseaduse ja eelmise Riigikontrolli seaduse vastvõtmist haldusõiguses ja halduskorralduses toimunud muutusi. Kui Põhiseaduse loomise ajal teostati avalikku haldust riigiasutuste, riigiettevõtete ja muude riiklike organisatsioonide' kaudu, siis tänapäeval teostavad vastavaid funktsioone valitsusasutuste ning nende hallatavate riigiasutuste kõrval tihti ka avalik-õiguslikud juriidilised isikud, sihtasutused ning mittetulundusühingud, milles osaleb riik. Samuti on kontrollitavate määratlemisel arvestatud põhiseaduslikku demokraatia printsiipi, mille realiseerumise tagamiseks ei tohi avalikus halduses eksisteerida kontrollivaba ruumi. Kontrollivaba ruumi vältimise kontseptsiooni on eriti tugevalt rõhutatud Kesk-Euroopa maades. Kui riik eraldab oma ülesannete täitmiseks kellelegi vahendeid st vara PS § 133 p 2 mõttes, siis peab olema võimalik nende vahendite kasutamist ka kontrollida.

Paragrahvis äriühingute kohta sätestatu vastab Põhiseaduse § 133 mõttele. Olulised on ka teiste eraõiguslike juriidiliste isikute nagu mittetulundusühingute ja sihtasutuste suhtes sätestatud õigused. Viimasel ajal kasutab riik aktiivselt just sihtasutuste vormi oma ülesannete täitmiseks ning sihtasutuste kontrollimine on Riigikontrolli ülesannete täitmiseks seetõttu vältimatult vajalik.

Euroopa Liidu vahendite ning ELi eest kohustusi omavate isikute kontrollimine tuleneb otseselt Eesti ühinemispüüdlusest Euroopa Liiduga. Erinevad Euroopa Liidu ametnikud ja eksperdid on korduvalt väljendanud seisukohta, et ELi vahendite saamise eelduseks on nende kasutamise kontrollimise võimalus. Arvestades ELis ilmsiks tulnud suurt ebamajanduslikkust ja korrupsiooni, on see nõue muutunud viimasel ajal eriti aktuaalseks.

Kohalike omavalitsuste kui teatud autonoomiat omavatele subjektidele on pühendatud käesoleva §-i lõige 2. Nagu juba eespool mainitud ei pruugi väljapakutud lahendus olla lõplik (vt §-i 2 kommentaari). Riigikontrolli pädevuse ulatus kohalike omavalitsuste üle majanduskontrolli teostamisel on kindlasti küsimus, mis väärib parlamendis põhjalikku sisulist diskussiooni. Seejuures on lähtepunktiks mitte see, kas ja millises ulatuses auditeerib Riigikontroll kohalikke omavalitsusi, vaid küsimus, kuidas muuta kohalike omavalitsuste finantskontrollistüsteem reaalselt toimivaks.

Lõikes 2 on põhiseaduse mõttega kooskõlas lähtunud käsitlusest, mille kohaselt riigi vara hõlmab lisaks asjadele asjaõigusseaduse ja riigivaraõiguse mõttes ka eelarveseaduste mõttes rahalisi vahendeid. KOVid võivad otsustada kohaliku elu küsimusi iseseisvalt ja ise käsutada oma vara, kuid riigil peab olema võimalus kontrollida riigi poolt kohalikele omavalitsustele eraldatud vahendite kasutamise õiguspärasust. Samuti on riigil vaja usaldusväärset informatsiooni, mille alusel muuta vahendite jagamine edaspidi optimaalsemaks (lisada, vähendada, ümber struktureerida omavalitsustele tehtavaid eraldisi).

Riigilt toetusi ja eraldisi saavate isikute kontrollimine tuleneb asjaolust, et riigipoolne toetus on ette nähtud teatud avalikke huviseisid silmas pidades. Subsiidiumi saaja peab arvestama, et raha saamise üheks tingimuseks on ka tugevdatud tähelepanu tema tegevuse suhtes. Teatud juhtudel võib see ulatuda kogu tegevuseni, seda juhul, kui subsideeritavat tegevust on raske lahus hoida kogu tegevusest. Sarnase sätte Riigikontrolli pädevuse kohta näeb ette ka LD § 24. Arvamus, mille kohaselt riigipoolse toetuse andmise järel iseseisvale subjektile kaotab riik selle toetusega igasuguse sideme, pole vastuvõetav lähtudes põhimõttest, mille kohaselt riigi kulutused peavad olema majanduslikult põhjendatud. Kontrollimine on riigi tegevuse kontrollimine. Riik vajab aga infot toetuste edasise maksmise üle otsustamise kohta.

## **§ 8. Aruannete esitamise kohustus**

(1) Riigiasutused ja avalik-õiguslikud juriidilised isikud on kohustatud kahe nädala jooksul pärast oma aastaaruande kinnitamist saatma selle koopia Riigikontrollile.

(2) Riigivara hävimise, varguse ja muudest riigile varalise kahju tekkimise juhtudest, kui kahjusumma ületab Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuupalga alammäära sajakordselt või enam, on vara valdaja kohustatud viivitamatult teatama Riigikontrollile.

Riigikontrolli perioodiline informeerimine on oluline faktor Riigikontrolli tegevuse planeerimisel. Reeglipäraselt laekuv informatsioon võimaldab varakult identifitseerida potentsiaalsed riskiallikad. Praegusel hetkel sätestab riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seadus, et äriühingud, kus riigil on enamusotsustusõigus või otsustusõigus, esitavad kahe nädala jooksul majandusaasta aruande kinnitamisest selle aruande koopia Riigikontrollile. Sarnane säte peaks kehtima ka paljude teiste subjektide kohta, eelnõus on sarnane kohustus sisse viidud riigiasutuste ning avalik-õiguslike juriidiliste isikute kohta.

Paragrahv 8 lg 2 on üle võetud kehtivast Riigikontrolli seadusest selle erisusega, et eelnõus on sätestatud kahju määr. Riigikontrolli poolt täiendava õigustoova akti vastuvõtmine selle kindlaksmääramiseks oleks üleliigne.

## **§ 9. Sisekontrolli hindamine ja sisekontrollialane nõustamine**

*Riigikontroll hindab kontrollitavate sisekontrolli ja abistab neid metodoloogiliselt sisekontrolli efektiivsel korraldamisel.*

Riigikontroll kui väliskontrolliorgan mitte ei vastandu siseauditiorganitele, vaid teeb nendega koostööd. Üldise majanduskontrolli käigus on Riigikontroll aga kohustatud kontrollima sisekontrolli korraldust ja tõhusust (vt ka LD § 3). Kui sisekontrolli süsteem toimib efektiivselt, siis vabaneb Riigikontroll sellega suurest koormusest.

Siseauditiorganite tegevust peavad käsitlema avaliku halduse kandjate kohta vastuvõetud seadused, praegusel hetkel eelkõige Vabariigi Valitsuse seadus ja riigieelarve seadus. Kuna vastavate sätete sisseviimisega seotud ettevalmistustööga tegeleb Rahandusministeerium, ei ole käesoleva eelnõuga selles osas muudatusi ette nähtud. Sisekontrolli kohta käiva regulatsiooni väljatöötamise käigus võib Riigikontrolli funktsioon selles osas veel täiendavalt muutuda. Käesolevas eelnõus ei ole võimalik vähese informatsiooni tõttu Riigikontrolli rolli täpsemalt määratleda.

Riigikontrolli kohustus abistada valitsusasutusi sisekontrolli korraldamisel tuleneb asjaolust, et Riigikontroll kui kõrgeim kontrollorgan on sisekontrolli küsimustega kõige paremini kursis. Riigikontroll toetub suures osas sisekontrolli tulemustele, seetõttu on Riigikontroll ka ise huvitatud sisekontrolli efektiivsusest korraldusest.

## **§ 10. Riigikontrolli aruanded Riigikogule**

*(1) Riigikontrolör esitab Riigikogule ülevaate riigi vara kasutamise ja säilimise kohta üheaegselt riigieelarve täitmise aruande arutamiseks Riigikogus. Ülevaade avaldatakse Riigi Teataja Lisas.*

*(2) Riigikontroll esitab oma tegevuse kohta aastaaruande Riigikogule hiljemalt kuu aja jooksul pärast audiitori järeldusotsuse saamist. Aruanne peab sisaldama Riigikogu poolt nimetatud audiitori järeldusotsust. Riigikontrolli aastaaruanne avalikustatakse.*

Käesoleva paragrahvi esimene lõige on ette nähtud põhiseaduses, täiendavalt aastaaruande esitamise kohustus ja selle avalikustamine on vajalik Riigikontrolli aruandluse tagamiseks Riigikogu ees. Samane soovitus sisaldub ka LD §-s 16. Kehtiva Riigikontrolli seaduse redaktsioonis vastab aastaaruandele kohustus vähemalt üks kord aastas Riigikogu kontrollimise tulemustest informeerida (vt § 43). Aruanne aitab elavdada diskussiooni riigihalduse aktuaalsete probleemide üle ning on täiendavaks vahendiks Riigikontrolli ettepanekute täitmise soodustamiseks. Ka praegu esitab Riigikontroll Riigikogule aruande, mis avalikustatakse.

## **§ 11. Riigikontrolli arvamused eelarvete kohta**

*(1) Riigikontroll annab Riigikogule arvamuse riigieelarve ning muude Riigikogu poolt kinnitatavate riiklike eelarvete eelnõude kohta hiljemalt kahe nädala jooksul alates eelnõu esitamisest Riigikogule.*

*(2) Riigikontroll võib kohaliku omavalitsuse volikogu ettepanekul anda arvamuse kohaliku omavalitsuse eelarve eelnõu kohta.*

Riigikontrolli arvamused seoses eelarvetega on vajalikud Riigikogule otsustamiseks täiendava info andmiseks. Arvamused tagavad lisaks tagantjäreli aruandluse õigsusele antavale hinnangule ka juba planeerimise käigus kontrollimisel saadud kogemuste rakendamise tulevaste perioodide tegevuse optimeerimisel. Riigikontrolli osalemine riigieelarve menetluses tuleb täpsemini sätestada riigieelarve seaduses, seetõttu ei ole käesolevas eelnõus sellel pikemalt peatutud. Vastavasisuliselt muudatsettepanekuid ei ole ka eelnõu rakendussätetes riigieelarve seaduse kohta, kuna need muudatused on võimalik ja need tuleks teha Riigikogu menetluses olevas riigieelarve seaduse eelnõus. Siinkohal tuleb märkida, et arvestades Riigikontrolli teadmisi ja kogemusi mitmetest avaliku sektori valdkondadest, on just riigieelarve menetluses nende teadmiste ning oskuste ärakasutamine oluline.

## **§ 12. Riigikogu liikme arupärimine**

*Riigikontrolör vastab Riigikogu liikme arupärimisele seaduses sätestatud korras.*

Tegemist on põhiseadusest tuleneva normiga, mis on samal kujul ära toodud ka õiguskantsleri seaduses. Riigikogu liikme arupärimise mainimine võimaldab koondada Riigikontrolli (ja tema juhi) kohustused ühte seadusesse.

## **§ 13. Osalemine õigusloomes**

*(1) Riigikontrollil on õigus teha Riigikogule, Vabariigi Valitsusele ja ministritele ettepanekuid seaduste, määruste ning muude õigusaktide väljatöötamiseks, muutmiseks ja täiendamiseks.*

*(2) Riigikontrollile esitatakse mõistliku aja jooksul enne vastuvõtmist valitsusasutuste ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide eelnõud, mis käsitlevad raamatupidamist, riigieelarve koostamist ja täitmist ning finantsaruandeid.*

Riigikontrolli osalemine õigusloome protsessis on vajalik kontrollimisel avastatu rakendamiseks varajases staadiumis eesmärgiga vältida puudusi, mitte neid lihtsalt tagantjärele tuvastada. Tuleb veelkord rõhutada, et Riigikontroll saab eelnõude kohta vaid arvamust avaldada, lisaks sellele on sarnaste eelnõude saatmine oluline eelkõige kontrollimiste planeerimisel. Riigikontrolli olemusega ei haaku praeguse Riigikontrolli seaduse kohane kooskõlastamise kohustus (vt § 32 lg 2), seajjuures praktikas Riigikontrolliga paljusid akte ei kooskõlastata. Õigusakti vastuvõtmine kuulub vastava organi pädevusse, keda selleks volitatud on. Riigikontrolliga eelnõuga kooskõlastamise kohustus muudaks Riigikontrolli arvamused siduvaks.

Käesolevas paragrahvis sätestatud eelnõude piiritlemine võib olla teatud juhtudel küll raske, kuid üldjuhul ei tohiks kahtlust tekkida.

Vastavad kriteeriumid peavad selguma praktika käigus (Riigikontrollil on igal juhul teabe saamise õigus juhul, kui vastavaid eelnõusid omal initsiatiivil ei saadeta), ka valitsusasutused peaksid olema huvitatud eelnõudele erapooletu ja sõltumatu arvamuse saamisest.

#### **§ 14. Välissuhtlemine**

(1) Riigikontroll suhtleb iseseisvalt välisriikide kõrgemate kontrolliasutustega ja osaleb nende asutuste rahvusvaheliste organisatsioonide tegevuses. Riigikontroll teeb koostööd Euroopa Kontrollikojaga.

(2) Riigikontroll võib koos välisriikide või rahvusvaheliste kontrolliasutustega läbi viia ühiseid kontrollimisi, kui see tuleneb rahvusvahelistest lepingutest või kokkulepetest, ning kontrollida rahvusvahelisi organisatsioone kooskõlas nende organisatsioonide tegevust sätestavate dokumentidega.

Riigikontrolli välissuhtluse kohta käivad sätted on suures osas üle võetud kehtivast Riigikontrolli seadusest, võrreldes praeguse seaduse sõnastusega on lisatud ühiste kontrollimiste läbiviimine. Kõne alla tuleb see eelkõige Eesti ühinemisel Euroopa Liiduga (aga ka ettevalmistusprotsessi käigus), mil võib tekkida vajadus teostada ühiseid kontrollimisi Euroopa Liidu raha kasutamise osas koos Euroopa Kontrollikojaga (vt eespool eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusega). Kuid ka praegusel hetkel on ühised kontrollimised võimalikud seoses Euroopa Liidu poolt Eestile eraldatud finantsabiga. Rahvusvahelise koostöö vajaduse sätestamine seaduse tasemel tuleneb ka INTOSAI dokumentidest, LD § 15 on pühendatud kogemuste vahetamise vajadusele rahvusvahelisel tasemel.

Rahvusvaheliste organisatsioonide kontrollimisi teostavad praktikas erinevate riikide riigikontrollid. Antud paragrahvi teine lõige tagab sellistes kontrollimistes osalemise ka Eesti Riigikontrollile, välistamaks tõlgendust, mille kohaselt Eesti seadused Riigikontrolli osalemist ei lubaks.

#### **§ 15. Poliitikasse sekkumise vältimine**

Riigikontroll ei hinda poliitilisi eesmärke. Kontrollitulemuste põhjal võib Riigikontroll võtta seisukohti poliitiliste otsuste majanduslike eelduste või mõjude kohta.

Riigikontrolli ülesanne ei ole poliitikaga tegelemine tulenevalt juba oma põhiseaduslikust funktsioonist ja asendist riigijorganite süsteemis. Põhiseaduse §-s 10 väljendatud demokraatia printsip tähendab aga kontrolli täitevvõimu tegevuse üle. Avalikus halduses ei tohi olla kontrollivaba ruumi ja isikuid, kes ühel või teisel ettekäändel võivad tegutseda riigi nimel kontrollivabalt. Seega ei tohi riigiametnikud ja teised avaliku halduse funktsionäärid hakata kasutama poliitikasse sekkumise keeldu enda tegevuse üle kontrolli takistamiseks.

Poliitika ja halduse vahel on väga keeruline selget piiri tõmmata. Mingil hetkel muutuvad poliitilised eesmärgid riigivalitsemisotsusteks, mida hakatakse ellu viima. Riigikontroll ei kritiseeri nende otsustuste poliitilisi motive, küll aga võib ta oma pädevusele toetudes analüüsida nende majanduslikke eeldusi ja võimalikke mõjusid. Riigikontrollil ei ole pädevust ise midagi keelata või käskida, küll aga annavad Riigikontrolli pädevusest ja kogemustest tulenevad kompetentsed hinnangud otsustajatele parema aluse, millelt otsuseid langetada.

Siinkohal tuleb eristada sõna poliitika mitut erimahulist kasutust tänapäeva eesti keeles. Traditsioonilises tähenduses tähendab poliitika klassikalist parlamentaarset parteipoliitikat. Sellega pole Riigikontrollil loomulikult asja. Laiemas tähenduses on aga poliitika hakanud tõenäoliselt inglise keele mõjul tähistama igasugust tegevust. Nii räägitakse seakasvatusepoliitikast, korteripoliitikast või energiapoliitikast. Riigikontrolli poliitikasse sekkumise keeld ei või luua olukorda, kus mõni ametkond takistab Riigikontrolli ülesandeks olevat kontrollitegevust vastavas valdkonnas, väites, et tegemist on poliitikaga.

#### **§ 16. Lisavolituste kindlaksmääramine**

Käesolevas seaduses sätestatud ülesanded ja pädevus ei välista teiste seadustega Riigikontrollile lisavolituste andmist.

Lisaks Riigikontrolli seadusele võib eksisteerida ka muid seadusi, kus Riigikontrollile õigusi antakse. Antud paragrahv välistab otseselt praktikas ette tulnud tõlgenduse, mille kohaselt Riigikontrolli seadus sätestaks Riigikontrolli õigused ammendavalt. Ühtlasi on välistatud ka praktikas ette tulnud arvamus, et kui teatud teabe andmine ei ole ette nähtud Riigikontrolli seadusega, siis ei ole sellise teabe andmine üleüldse lubatav.

### **3. peatükk**

#### **Riigikontrolör**

Riigikontrolöri kohta käivad sätted eelnõus on valdavalt sarnased õiguskantsleri seaduses sätestatuga. Erisused on vaid paari sätte osas, mis tulenevad kas otse põhiseadusest (ametist vabastamine) või asjaolust, et riigikontrolör on Riigikontrolli kui institutsiooni juht, õiguskantsler on aga ise põhiseaduslik institutsioon.

#### **§ 17. Riigikontrolöri staatus ja ülesanded**

(1) Riigikontrolli juhib riigikontrolör, kellel on oma ametkonna juhtimisel samad õigused, mis on seadusega antud ministrile ministeeriumi juhtimiseks.

(2) Riigikontrolör:

1) määrab Riigikontrolli auditorsakondade ja teenistuste arvu, nimetused, tegevusvaldkonnad ja koosseisu, kinnitab

*auditorsakondade ja teenistuste põhimäärused ning loob kontrolli teostavate isikute alatised ametikohad väljaspool Riigikontrolli asukohta;*

*2) kehtestab Riigikontrolli töökorra, auditeerimisstandardid ja muud vajalikud eeskirjad;*

*3) võtab teenistusse ja vabastab sellest Riigikontrolli teenistujad;*

*4) nimetab enda asendajaks ühe Riigikontrolli peaauditoritest;*

*5) tagab Riigikontrolli eelarve projekti ja aastaaruande õigeaegse koostamise ning esitamise seaduses sätestatud korras;*

*6) esindab Riigikontrolli tsiviilõiguslike toimingute tegemisel või volitab Riigikontrolli esindama mõne teise isiku;*

*7) täidab muid õigusaktides sätestatud ülesandeid.*

Eelnõus on loobunud kehtiva seaduse vaheteost Riigikontrolöri ülesannete ja pädevuse vahel. Need kaks kategooriat on omavahel väga tihedalt seotud, näiteks Riigikontrolli struktuuri määramine on kehtiva seaduse sõnastuse kohaselt nii ülesanne kui ka pädevus.

### **§ 18. Riigikontrolöri osavõtt Vabariigi Valitsuse istungitest**

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

*(2) Riigikontrolörile saadetakse Vabariigi Valitsuse istungite päevakorrad koos arutusele tulevate õigusaktide eelnõudega.*

Säte kordab kehtivat Riigikontrolli seadust. Valitsuse istungitel osalemise kaudu saab Riigikontroll riigikontrolöri kaudu varakult oma tööks vajalikku informatsiooni halduses toimuva kohta ning samuti saab anda Riigikontrollipoolse hinnangu valitsuse kavade kohta, millel võib olla positiivne ennetav mõju haldusele. Eelnõu koostamise käigus oli ette nähtud riigikontrolöri osavõtule Vabariigi Valitsuse istungitest väljund juhaks, kui ta jääb vastuvõetud otsuste suhtes eriarvamusele, selle eriarvamuse avalikustamise teel. Tegemist oleks aga liigse sekkumisega Vabariigi Valitsuse töösse ning arvestades ka ministriumide ettepanekuid, on vastav säte eelnõust välja jäetud. Samuti on välja jäetud kavandatud Riigikontrolöri sõnaõigusega osalemine Riigikogu istungitel.

### **§ 19. Riigikontrolöri ametisse nimetamine**

*Riigikontrolöri nimetab ametisse Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul viieks aastaks.*

### **§ 20. Riigikontrolörile esitatavad nõuded**

*(1) Riigikontrolör peab olema kõrgete kõrbeliste omadustega teovõimeline Eesti kodanik, kelle vanus ametisse nimetamisel ei ületa 65 aastat ja kes valdab vabalt riigikeelt.*

*(2) Riigikontrolöril peab olema akadeemiline kõrgharidus ning ta peab tundma riigihalduse ja majanduse põhialuseid.*

Võrreldes kehtiva riigikontrolli seadusega on lisatud akadeemilise kõrghariduse nõue. Erinevus võrreldes õiguskantsleri seadusega seisneb vaid selles, et viimases seaduses on esitatud nõue, mille kohaselt akadeemiline kõrgharidus peab olema õigusteaduse erialal. Riigikontrolöri puhul ei ole võimalik nõutavat kvalifikatsiooni niivõrd täpselt esitada.

### **§ 21. Riigikontrolöri ametivanne**

*(1) Riigikontrolör astub ametisse Riigikogu ees tema nimetamisele järgneval täiskogu tööädalal järgmise ametivande andmisega:*

*"Töotan jääda ustavaks Eesti rahvale, Eesti Vabariigile ja tema põhiseaduslikule korrale ning oma südametunnistuse järgi, kooskõlas põhiseaduse ja seadusega, täita erapooletult kõiki neid kohustusi, milleks amet mind kohustab."*

*(2) Ametivande tekstile kirjutab riigikontrolör alla ja seda hoitakse riigikontrolöri ametisoleku ajal Riigikogu Kantseleis, pärast ametist lahkumist aga Riigiarhiivis.*

Ametivande teksti on muudetud võrreldes kehtiva Riigikontrolli seadusega, praegusel kujul on ta ühtlustatud õiguskantsleri seaduses toodud ametivandega.

### **§ 22. Riigikontrolöri volituste lõppemine**

*Riigikontrolöri volitused loetakse lõppenuks:*

*1) käesoleva seaduse §-s 19 nimetatud viieaastase tähtaja möödumise päevast;*

*2) tema ametist tagasiastumise avalduse rahuldamise päevast;*

- 3) tema kestva võimetuse korral üle kuue kuu järjest täita oma ametiülesandeid - Riigikohtu üldkogu otsuse jõustumise päevast;
- 4) tahtlikult toime pandud kuriteo eest süüdimõistva kohtuotsuse jõustumise päevast;
- 5) ettevaatamatuse tõttu toime pandud kuriteo eest süüdimõistva kohtuotsuse jõustumise päevast, kui selle kohtuotsusega on määratud vabaduskaotuslik karistus;
- 6) tema surma korral.

Riigikontrolöri volituste lõppemiseks ei ole ette nähtud tema tagandamist. Tegemist on ühe põhilise sõltumatuse tagatisega. Parlamendi enamusele sellise võimu andmine seaks riigikontrolöri pidevasse kartusesse saada tagandatud ning see võib takistada oluliste puuduste väljatoomist valitsemises (arvestades asjaolu, et valitsus toetub parlamendienamusele). Antud säte on sarnane õiguskantsleri seaduses sätestatud õiguskantsleri volituste lõppemise alustega.

### **§ 23. Riigikontrolöri tagasiastumine**

*Ametist tagasiastumiseks esitab riigikontrolör kirjaliku avalduse Vabariigi Presidendile, kes teeb Riigikogule ettepaneku riigikontrolör ametist vabastada.*

Põhiseaduse kohaselt vabastab Riigikontrolöri ametist Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul. Seetõttu on eelnõu kohaselt vajalik nii Vabariigi Presidendi ettepanek kui ka Riigikogu otsus, alles siis vabaneb riigikontrolör oma ametiülesannete täitmisest. Õiguskantsleri puhul ei ole põhiseaduses tema ametist vabastamist ette nähtud, mistõttu õiguskantsleri seaduse kohaselt piisab vaid tagasiastumise avalduse esitamisest Vabariigi Presidendile.

Riigikogu peab lähtuvalt põhiseadusest vastava otsuse langetama (puudub õigus ametist mitte vabastada). Formaalne protseduur ametist vabastamiseks on siiski vajalik, tagamaks ametist tagasiastumise õigusliku vormistamise (president peab näiteks kontrollima, kas riigikontrolör on ise tagasiastumise avalduse esitanud).

### **§ 24. Riigikontrolöri kestev võimetus täita oma ülesandeid**

*(1) Kui riigikontrolör on haiguse tõttu või muul põhjusel kuus kuud järjest kestvalt võimetu täitma oma ametiülesandeid, esitab Vabariigi President Riigikohtule põhjendatud taotluse tunnistada seda oma otsusega.*

*(2) Riigikohtu üldkogu vaatab taotluse läbi ja teeb otsuse viivitamata.*

*(3) Riigikohtu üldkogu otsus, millega riigikontrolör tunnistatakse kestvalt võimetuks täitma oma ametiülesandeid, jõustub väljakuulutamise päeval.*

*(4) Jõustunud Riigikohtu üldkogu otsus vabastab riigikontrolöri ametist.*

Kestva võimetuse kohta käivad sätted on täielikult sarnased vastavate sätetega õiguskantsleri seaduses.

### **§ 25. Riigikontrolöri kriminaalvastutusele võtmine**

*(1) Riigikontrolöri saab kriminaalvastutusele võtta ainult õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul.*

*(2) Riigikontrolöri volitused peatuvad alates päevast, mil Riigikogu teeb otsuse anda nõusolek riigikontrolöri kriminaalvastutusele võtmiseks.*

*(3) Riigikontrolöri volitused taastuvad:*

*1) õigeksmõistva kohtuotsuse jõustumise päevast;*

*2) ettevaatamatuse tõttu toime pandud kuriteo eest süüdimõistva kohtuotsuse jõustumise päevast juhul, kui määratud karistuseks ei olnud vabadusekaotus;*

*3) kriminaalmenetluse lõpetamise päevast tema kriminaalasjas.*

*(4) Riigikontrolör on ametist tagandatud:*

*1) tahtlikult toime pandud kuriteo eest süüdimõistva kohtuotsuse jõustumise päevast;*

*2) ettevaatamatuse tõttu toime pandud kuriteo eest süüdimõistva kohtuotsuse jõustumise päevast, kui selle kohtuotsusega on määratud vabaduskaotuslik karistus.*

*(5) Riigikontrolöri kriminaalvastutusele võtmise kord on sätestatud Riigikogu liikme, riigikontrolöri, õiguskantsleri, Riigikohtu esimehe ja Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele võtmise korra seadusega (RT I 1995, 83, 1440; 1998, 41/42, 625).*



Antud paragrahvi esimene lõige on üle võetud põhiseaduse §-st 138. Ülejäänud osas kattub eelnõu õiguskantsleri seadusega.

## **§ 26. Riigikontrolöri asendamine**

(1) Kui riigikontrolör ei saa ajutiselt oma ülesandeid täita, lähevad need üle tema poolt riigikontrolöri asendajaks nimetatud peaaudiitorile.

(2) Riigikontrolöri asendaja täidab riigikontrolöri ülesandeid ka tema volituste lõppemisel kuni uue riigikontrolöri ametisse astumiseni.

(3) Kui riigikontrolöri ülesandeid ei saa täita ei riigikontrolör ega tema nimetatud asendaja või kui riigikontrolör ei saa oma ülesandeid täita ja asendajat ei ole nimetatud, täidab neid ealt vanim peaaudiitor.

Eelnõus on kehtiva seaduse sõnastust (§ 17: asetäitja täidab "riigikontrolöri äraolekul" tema ametikohustusi) laiendatud ning lisaks riigikontrolöri äraolekule on nüüd ka seadusega ette nähtud muud alused volituste ajutiseks üleminekuks asetäitjale (vastavat erisust õiguskantsleri seaduse eelnõus ei ole). Ühtlasi on nähtud ette ka asendaja asendamise kord, mis seni puudub.

Antud osas on eelnõu erinev õiguskantsleri seadusest. Viimases on ette nähtud õiguskantsleri asetäitjate nimetamine Riigikogu poolt. Erinevus on põhjendatav sellega, et õiguskantsler, kes on põhiseaduslik institutsioon (erinevalt riigikontrolörist, kes on vaid põhiseadusliku institutsiooni juht), vajab suuremat legitimatsiooni parlamendi poolt. Eelnõuga ei ole riigikontrolöri osas muudetud kehtivat korda, kus riigikontrolör määrab ise endale asendaja.

## **§ 27. Riigikontrolöri tegevuse piirangud**

(1) Riigikontrolör ei tohi ametisoleku ajal:

1) olla mõnes teises riigi-, kohaliku omavalitsuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku ametis;

2) kuuluda kohaliku omavalitsusüksuse volikogusse;

3) osaleda erakonna tegevuses;

4) kuuluda äriühingu juhatusse, nõukogusse või järelevalveorganisse;

5) osaleda ettevõtluses, välja arvatud tema enda isiklikud investeeringud ning nendelt saadav tulu, samuti talle kuuluva vara käsutamisest saadav tulu.

(2) Riigikontrolör võib tegeleda teadusliku ja pedagoogilise tööga, kui see ei takista tema ülesannete täitmist.

Kuigi avaliku teenistuse seadus laieneb Riigikontrolöridele niivõrd, kuivõrd eriseadustega ei sätestata teisiti, on tema erapooletuse tagatiste sissetoomine ikkagi vajalik. Avaliku teenistuse seadus annab paljude ametipiirangute puhul teatud volitusi vahetule ülemusele. Riigikontrolöri see puudub, seega tuleb küsimused reguleerida täielikult Riigikontrolli seaduses. Sarnaste piirangute kehtestamine kogu Riigikontrolli personali suhtes Riigikontrolli seaduses ei ole vajalik, kuna piirangud sisalduvad juba avaliku teenistuse seaduses. Riigikontrolöri tegevuse vastavad regulatsioonid on sätestatud enamuse Euroopa riikide seadustes. Eelnõus kattuvad need õiguskantsleri seaduses sätestatud tegevuspiirangutega.

## **§ 28. Riigikontrolöri ametihüved**

(1) Riigikontrolöri ametipalk määratakse Riigikogu ja Vabariigi Presidendi poolt nimetatavate riigiametnike ametipalkade seadusega (RT I 1996, 81, 1448; 1999, 29, 406).

(2) Riigikontrolöri on pensioniea saabumisel õigus ametipensionile, kui ta on töötanud vähemalt neli

aastat riigikontrolöri ametikohal. Ametipensioni ei maksta pensioniea saabumisel töötamise jätkamise ajal riigikontrolörina, Riigikogu liikmena, Vabariigi Presidendina, Vabariigi Valitsuse liikmena, Riigikohtu esimehe või liikmena, kaitseväge juhataja või ülemjuhatajana, õiguskantslerina, Eesti Panga presidendina, samuti riigikontrolöri ametist tagandamise korral. Pensionile jäänud riigikontrolöri ametipension on 70 protsenti riigikontrolöri ametipalga määrast. Ametipalga määra muutumisel makstakse pensioni muutunud suuruses alates järgneva kuu esimesest kuupäevast.

(3) Riigikontrolöri ametipensioni see osa, mis ületab riiklikku vanaduspensioni, makstakse riigieelarvest.

(4) Riigikontrolöri ametipensioni saamise ajal ei ole isikul õigust saada teisi riiklikke pensione.

Riigikontrolöri ametipensioni ei suurendata avaliku teenistuse seaduse (RT I 1995, 16, 228; 1999, 7, 112; 10, 155; 16, 271 ja 276) § 57 lõikes 2 sätestatud alustel.

(5) Riigikontrolöri surma korral makstakse igale tema ülalpidamisel olnud töövõimetule pereliikmele

toitjakaotuspensionini, mille suurus on 25 protsenti riigikontrolöri ametipensionist. Riigikontrolöri pereliikmete toitjakaotuspensionid kokku ei tohi ületada 75 protsenti riigikontrolöri ametipensionini määrast.

(6) Riigikontrolöri, kelle volitused on lõppenud käesoleva seaduse § 22 punkti 1 ja haiguse tõttu

punkti 3 alusel, on õigus hüvitisele kuue kuu ametipalga määra ulatuses.

Riigikontrolöri ametihüvede regulatsioon on täielikus vastavuses õiguskantsleri seaduse sätetega. Kuues lõige on ette nähtud selleks, et ametist lahkuval riigikontrolöri oleks tagatud teatud periood uute oludega kohanemisel ning uue töökoha leidmiseks. Vastasel korral tegeleks ta uue töökoha otsingutega juba viimastel ametiperioodi kuudel, mida ei saa pidada õigustatuks.

#### **4. peatükk**

##### **Riigikontrolli struktuur**

###### **§ 29. Riigikontrolli struktuuriüksused**

(1) Riigikontrolli struktuuriüksused on auditiosakonnad ja teenistused.

(2) Auditiosakonnad on Riigikontrolli põhitegevusega tegelevad struktuuriüksused.

(3) Teenistused on auditiosakondi abistavaid ülesandeid täitvad struktuuriüksused.

Riigikontrolli struktuuris eristatakse kahte tüüpi struktuuriüksusi vastavalt nende seotusega põhitegevusega. Auditiosakonnad täidavad otseselt põhitegevusega seotud ülesandeid, eeskätt viivad läbi auditeid. Teenistused on auditiosakondi abistava funktsiooniga (nt infotehnoloogia, haldus jms). Analoogiline struktuuriüksuste jaotus on Riigikontrollis olemas ka praegu.

###### **§ 30. Peaaudiitori staatus ja ülesanded**

(1) Peaaudiitor on Riigikontrolli auditiosakonna juhataja, kelle riigikontrolör nimetab ametisse tähtajatult.

(2) Peaaudiitor:

1) juhib auditiosakonda;

2) määrab Riigikontrolli tööplaanis ettenähtud kontrollimist teostavad ametnikud;

3) väljastab kontrollimiseks vajaliku teabe kogumiseks menetlusteate;

4) tagab kontrollimiste läbiviimise kooskõlas seaduste ja muude õigusaktidega;

5) kirjutab alla kontrolliaruandele;

6) esindab Riigikontrolli riigikontrolöri poolt määratud pädevuse piires;

7) täidab muid seadusest tulenevaid või riigikontrolöri antud ülesandeid.

Kuna peaaudiitori puhul on tegemist suure otsustuspädevusega ametikohaga, kuid mitte iseseisva ametnike grupiga (ametnike grupe silmas pidades kuulub peakontrolör kontrolliametnike hulka), on peaaudiitori staatust ja ülesanded reguleerivad normid antud peatükis eraldi välja toodud, mitte reguleeritud Riigikontrolli teenistujaid puudutavas peatükis.

Peaaudiitor on nii auditiosakonna juhataja kui kontrolliaruande allkirjastajana sisuline vastutaja kontrolliaruande eest. Peaaudiitori ametikoht vastab üldjoontes praeguse Riigikontrolli seaduse peakontrolöri ametikohale. Terminoloogiline erinevus - mõiste "audiitor" kasutamine - vastab paremini tegevuse iseloomule (vt ka eespoolt mõiste audit kasutamise põhjendust). Kontrolliametnike ametinimetustena on riigikontrollis juba praegu kasutusel nt auditi juht ja auditi spetsialist.

#### **5. peatükk**

##### **Avalik teenistus Riigikontrollis**

###### **1. jagu**

###### **Üldsätted**

Teenistussüsteemi puudutavates sätetes on osalt jäädud kehtiva seadusega analoogiliste lahenduste juurde, samas on peetud otstarbekaks sisse tuua mõningaid erinevusi avaliku teenistuse seadusest.

Teenistussüsteemi korraldamisel on suurimateks erinevusteks võrreldes avaliku teenistuse seadusega teenistujate gruppide erinevus, töölepingu alusel töötavate teenistujate suurem rakendamise võimalus, atesteerimissüsteemi ümberkorraldamine ning sellega seotult ka

tasustamise täpsem reguleeritus.

Kuigi avaliku teenistuse seaduse põhiprintsiibid kehtivad ka Riigikontrolli teenistujate kohta, peab Riigikontrolli kui põhiseadusliku institutsiooni teenistussüsteem valitsusasutuste teenistussüsteemist (mida suures osas reguleeritakse ka Vabariigi Valitsuse määrustega) iseseisev olema. Riigikontrolör ei tohi personalipoliitikas liigselt sõltuda Vabariigi Valitsuse otsustest. Riigikontrolli teenistussüsteemi sätestamisel on võimalik anda suur vabadus otseselt riigikontrolörile (antud põhimõtte on otseselt kajastatud mitme riigi seadustes) või reguleerida suur osa küsimusi seaduse tasemel (vt nt Poola). Käesolev eelnõu võtab siinkohal vahepealse lähenemise, sätestades teatud põhiprintsiibid, kuid jättes piisava vabaduse riigikontrolörile.

Võrreldes kehtiva seadusega on eelnõus välja jäetud sätted teenistujatele sõidukulude hüvitamise (§ 37 - ei ole erilist põhjendust muude sõidukulude hüvitamiseks peale lähetuskulude) kohta ning toetus Riigikontrolli ametniku hukkamisel või invaliidistumisel (§ 39 - avaliku teenistuse seaduses on vastavad küsimused reguleeritud sarnaselt kehtiva seadusega). Samuti on välja jäetud kehtivas seaduses sisalduv säte, mille kohaselt Riigikontrolli ametnikke ei kutsuta reservväelaste õppekogunemisele.

### **§ 31. Riigikontrolli teenistujad**

*(1) Riigikontrolli teenistujate grupid on:*

*1) ametnikud;*

*2) muud teenistujad.*

*(2) Riigikontrolli ametnike grupid on:*

*1) kontrolliametnikud;*

*2) muud ametnikud.*

Paragrahvis 31 on toodud üldine Riigikontrolli teenistujate jaotus. Kuna allpool on toodud täpsemad selgitused, on siinkohal oluline vaid see, et üldiselt lähtutakse avaliku teenistuse seaduses ettenähtud jaotusest (ametnikud, muud teenistujad), kuid mitte riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadusest. Riigikontrolli teenistuse omapära nõuab erinevate ametnike gruppide olemasolu.

### **§ 32. Avaliku teenistuse seaduse kohaldamine**

*Riigikontrolli teenistujatele kohaldatakse avaliku teenistuse seaduse sätteid käesolevas seaduses sätestatud erisustega.*

Kuna Riigikontroll on ametiasutus avaliku teenistuse seaduse kohaselt, on avaliku teenistuse seaduse sätete kohaldamine loogiline. Eelkõige puudutab see valdkondi nagu teenistusse nimetamise vormiline külg, ametnike distsiplinaarvastutus, kohustused, ametnike reserv, aga ka kõik avaliku teenistuse seaduse jõul kohaldatavad tööseadused.

### **§ 33. Riigikontrolli teenistujate hindamine**

*(1) Riigikontrolli teenistujaid ei atesteerita avaliku teenistuse seaduses ettenähtud korras.*

*(2) Riigikontrolli teenistujate ametioskusi, töötulemusi ja tööalast käitumist hinnatakse kord aastas riigikontrolöri kehtestatud korras.*

Riigikontrolli puhul on põhilikult muudetud teenistujate hindamise korda. Lähtuvalt asjaolust, et ametniku vastavust ametikohale esitatavate nõuetega kontrollitakse ametniku väljavalimisel, peaks perioodiline hindamine keskenduma eelkõige ametniku tegevuse tulemustele. Tulenevalt lühemast hindamisperiodist on võimalik hindamine siduda tasustamisega ning lisatasud nõutavast tulemuslikumä töö eest saavad praegusest objektiivsema aluse. Eelnõus sätestatu on erinev avalikus teenistuses üldiselt kehtivast atesteerimise korras, mis näeb ette atesteerimise iga kolme aasta tagant.

### **§ 34. Riigikontrolli teenistujate ja kaasatud asjatundjate töö tasustamine**

*(1) Riigikontrolli teenistujatele võib maksta tasu ning anda muid hüvesid, sealhulgas toetusi ning*

*hüvitisi vaid seadustes ettenähtud juhtudel ja korras.*

*(2) Riigikontrolli teenistujate tasustamiseks nähakse Riigikontrolli eelarves ette töötasu aastasumma, lähtudes eelarveliste asutuste töötajate palgatingimustest, suurendades seejuures Riigikontrolli teenistujate kuupalgamäära kuni kaks korda ministereeriumide vastavate kategooriate töötajate palgamääradega võrreldes.*

*(3) Asjatundjate kaasamiseks nähakse riigieelarves ette raha 10 protsendi ulatuses Riigikontrolli teenistujate töötasu aastasummast.*

Käesoleva paragrahvi esimene lõige sätestab olulise põhimõtte tasustamise läbipaistvuse tagamisel. Keelatud on maksta igasuguseid muid tasusid peale seadustes ettenähtu. Teine oluline tagatis on sealjuures lisatasude maksmise reglementeeritus. Vastukaaluks sellele on sarnaselt kehtivale Riigikontrolli seadusele ette nähtud ka keskmisest riigiteenistusest kõrgemad palgamäärad. Siiski ei ole

kõrgemate tasude näol tegemist vaid vastukaaluga tasude reglementeeritusele. Juba LD § 14 lg 4 soovib personali tasustamisel kõrge kvalifikatsiooni tagamiseks erisätteid võrreldes teiste riigiteenistujatega. Arvestada tuleb kontrolliametnike kõrge kvalifikatsiooni vajadusega, tasu mõõdupuuna oleks pigem kasutatav nt erasektori audiitorite tasude suurus. Samuti tuleb arvestada asjaoluga, et Riigikontrolli teenistujad ei saa arvestatavaid lisatulusid, näiteks õigusloomest või riigi äriühingute juhtorganitesse kuulumise eest. Kõrgem tasu võimaldab säilitada sõltumatust, mis on Riigikontrolli puhul hädavajalik. Kuni kahekordne palgamäära suurendamine on ette nähtud ka kehtivas Riigikontrolli seaduses (§ 36 lg 1).

### **§ 35. Riigikontrolli teenistujate lisatasud**

(1) Käesoleva seaduse §-s 33 nimetatud hindamise tulemuste põhjal võib Riigikontrolli teenistujatele maksta tulemustasu riigikontrolöri kehtestatud korras.

(2) Muude lisatasude ja puhkusetoetuse osas kohaldatakse Riigikontrolli teenistujatele avaliku teenistuse seadust.

Riigikontrolli teenistujatele lisatasude määramine, nagu eespool juba selgitatud, on rangemini reglementeeritud kui teiste riigiteenistujate puhul. Suurema osa lisatasude puhul kohaldatakse siiski avaliku teenistuse seadust.

### **§ 36. Kontrolliametniku pension**

(1) Riigikontrolli kontrolliametnikul on pensioniea saabumisel õigus ametipensionile. Ametipensioni see osa, mis ületab riiklikku vanaduspensionit, makstakse riigieelarvest.

(2) Ametipensioni ei maksta kontrolliametnikuna töötamise ajal.

(3) Ametipensioni suurus on 65 protsenti kontrolliametniku viimasest ametipalgast. Ametipalga muutumisel makstakse pensioni muutunud suuruses alates järgneva kuu esimesest päevast.

(4) Õigus ametipensionile tekib pärast vähemalt 15-aastast töötamist kontrolliametnikuna. Õigus ametipensionile tekib ka isikul, kes on töötanud kontrolliametnikuna vähemalt viis aastat ja riigi- või kohaliku omavalitsuse ametnikuna vähemalt 10 aastat.

Kontrolliametniku ametipensioni puudutavad sätted on suures osas üle võetud kehtivast Riigikontrolli seadusest kõigile Riigikontrolli ametnikele ettenähtud pensioni reguleerivatest sätetest (vt § 38), samuti on arvestatud õiguskantsleri seaduse ning kohtute seaduse eelnõu sätetega.

Oluline erinevus kehtiva seadusega võrreldes on see, et eelnõus on eripension ette nähtud vaid kontrolliametnikele, mitte kõigile Riigikontrolli teenistujatele. Sellega püütakse tagada võimalikult stabiilset ametnikkonda.

### **§ 37. Töötajate surveaktsioonides osalemine**

Riigikontrolli kontrolliametnikud ei tohi streikida ega osaleda muudes töötajate surveaktsioonides, mis häirivad Riigikontrolli tegevust.

Lähtuvalt Riigikontrolli tegevuse pidevuse vajadusest on Riigikontrolli seaduses otseselt keelatud Riigikontrolli kontrolliametnikel surveaktsioonides osalemine. Kontrolliametnik peab oma tegevuses olema võimalikult sõltumatu.

## **2. jagu**

### **Kontrolliametnik**

#### **§ 38. Kontrolliametnik**

(1) Kontrolliametnik viib Riigikontrolli nimel läbi kontrollimisi või täidab muid otseselt kontrollitegevusega seotud ülesandeid.

(2) Riigikontrolör määrab Riigikontrolli struktuuris kindlaks kontrolliametnike ametikohad.

Kontrolliametniku mõiste määratlemine ja riigikontrolöri poolt Riigikontrolli struktuuris kontrolliametnike ametikohtade kindlaksmääramine on vajalik seetõttu, et vaid kontrolliametnikud (ja kaasatud asjatundjad) tegelevad sisulise kontrollitegevusega.

#### **§ 39. Kontrolliametniku ametisse nimetamine**

Kontrolliametnikuks võib nimetada isiku, kes:

1) vastab avaliku teenistuse seaduses riigiametnikele kehtestatud nõuetele;

2) on kõrgharidusega;

3) on aus ja kõrgete kõlbeliste omadustega.

Riigikontrolli teenistujad, eelkõige aga kontrollipersonal, peab omama oma ülesannete parimaks täitmiseks kõrget kvalifikatsiooni ning vajalikke isikuomadusi. Selleks on vajalik nende hoolikas valik ning kvalifikatsiooni kontrollimine (vt LD § 14 lg 1 ja 2 soovitusi).

Senikehtivas seaduses ei sisaldu kontrolliametnike suhtes kõrghariduse nõuet. Kvalifikatsiooni tagamise üldise eeldusena on see eelnõusse sisse viidud. Praktikas on ka täna kõik Riigikontrollis töötavad auditi juhid ja auditi spetsialistid kõrgharidusega. Algselt eelnõus sisaldunud eraldi kvalifikatsioonieksami ja sellele eelneva ettevalmistuse läbimise kohustus jäi pärast pikka kaalumist siiski välja, kuivõrd see oleks tinginud teenistusüsteemi suurema suletuse ning muutnud seda kulukamaks.

### **3. jagu**

#### **Riigikontrolli muud teenistujad**

##### **§ 40. Riigikontrolli muud teenistujad**

(1) Käesoleva seaduse § 31 lõike 2 punktis 3 nimetatud muud ametnikud on avaliku teenistuses seaduse (RT I 1995, 16, 228; 1999, 7, 112; 10, 155; 16, 271 ja 276) kohaselt ametisse nimetatud Riigikontrolli ametnikud, kes ei ole otseselt seotud kontrollimistega.

(2) Käesoleva seaduse § 31 lõike 1 punktis 2 nimetatud muud teenistujad on töölepingu alusel töötavad Riigikontrolli teenistujad, kes täidavad Riigikontrolli siseseid abistavaid funktsioone riigikontrolöri kindlaksmääratud ametikohtadel.

Riigikontrolli muude ametnikena tulevad kõne alla kõik "harilikud" ametnikud avaliku teenistuse seaduse tähenduses (eelkõige tugistruktuuride teenistujad). Nende suhtes kehtib ka rohkem avaliku teenistuse seaduse sätteid.

Riigikontrolli muud teenistujad hõlmavad avaliku teenistuse seaduses sätestatud abiteenistujate kategooria, kuid nende rakendamine on võimalik ka muudel, kõrgematel ametikohtadel, mis ei nõua ilmingimata ametniku staatust (näiteks spetsialistid infotehnoloogia valdkonnas). Paindlikkuse tagamiseks on selles osas jäetud riigikontrolöridele küllaltki suur otsustusõigus.

### **6. peatükk**

#### **Riigikontrolli kontrollitegevuse alused**

Riigikontrolli kontrollitegevuse aluste kohta käiva peatüki ülesandeks on tagada efektiivne Riigikontrolli ülesannete täitmine, samas aga sätestada ka teatud tagatised kellegi õigusi rikkuva Riigikontrolli tegevuse vastu. Teatud osas on tegevuse alused üle võetud kehtivast Riigikontrolli seadusest, kuid esineb ka mitmeid uudseid sätteid.

Nii on täpsemini on reguleeritud Riigikontrolli töö kavandamise iseseisvus, menetlusteatega seonduv ning menetlustoimingud. Oluline muutus Riigikontrolli praktilise tegevuse seisukohast on kontrolliaruande sätestamine seaduse tasemel senise kontrolliakti ning peakontrolöri (riigikontrolöri) otsuse asemel.

##### **§ 41. Riigikontrolli töö kavandamine**

(1) Riigikontroll otsustab iseseisvalt kontrollimiste läbiviimise, aja ja iseloomu.

(2) Riigikontrollile ei saa anda kohustuslikke kontrolliülesandeid.

(3) Riigikontrolli töö aluseks on riigikontrolöri kinnitatud tööplaan.

Riigikontrolli planeerimise iseseisvus on Riigikontrolli funktsionaalse sõltumatuse üks tagatis, tegemist on maailmas tunnustatud printsibiga ning see on kajastatud ka mitme riigi seadustes (vt nt Saksamaa eelarveseaduse § 94). Ka LD § 13 lg 1 soovib Riigikontrollil töötada tema enda poolt koostatud tööplani alusel. Põhimõtteliselt ei välista rahvusvahelised standardid näiteks parlamendi soovitusi kontrollimiste teostamiseks mingites kindlates küsimustes ning mitmete riikide seadustes on eelkõige just parlamendile vastava siduva ettepaneku tegemise õigus ka ette nähtud. Sellise ettepaneku puhul on küll oluline, et see peab olema tehtud seaduse raamides, st Riigikontroll ei saa parlamendi otsuse alusel teostada kontrollimisi, mis seaduste kohaselt tema pädevuses ei ole.

Eelnõus on siiski lähtutud teisest levinud põhimõttest, mille kohaselt on töö kavandamine täiesti iseseisev. Vastasel korral on oht, et Riigikontroll võib muutuda tööriistaks poliitiliste jõudude käes. Kui Riigikontrollile saaks kindlaks määrata kontrolliülesandeid, võib ekstreemjuhtudel tekkida oht, et Riigikontroll koormatakse selliste ülesannetega üle ja tal puudub võimalus kontrollida riigi seisukohalt olulisi küsimusi, milliste kontrollimiste vastu võiks olla näiteks parlamendis enamust omav erakond. Samas on selge, et Riigikontroll arvestab ja peab arvestama Riigikogu soovidega, et tema tegevus efektiivne oleks. Antud paragrahvi 3. lõike eesmärk on tagada, et Riigikontrollis planeerimine toimuks ning et selles valdkonnas on otsustusõigus riigikontrolöril.

##### **§ 42. Kontrollimisel osalevad isikud**

(1) Kontrollimise viivad läbi peacauditiitori määratud kontrolliametnikud.

(2) Riigikontrollil on õigus kontrollimisse kaasata asjatundjaid eriteadmisi nõudvate küsimuste lahendamiseks.

*(3) Kontrollimise üle teostab järelevalvet peaauditiitor. Kui kontrollimisel osalevad mitme auditiosakonna ametnikud, teostab kontrollimise üle järelevalvet tööplaanis määratud osakonna peaauditiitor. Kui kontrollimise viib läbi peaauditiitor, teostab kontrollimise üle järelevalvet riigikontrolör.*

Antud sätte eesmärgiks on eelkõige avada erinevate isikute ülesanded kontrollimise läbiviimisel. Samuti on säte vajalik aruande koostamisel ning kinnitamisel osalevate isikute määratlemisel. Milliseid täpsemaid ülesandeid kontrollimine ning järelevalve hõlmab, jääb Riigikontrolli siseste eeskirjade otsustada.

Kuna Riigikontrollil ei ole võimalik omada alalist teenistussuhet vajalikul hulgal erialateadmistega kontrolliametnikega, siis on paratamatu asjatundjate kaasamine oma tegevusse. Eelnõus on reguleeritud ka asjatundjate tasustamise küsimused. Asjatundjad näidatakse ära menetlusteates ning neil on õigus tutvuda kogu vajaliku infoga.

#### **§ 43. Kontrollimisel osaleva isiku taandamine**

*(1) Peaauditiitor, kontrolliametnik või kaasatud asjatundja ei tohi kontrollimises osaleda ning on kohustatud ennast taandama, kui ilmnevad asjaolud, mis annavad põhjust kahelda tema erapooletuses.*

*(2) Käesoleva paragrahvi esimeses lõikes nimetatud asjaolude ilmnemise üle otsustab peaauditiitor, peaauditiitori erapooletuse hindamise puhul - riigikontrolör.*

Huvide konflikti kohta käivad sätted on Euroopa riikides tavalised ning nende sisseviimine on mõistetav (avaliku teenistuse seaduse ning korrupsioonivastase seaduse vastavasisuliste sätete kohaldamine spetsiifiliselt kontrollimisele, mis ei ulatu haldusest väljapoole, on küsitav). See kaitseb ka vastava kontrolliametniku huve, keda ei saa sundida vastavaid menelustoiminguid tegema.

#### **§ 44. Menelusteade**

*(1) Peaauditiitor koostab vastavalt Riigikontrolli tööplaanile kontrollimiseks vajaliku teabe kogumiseks menelusteate, mis esitatakse isikule, kelle suhtes soovitakse menelustoimingut läbi viia.*

*(2) Vajaduse korral koostab riigikontrolör menelusteate isiklikult.*

*(3) Menelusteade sisaldab menelustoiminguid teostavate kontrolliametnike ja kaasatud asjatundjate nimesid, sooritavad menelustoiminguid ning nende teostamise aega.*

Menelusteate mõistet kehtiv Riigikontrolli seadus ei sisalda, küll on sarnane dokument ette nähtud õiguskantsleri seaduses. Kehtiv seadus mainib küll menelusteatega sisuliselt sarnast dokumenti, nimelt kontrolliülesannet (vt § 24 lg 1 - peakontrolör annab kontrolliülesande), kuid jätab selle sisu täielikult avamata.

Menelusteate eesmärk on eelkõige informatsiooni andmine Riigikontrollist väljapoole ning kontrolli teostavate isikute volitamine teabe kogumiseks. Kui ühe kontrollimise puhul on kontrollitavaid mitu, on selge, et kõikidele tuleb esitada menelustoimingute sooritamiseks menelusteade.

Vaid menelusteates nimetatud isikutel on õigus teostada menelustoiminguid (välja arvatud riigikontrolör, kes võib seda teha sõltumatult volitusest menelusteates - vt § 45 lg 3). Seega kaitseb menelusteade peamiselt kolmandate isikute huve Riigikontrolli ametnike võimalike kuritarvituste vastu. Nendes riikides, kus riigikontrolli tegevusel on pikemad traditsioonid, sarnast sätet reeglina ei vajata, kuid näiteks Ida-Euroopa riikides on vastavad sätted levinud (T<sub>2</sub> ehk § 19, Poola § 30).

Menelusteate teiseks eesmärgiks on tagada eraisikute õiguskaitse. Menelusteadet on võimalik halduskohtus vaidlustada, kui see rikub kellegi huve. Näiteks kui menelusteade esitatakse eraõiguslikule isikule, kes seaduse kohaselt kontrollitav olla ei tohiks, on vastaval eraõiguslikul isikul õigus menelusteade halduskohtus vaidlustada - vt § 45 lg 4.

Menelusteade antakse vastavalt tööplaanile peaauditiitori poolt. Peaauditiitor muutub sellega teatud institutsionaalse pädevuse kandjaks, omades iseseisvat otsustamisõigust. Kuna Riigikontrolli töö eest lasub põhivastutus siiski riigikontrolöril, on temal õigus menelusteadet igal ajal kui ta seda vajalikuks peab iseseisvalt anda. Selline regulatsioon katab ka tööplaanil välised kontrollimised, kuna vaid riigikontrolöril on õigus tööplaanil muuta. Samuti on võimalik kontrollimise käigus menelusteadet muuta (näiteks lisada täiendavaid kontrolliametnikke).

#### **§ 45. Riigikontrolli menelustoimingud**

*(1) Riigikontroll sooritab järgmisi menelustoiminguid:*

*1) teabe nõudmine;*

*2) seletuse võtmine;*

*3) vaatlus.*

*(1) Õigus menelustoiminguid sooritada on kõikidel menelusteates selleks volitatud isikutel.*

(2) Riigikontrolöri on õigus menetlusteates ettenähtud menetlustoiminguid sooritada ka juhul, kui ta ei ole menetlusteates märgitud.

(4) Kui menetlustoiminguga soovitakse koguda teavet, mille esitamise nõudmiseks puudub Riigikontrolil õigus, või kui menetlustoiming rikub muul viisil kellegi õigusi, võib isik, kelle õigusi rikutakse, kaevata Riigikontrolli toimingu peale halduskohtule.

Riigikontrolli menetlustoimingute loetlemisel on lähtutud nii õiguskantsleri seaduse eelnõust (kust on üle võetud ka vastavasisuline terminoloogia) kui ka kehtivast Riigikontrolli seadusest. Sisuliselt kõige tähtsamad menetlustoimingud on teabe nõudmine ning seletuste võtmine. Teabe saamise õigused on Riigikontrolli tegevuse kõige olulisem tagatis (vt ka LD § 10), ilma teabeta ei ole võimalik kontrollimisi teostada.

Teabe saamise õigusi on reguleeritud täpsemini kui näiteks õiguskantsleri seaduses. Samuti on eelnõu regulatsioon tunduvalt põhjalikum kui pikema Riigikontrolli traditsiooniga maades (üldjuhul on sätestatud, et Riigikontrolil on õigus saada kogu teavet, mis ülesannete täitmiseks tema arvates vajalik on), kuid siingi on lähtutud asjaolust, et üleminekuriikides on vajalik põhjalikumalt tagada nii Riigikontrolli õigused (mis mujal on enesestmõistetavad ning ei vaja seadusega reguleerimist) kui ka isikute õigused, kelle huve Riigikontrolli tegevus kahjustada võib. Teatud sarnaseid sätteid Riigikontrolli menetlustoimingute osas leiab ka Ida-Euroopa riigikontrolle puudutavatest seadustest.

Antud paragrahvi kolmandas lõikes ettenähtud võimalust võib näiteks vaja minna, kui tuleb tutvuda salajase või delikaatse informatsiooniga, mille jaoks on otstarbekas menetlustoimingute sooritamine ilma kontrolliametniku otsese osavõtuta.

Võrreldes Euroopa riikide seaduste sätetega on uudne antud paragrahvi 4. lõige, kuid praktiliselt Riigikontrolli kontrolliõigust mitmes riigis vaidlustatakse lähtuvalt üldistest teoreetilistest alustest. See võimaldab nendel isikutel, kes ei ole nõus menetlustoimingute sooritamisega Riigikontrolli poolt, otsida kaitset kohtus. Sellega seoses selgineb ka protseduur Riigikontrolli ja potentsiaalse menetluse adressaadi vaidluste lahendamise kohta. Seadus sätestab põhimõtte, mille kohaselt Riigikontrolil on õigus andmete küsimiseks ning sellise taotluse ignoreerimise korral võib Riigikontrol toetuda haldustäitemenetluse sätetele. Seega teostab Riigikontrol teabe kogumisel täitevvõimu - kui tegemist ei ole teabe kogumisega riigist enesest, vaid "pooliseseisvatest" organisatsioonidest või eraisikutelt. Eestis on praegu lahendamata küsimus pädevusvaidluste lahendamise kohta riigiasutuste vahel juhul, kui tegemist ei ole tühtsesse hierarhiasse kuuluvate asutustega. Näiteks valitsusasutuste puhul lahendatakse vaidlused alluvusvahekorras (Vabariigi Valitsuse seaduse § 101). Kesk-Euroopa riikides on alluvussuhete puudumisel võimalikud riigiasutuste vahelised vaidlused halduskohtus, kuidas Eesti halduskohtustüsteem kujundatakse, on praegu ebaselge.

#### **§ 46. Menetlustoimingute teostamise õigus**

*Riigikontrol teostab menetlustoiminguid kontrollitavate suhtes, kui seadusest ei tulene teisiti.*

Seaduseelnõu § 7 sätestab kontrollitavad, kelle suhtes Riigikontrol teostab kontrolli. Nende kontrollimisega seoses võib Riigikontrol teha seaduses sätestatud menetlustoiminguid (st nõuda teavet, võtta seletusi ja läbi viia vaatlusi - § 45) Menetlustoimingute sooritamine ei ole täielikult kattuv kontrollimisega, kontrollimise käigus võib Riigikontrolil tekkida vajadus saada seoses kontrollimisega olulist teavet ka kontrollitavateks mitteolevatelt isikutelt. Seaduses sätestatud erand on järgmise paragrahvi neljandas lõikes, mille kohaselt on Riigikontrolil õigus nõuda teavet ka teistelt isikutelt.

#### **§ 47. Teabe nõudmine**

(1) Riigikontrolil on õigus tutvuda kogu oma ülesannete täitmiseks vajaliku teabega, sealhulgas riigisaladuse seaduse või muude seadustega salajaseks tunnustatud teabega.

(2) Kõik kontrollitavad on kohustatud Riigikontrolile vajalikku teavet väljastama ning võimaldama dokumentidest koopiaid, ärakirju ja väljavõtteid teha.

(3) Mõjuvatel põhjustel on Riigikontrolil õigus ära võtta dokumente, samuti kinni pitseerida toimikuid ning dokumentide, raha ja materiaalse teabete hoiukohti. Dokumentide äravõtmise kohta koostatakse protokoll, mille üks eksemplar koos koopiaga äravõetavast dokumendist jääb kontrollitavale.

(4) Riigikontrolöri või tema poolt selleks volitatud ametnikul on õigus saada kontrollitavate hulka mittekuuluvalt isikult riigi, kohalike omavalitsuste ning muude avalik-õiguslike juriidiliste isikute vara kasutamist ja säilimist puudutavate küsimuste kontrollimiseks vajalikke andmeid ja dokumente nendega tutvumiseks ning ärakirjade tegemiseks, samuti saada pankadelt ja teistelt krediidiasutustelt andmeid, õiendeid ning dokumentide ärakirju rahaliste ja muude operatsioonide kohta.

(5) Riigikontrolli taotlusel abistavad riigiasutused ja kohalikud omavalitsused Riigikontrolli kontrollimiseks vajalike andmete saamisel.

(6) Riigisaladust sisaldavate teabekandjatega tutvumise õigus on sellekohast luba omavatel Riigikontrolli ametnikel vastavalt riigisaladuse seadusele (RT I 1999, 16, 271; 82,752). Riigikontrolöri on ametikohajärgne õigus juurdepääsuks riigisaladusele Eesti Vabariigi põhiseaduse ja seadustega ning nende alusel antud õigusaktidega talle pandud ülesannete

täitmiseks.

(7) Riigikontrollil ei ole isikuandmete töötlemise õigust.

Nagu eespool mainitud, on teabe saamise õigused Riigikontrolli tegevuse üheks peamiseks tagatiseks. Eelnõus on lähtutud põhinõttest, mille kohaselt Riigikontroll otsustab teabe vajalikkuse üle. Riigiasutused on sealjuures kohustatud kogu vajalikku teavet väljastama, Riigikontrolli ja riigiasutuste vahelised pädevusvaidlused on eelnõu kohaselt mõeldamatud.

Paragrahvi lg 4. täpsustab Riigikontrolli õigust teavet saada ka isikutelt, kes ei kuulu kontrollitavate hulka, sarnane norm sisaldub kehtiva seaduse § 25 lg-s 3. Ka lg 5 on üle võetud kehtivast seadusest (vt § 25 lg 4). Kuigi Riigikontrollil on õigus saada kogu teavet, siis riigisaladusega saab kooskõlas riigisaladuse seadusega tutvuda vaid selleks luba omav isik. Kuna riigikontrollil on ametikoha järgi juurdepääs riigisaladusele, siis temal eraldi luba taotleda vaja ei ole. See tähendab ka seda, et teatud juhtudel viib riigikontrolli kontrollimisi läbi isiklikult, selline praktika on just eriti salajase info puhul levinud mitmetes riikides. Kui aga riigikontrollil puuduks ametikoha järgne õigus kogu tema tööks vajalikku teavet saada, oleks tema ülesannete täitmine oluliselt raskendatud.

Paragrahvile lõikes 7 keelatakse Riigikontrollil selguse huvides ühemõtteliselt töödelda isikuandmeid. Isikuandmete kaitse nende töötlemise keelu kaudu on reguleeritud ka isikuandmete kaitse seaduses, mis kehtib täies ulatuses ka Riigikontrolli suhtes. Tegelikult ei töötle Riigikontroll isikuandmeid juba tulenevalt seaduseelnõu §-s 3 sätestatud eesmärkidest ning §-s 6 sätestatud majanduskontrolli mõistest, mille kohaselt ei kontrolli Riigikontroll füüsilisi isikuid, vaid avalike vahendite kasutamist demokraatlikul riigile sobival viisil.

#### **§ 48. Seletuse võtmine**

*Riigikontrolli nõudmisel on kontrollitav kohustatud andma Riigikontrolli määratud mõistliku tähtaja jooksul kirjalikke ja suulisi seletusi Riigikontrolli esitatud küsimustes. Riigikontroll võib nõuda, et kontrollitava töötaja või teenistuja ilmuks seletust andma Riigikontrolli asukohta.*

Seletuse võtmine eeldab kontrollitava aktiivset tegevust, ta on kohustatud teavet andma, mitte ainult võimaldama juurdepääsu sellele. Seletuse mõiste alla mahuvad ka intervjuud, küsimustikud jms. Need kontrollimenetlused on tänapäeva majanduskontrolli puhul mõõdapääsamatud, kuigi Riigikontroll kasutab praegusel hetkel neid vähe või ei tee seda teadlikult. Oluline on ka asjaolu, et seletuse andmisest keeldumine ning teadvalt vale seletuse andmine on Riigikontrolli tegevuse üks takistamise vorm, mis on karistatav.

#### **§ 49. Vaatlus**

*Menetlusteates selleks volitatud isik võib siseneda kontrollitava territooriumile ja objektidele, kontrollida sularaha, väärtpaberite ning muu vara olemist ja vajadusel läbi viia inventuure ja kontrollmõõtmisi. Kontrollitav peab tingimusteta ja viivitamata võimaldama juurdepääsu kõigile oma valduses olevatele kontrollimisega seoses tähtsust omavatele asjadele ja paikadele.*

Vaatlus ei ole küll levinud kontrollimeetod, kuid Riigikontrolli ülesannete täitmiseks ilmselgelt vajalik. Vastav säte on ka õiguskantsleri seaduse eelnõus.

#### **§ 50. Riigikontrolli tegevuse takistamine**

(1) Riigikontrolli tegevuse takistamine on:

1) Riigikontrolli eest tema ülesannete täitmiseks vajaliku teabe varjamine, selle andmisest keeldumine või kõrvale hoidmine, samuti võltsitud dokumentide esitamine;

2) seletuse andmisest keeldumine või selle andmisest kõrvale hoidmine, samuti teadvalt väärseletuse andmine;

3) vaatluse teostamise takistamine.

(2) Riigikontroll teavitab oma tegevuse takistamise juhtudest Riigikogu rahanduskomisjoni.

Riigikontrolli tegevuse takistamise eest on praegusel hetkel ette nähtud karistused haldusõiguserikkumiste seadustikus.

#### **§ 51. Teabe kaitse**

(1) Riigikontroll, Riigikontrolli teenistujad ning kaasatud asjatundjad võivad oma ülesannete täitmisega seoses teatavakssaamad avalikkusele mittekätesaadavaid andmeid kasutada vaid Riigikontrolli ülesannete täitmise huvides.

(2) Riigikontroll, Riigikontrolli teenistujad ja kaasatud asjatundjad hoiavad neile teatavaks saanud riigi-, äri- ja pangasaladust.

Antud sätetega analoogilised sisalduvad kehtiva seaduse §-s 26.

#### **§ 52. Kontrollitava tööse sekkumise keeld**

(1) Riigikontroll ei või häirida kontrollitava tööd rohkem, kui see on vajalik menetlustoimingute sooritamiseks.



*(2) Riigikontroll ei või avalikustada oma seisukohti ega hinnanguid kontrollimise tulemuste kohta enne kontrolliaruande avalikustamist.*

Kontrollitava töösse sekkumise ja teabe enneaege avaldamise keeld on üle võetud kehtivast Riigikontrolli seadusest (§ 22), teatud määral on muudetud vaid sõnastust.

### **§ 53. Menetlustoimingute sooritamiseks vajalike tingimuste loomise kohustus**

*Kontrollitav loob menetlustoimingute sooritamiseks vajalikud tingimused, sealhulgas eraldab selleks vajalikud ruumid ja sidevahendid.*

Eelnõu vastab kehtiva seaduse §-le 23.

### **§ 54. Kontrolliaruande koostamine**

*(1) Kontrollimise käigus tuvastatud faktide, nende kohta antud hinnangute ning Riigikontrolli*

*ettepanekute kohta koostatakse kontrolliaruanne.*

*(2) Riigikontrollil on kontrolliaruandes õigus teha kõiki ettepanekuid kontrollimisel tuvastatud puuduste kõrvaldamiseks ja tulevikus vältimiseks.*

*(3) Kontrolliaruandele kirjutab alla kontrollimise üle järelevalvet teostanud peaauditor.*

*(4) Enne kontrolliaruande allkirjastamist tutvustatakse seda asjasse puutuvatele isikutele või organisatsioonidele ning kuulatakse ära nende seisukohad ja vastulaused.*

*(5) Riigikontrolli tööplaanis võib ette näha kontrollimisi, mille aruande allkirjastab riigikontrolör.*

Kontrollimiste tulemuste kohta käivat on eelnõuga püütud reguleerida tänapäeva nõuetele vastavalt ning samaselt muude riikide kogemustega, olemasolevat süsteemi on selles osas tunduvalt muudetud. Loobutud on praegu kehtivast dualismist, kus Riigikontroll koostab eraldi kontrolliakti ning peakontrolöri otsuse. Üldjuhul jääb üheksainsaks dokumendiks kontrolliaruanne. Üks kontrolliaruanne vastab Riigikontrolli kui institutsiooni põhimõttele (Riigikontrolli sees ei ole mitut välise pädevuse kandjat ning mitut "otsuse" tegijat).

Seoses kontrolliaruande siseseviimisega on loobutud ka riigikontrolöri otsustest (vt kehtiva seaduse § 13), samuti kehtivas seaduses sisalduvast võimalusest kaevata peakontrolöri või riigikontrolöri otsuse peale kohtusse. Need tulenevad asjaolust, mille kohaselt Riigikontroll ei tee siduvaid otsuseid (vt allpool).

Kontrolliaruandes kajastatakse kontrollimisel tuvastatud, selle interpreteeringut ning tehtud ettepanekuid. Seega vastab kontrolliaruanne teatud osas kohtuotsusele. Kohtuotsusest eristab kontrolliaruannet aga tema ettepanekute mittesiduvus. Siiski on kontrolliaruandele iseloomulik selle võimalikud negatiivsed tagajärjed ning seega koormav iseloom. Kontrollitulemuste avalikustamine on seega teine valdkond (lisaks menetlustoimingute sooritamisele), kus Riigikontroll võib teostada otsust avalikku võimu ning seega on ka siinkohal vajadus pöörata tähelepanu puudutatud isikute õiguskaitsesele.

Kontrolliaruande koostab kontrollimise läbi viinud kontrolliametnik, kuid Riigikontrolli töö ühtsuse tagamiseks langetab lõpliku otsuse vastava auditorsakonna peaauditor. Oluline on see, et kõik vastuolud Riigikontrolli sees tuleb lahendada enne kontrolliaruande lõplikku vormistamist ning avalikustamist, mis erineb oluliselt praegusest korrast, kus ühe kontrollimise kohta koostatud kontrolliaktis ning peakontrolöri otsuses võivad olla kajastatud erinevad seisukohad

.

### **§ 55. Kontrolliaruande avalikustamine**

*(1) Riigikontroll on kohustatud kontrolliaruande avalikustama, välja arvatud juhul, kui see sisaldab andmeid riigi-, äri- või pangasaladuse kohta või kui selle avalikustamine on muul viisil vastuolus õigusaktidega. Sellisel juhul on Riigikontroll kohustatud avaldama kontrolliaruande need osad, mille avalikustamine on lubatud.*

*(2) Koos aruandega avalikustatakse ka kontrollitava poolt aruande kohta esitatud kirjalik arvamus.*

*(3) Suurt majanduslikku tähtsust omavate kontrollimiste puhul esitab Riigikontroll kontrolliaruande Riigikogu rahanduskomisjonile ja rahandusministrile.*

*(4) Kuriteo tunnuseid sisaldava õiguserikkumise avastamise kahtluse korral on Riigikontroll kohustatud vastavad materjalid esitama uurimisorganile, kes teatab Riigikontrollile materjalide läbivaatamise tulemustest.*

Esimene lõige sätestab Riigikontrolli kohustuse kontrolliaruanne avalikustada (välja arvatud loetletud juhud). Riigikontrolli (ja teiste riigiasutuste) tegevuse avalikkuse printsiip on üldtunnustatud, Riigikontrolli puhul on seda eriliselt rõhutatud. Kui aruanne sisaldab avalikustamisele mittekuuluvat teavet, on siiski võimalus kontrollimise tulemused avalikustada osaliselt. Tegemist ei ole Riigikontrolli

õigusega, vaid kohustusega. Uurimisorganitele teatamine on Riigikontrolli kohustus ka praegu. Uudse sättena on sisse viidud Riigikontrolli kohustus oluliste kontrollimiste puhul teavitada rahandusministrit.

### **§ 56. Kontrolliaruande läbivaatamine**

*Riigikontrolli kontrolliaruande vaatab läbi pädev organ, kes on kohustatud esitama Riigikontrollile oma seisukoha teda puudutavate ettepanekute suhtes, samuti teavitama rakendatud abinõudest Riigikontrolli antud mõistliku aja jooksul.*

### **§ 57. Oluliste kontrollitulemuste arutamine**

(1) Riigikontrolöril on õigus esitada olulised kontrollitulemused arutamiseks Riigikogu rahanduskomisjonile.

(2) Rahanduskomisjon arutab Riigikontrolli kontrollitulemusi kutsudes arutelu juurde Riigikontrolli ja kontrollitava esindaja või muu asjassepuutuva isiku.

(3) Rahanduskomisjonil on kontrollitulemuste arutamisega seoses õigus:

1) kutsuda välja ameti- ja eraisikuid ning saada neilt suulisi ja kirjalikke selgitusi;

2) nõuda välja asjassepuutuvaid dokumente kõigilt riigi ja kohaliku omavalitsuse asutustelt, juriidilistelt või füüsilistelt isikutelt.

(4) Kontrollitulemuste aruteluks korraldatud rahanduskomisjoni istungid on avalikud. Istungi või selle osa võib komisjoni otsusega kuulutada kinniseks panga-, äri- või riigisaladuse kaitseks.

(5) Rahanduskomisjon võib kontrollitulemuse arutelu tulemusena esitada järelepärimise Vabariigi Valitsusele. Järelepärimisele peab Valitsus vastama ühe kuu jooksul.

Kuivõrd §-id 56 ja 57 reguleerivad laiemat taustaga ning Riigikontrolli kontrollitulemuste realiseerumise seisukohalt olulisi küsimusi, on alljärgnevalt esitatud ulatuslikum seletus:

#### Probleemiasetus

Seadusandliku võimu teostamise kõrval on üheks oluliseks parlamendi funktsiooniks täidesaatva võimu tegevuse kontrollimine. Täitev võimu parlamentaarne kontroll Eestis on hästitoimivate kontrollimehhanismide vähesuse tõttu nõrk. Avaliku halduse üle väliskontrolli teostajaks on enamikus riikides kõrgeim kontrolliasutus (Eestis Riigikontroll). Riigikontrolli olemasolu ei kaota aga vajadust parlamentaarsete kontrollimehhanismide järele.

Mitmetes Euroopa riikides (nt Saksamaa, Suurbritannia, Norra, Taani) on parlamendikomisjoni, selle alakomisjoni või muul kujul (nt Taanis iseseisva põhiseadusliku institutsioonina) olemas täitev võimu tegevuse parlamentaarset kontrolliga tegelev organ (inglisekeelses esineb tihti kui *public accounts committee*, edaspidi nimetatud "PAC"). Eestis midagi sarnast hetkel ei ole, kuid seadusandja ja Riigikontrolli koostöö ning parlamentaarset kontrolli toimimise seisukohalt on vastava funktsiooni täitmine ka meil tingimata vajalik.

Samuti on parlamentaarset kontrolli efektiivselt teostamiseks vajalik Riigikogu ja Riigikontrolli koostöö:

✓ Parlamendile annab koostöö Riigikontrolliga infot riigihalduses toimivate protsesside kohta, mida saab kasutada riigieelarve, suure majandusliku mõjuga seaduste vastuvõtmise ja riigieelarve täitmise aruande kinnitamisega seoses;

✓ Riigikontrolli jaoks on koostöö parlamendiga vajalik olulistele kontrollitulemustele vajaliku tähelepanu ning seeläbi nende praktikas arvesse võtmise kindlustamiseks. (Hetkel puudub Eestis mehhanism, mis tagaks kontrollitulemuste realiseerumise nt juhul kui Riigikontroll ja Valitsus on erinevatel seisukohtadel.)

#### PAC-i ülesanded

PAC üheks ülesandeks on tavaliselt eelarve täitmise aruande kohta arvamuse andmine. (Kuivõrd rahanduskomisjon on Eestis vastava eelnõu puhul niikuinii juhtivkomisjon, pole vajadust seda eraldi nimetada.)

Eelarve täitmise aruanne on siiski üksnes PAC-i tegevuse lähtepunktiks, kuna see on finantsaruanne, mille puhul saab peamiseks arvamuse avaldamise objektiks olla see, kas aruandes sisalduv informatsioon on arvestuslikult õige ja usaldatav. PAC-i tegevus on aga eeskätt suunatud avalikus halduses esinevate aktuaalsete probleemide analüüsimisele ning esinevate puuduste kõrvaldamise jälgimisele. PAC jälgib sisuliselt seda, kas valitsuse tegevus võimaldab parimal moel saavutada parlamendi poolt seatud eesmärgid, mis on väljendatud nt riigieelarves. Oluline on, et PAC-i eesmärgiks pole mitte poliitiliste otsuste kujundamine vaid kontrolli teostamine nende elluviimise üle.

#### PAC-i toimimismudel

PAC-is toimuvat menetlust võib erinevate riikide puhul kirjeldada järgmiste põhijoonte kaudu:

✓ PACi arutelu aluseks on kõrgeima kontrolliorgani poolt oluliste kontrollitulemuste esitatavad olulised kontrollimise tulemused või küsimused, mida PAC ise peab vajalikuks arutada. Kõrgeim kontrolliasutus pöördub PAC-i poole reeglina siis, kui kontrollimisel

tuvastatud olulise puuduse kõrvaldamise vajadus ei leia aktsepteerimist asutuse või ametiisiku (eelkõige ministri) poolt, kellest sõltub vajalike meetmete rakendamine, või kui vaatamata puuduse tunnistamisele ei rakendata mõistliku aja jooksul kohaseid meetmeid selle kõrvaldamiseks.

☒ PAC-i arutelu juurde kutsutakse seletuste andmiseks ametiisikud, kelle vastutusvaldkonda arutusel olev küsimus kuulub ja kõrgeima kontrolliasutuse esindaja.

☒ PAC-i arutelu tulemusena tehtud ettepanekute või järelepärimiste suhtes on valitsus kohustatud võtma seisukoha või esitama konkreetse tegevuskava (nt Saksamaa, Suurbritannia, Taani). Formaal-juridiliselt ei ole valitsus kohustatud PAC-i seisukohti arvestama, kuid parlamentaarse autoriteedi tõttu on Euroopas reeglits kujunenud PAC-i soovitude järgimine täitevvõimu poolt.

### Riigikontrolli seaduse eelnõus väljapakutud lahendus

Riigikontrolli seaduse eelnõus oli PAC-i funktsioonide täitmiseks esialgu väljapakutud eraldi komisjoni loomine. Eelnõud läbivaadanud töögruppis toimunud arutelul, millest võttis osa ka Riigikogu rahanduskomisjoni esimees hr. Jürgenson, jäi peale seisukoht, et vastavat rolli võiks Eestis täita Riigikogu rahanduskomisjon.

## **7. peatükk**

### **Lõppsätted**

#### **1. jagu**

#### **Rakendussätted**

#### **§ 58. Teenistussüsteemi rakendamine**

(1) Käesoleva seaduse jõustumisel loetakse teenistuses olevad Riigikontrolli peakontrolörid peaauditoriteks.

(2) Käesolevas seaduse jõustumise järel kinnitab riigikontrolör käesoleva seadusega kooskõlas oleva Riigikontrolli struktuuri, struktuuriüksuste koosseisu ja põhimäärused.

Käesoleva paragrahvi esimene lõige on vajalik ametikoha nimetuse muutumisega seonduvate võimalike arusaamatuste vältimiseks. Teises lõikes nimetatud struktuuri, struktuuriüksuste koosseisu ja põhimääruste kinnitamise vajadus tuleneb eelnõuga tehtavatest muudatustest (peaauditori nimetuse kasutuselevõtt, kontrolliametnike ametikohtade kindlaksmääramise vajadus).

#### **§ 59. Riigikontrolli ametnikega töölepingu sõlmimine**

Riigikontrolli ametnikuga, kes töötab käesoleva seaduse jõustumise hetkel ametikohal, mille täitmiseks ei ole riigikontrolööri poolt kinnitatava struktuuriüksuste koosseisu kohaselt vaja ametniku staatust omavat isikut, lõpetatakse kahe kuu jooksul alates käesoleva seaduse jõustumisest teenistussuhe ning sõlmitakse tööleping, mis näeb ette vähemalt samad õigused ja kohustused kui tal olid ametnikuna. Kui ametnik ei ole nõus töölepingu sõlmimisega, vabastatakse ta teenistusest ning makstakse talle ühekorset hüvitist kahe kuu ametipalga ulatuses.

Kuna Riigikontrolli muud teenistujad peale ametnike võivad töötada ametikohtadel, mis praegu on täidetud ametnikega, siis on vajalik mõnede praeguste ametnike töölepingu alusel tööle vormistamine.

#### **§ 60. Pooleliolevad kontrollimised**

Enne käesoleva seaduse jõustumist alustatud kontrollimised lõpetatakse enne käesoleva seaduse jõustumist kehtinud korras.

Rakendussäte on vajalik, et tagada sujuv üleminek kontrollimiste menetluse osas.

#### **§ 61. Riigikontrolli ametniku pension**

Käesoleva seaduse jõustumiseni kehtinud Riigikontrolli seaduse kohaselt Riigikontrolli ametniku pensioni väljateeninud ametnikel, säilib õigus pensionile kuni käesoleva seaduse jõustumiseni kehtinud alustel. See õigus jääb alles ka Riigikontrollis töö jätkamise korral.

Antud sätte vajalikkus tuleneb asjaolust, et mitte kõikidele ametnikele, kes praeguse seaduse kohaselt saaksid Riigikontrolli ametniku pensioni ei ole ette nähtud pensioni käesolevas eelnõus (elnõu piirab seda ringi kontrolliametnikega). Tagamaks õiguspärase ootuse põhimõtet olemasolevate teenistujate puhul, on ette nähtud nende õiguste säilimine.

## **2. jagu**

### **Muudatused teistes seadustes**

#### **§ 62. Seaduste muutmine**

(1) **Krediidiasutuste seaduse** (RT I 1999, 23, 349) § 88 lõike 5 punkti 5 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

"5) Riigikontrollile tema ülesannete täitmiseks."

(2) **Haldusõiguserikkumiste seadustikus** (RT I 1992, 29, 396; 1999, 41, 496; 45, õiend; 608; 60, 616; 87, 792; 92, 825; 95, 843):

1) tunnistatakse kehtetuks § 159 lõige 2;

2) muudetakse § 228 lõige 1 punkt 25 ning sõnastatakse järgmiselt:

"25) Riigikontroll - § 159 lõige 1; "

(3) **Ringhäälinguseaduse** (RT I 1994, 42, 680; 66, 1145; 1995, 16, 228; 83, 1437; 1996, 49, 953; 1997, 29, 448; 52, 834; 93, 1564; 1998, 2, 42 ja 44; 1999, 16, 268; 25, 364; 59, 613; 2000, 25, 143) § 33 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

"§ 33. Kontroll

(1) Riigikontroll kontrollib Eesti Raadio ja Eesti Televisiooni tegevust vastavalt Riigikontrolli seadusele.

(2) Ringhäälingunõukogu võib ette näha täiendavaid kontrollimisi lisaks Riigikontrolli kontrollimistele."

(4) **Kultuurkapitali seaduse** (RT I 1994, 46, 772; 1996, 8, 166; 1997, 37, 571) § 8 lõige 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

"(2) Riigikontroll kontrollib Kultuurkapitali tegevust vastavalt Riigikontrolli seadusele."

(5) **Rahuaaja riigikaitse seaduse** (RTI 1995, 18, 240; 1996, 25, 519; 49, 953; 1999, 16, 271) § 23 lõiget 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

"(2) Riigikontroll kontrollib kaitseväge ja Kaitseliidu tegevust vastavalt Riigikontrolli seadusele."

(6) **Liikluskindlustuse seaduse** (RT I 1995, 48, 744; 1996, 83, 1488; 90, 1612; 1998, 2, 43; 60, 954) § 14 lõike 5 viimases lauses asendatakse sõnad " , majandustegevuse üle teostab kontrolli Riigikontroll." sõnadega " . Riigikontroll kontrollib Liikluskindlustuse Fondi tegevust vastavalt Riigikontrolli seadusele."

(7) **Hoiuste tagamise seaduse** ( RT I 1998, 40, 612) § 34 lõiget 3 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

"(3) Riigikontroll kontrollib Fondi tegevust vastavalt Riigikontrolli seadusele."

(8) **Rahvusraamatukogu seaduse** (RT I 1998, 34, 488) § 17 lõiget 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

"(2) Riigikontroll kontrollib Rahvusraamatukogu tegevust vastavalt Riigikontrolli seadusele."

(9) **Rahvusoperi seaduse** (RT I 1997, 93, 1558) § 17 lõiget 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

"(2) Riigikontroll kontrollib Rahvusoperi tegevust vastavalt Riigikontrolli seadusele."

(10) **Eesti Teaduste Akadeemia seaduse** (RT I 1997, 35, 539) § 22 lõiget 2 muudetakse ja sõnastatakse järgnevalt:

"(2) Akadeemiale eraldatud riigieelarveliste vahendite kasutamist kontrollib Rahandusministeerium. Riigikontroll kontrollib Eesti Teaduste Akadeemia tegevust vastavalt Riigikontrolli seadusele."

(11) **Ülikooliseaduse** (RT I 1995, 12, 119; 1996, 49, 953; 51, 965; 1997, 42, 678; 1998, 57, 859; 1999, 10, 150; 102, 908) § 52 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

"§ 52. Kontroll

(1) Riigikontroll kontrollib ülikooli tegevust vastavalt Riigikontrolli seadusele.

(2) Ülikooli nõukogu võib ette näha täiendavaid kontrollimisi lisaks Riigikontrolli kontrollimistele."

(12) **Eesti Panga seaduse** (RT I 1993, 28, 498; 1994, 30, 463; 1998, 64/65, 1006; 1999, 16, 271) § 31 täiendatakse lõikega 5 sõnastuses:

"(5) Riigikontroll kontrollib Eesti Panga tegevust vastavalt Riigikontrolli seadusele."

(13) **Erakonnaseaduse** (RT I 1994, 40, 654; 1996, 37, 739; 42, 811; 1998, 59, 941; 1999, 27, 393) § 5 lõike 3 punkti 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

"2) riigikontrolör ja Riigikontrolli peaauditor."

(14) **Riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seaduse** (RT I 1996, 48, 942; 1998, 59, 941) § 7 lõiget 8 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

"(8) Äriühingud, kus riigil on vähemalt otsustusõigus, esitavad kahe nädala jooksul majandusaasta aruande kinnitamisest selle koopia Riigikontrollile."

(15) **Avaliku teenistuse seaduses** (RT I 1995, 16, 228; 1999, 7, 112; 10, 155; 16, 271 ja 276):

1) tunnistatakse kehtetuks § 93 lõige 1 punkt 6,

2) Paragrahv 94 lõikes 1 asendatakse sõnad ", õiguskantsleri ja riigikontrolöri" sõnadega "ja õiguskantsleri."

(16) **Riigikogu ja Vabariigi Presidendi poolt nimetatavate riigiametnike ametipalkade seaduse** (RT I 1996, 81, 1448; 1999, 29, 406) § 5 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

"§ 5. Riigikontrolöri ametipalga koefitsient on 1,8. "

(17) **Audiitortegevuse seaduse** (RT I 1999, 24, 360) paragrahvi 1 senine tekst loetakse lõikeks 1 ning paragrahvi 1 täiendatakse lõikega 2 järgmises sõnastuses:

"(2) Käesolevat seadust ei kohaldata Riigikontrolli auditeerimistegevusele."

(18) **Keemilise ja Bioloogilise Füüsika Instituudi seaduse** (RT I 1998, 101, 1664) § 14 lõiget 2 muudetakse ja sõnastatakse järgnevalt:

"(2) KBFI-le teadus- ja arendustegevuseks eraldatud riiklike vahendite sihtotstarbelist kasutamist kontrollib Rahandusministeerium. KBFI tegevust kontrollib vastavalt Riigikontrolli seadusele Riigikontroll."

Käesoleva seaduseelnõu vastuvõtmisega kaasneb rida muutusi olemasolevates seadustes. Suur osa nendest muutustest seonduvad avalik-õiguslike juriidiliste isikute kontrollimise menetlusega. Praegusel hetkel reguleerib avalik-õiguslike isikute kontrollimist vastava avalik-õigusliku isiku kohta vastuvõetud seadus. Need seadused on sõnastatud tihti erinevalt, mis annab alust mitmeteks tõlgendusteks ning võib takistada oluliselt Riigikontrolli tööd. Eelnõus ette nähtud muudatuste sisseviimise eesmärk on ühtlustada erinevate avalik-õiguslike isikute kohta käivate seaduste sõnastust. Sealjuures on teadlikult loobutud kasutamast sõna "majandustegevus," mis eksisteerib mitmes seaduses. Riigikontrolli pädevus ja ülesanded on sätestatud Riigikontrolli seaduses ning erinevate avalik-õiguslike isikute kohta käivates seadustes piisab viitest Riigikontrolli seadusele.

Krediidiasutuste seaduses täpsustatakse Riigikontrolli õigusi informatsiooni saamiseks. Nii on Riigikontrollil õigus saada informatsiooni oma ülesannete täitmiseks. Siinkohal kehtib jällegi printsip, mille kohaselt ebaseaduslik info nõudmine on vaidlustatav.

Erakonnaseaduses sisseviidavad muudatused tulenevad otseselt uuest teenistussüsteemist.

Riigikogu ja Vabariigi Presidendi poolt nimetatavate riigiametnike ametipalkade seaduses ettenähtud muudatus on tingitud vastuvõetud õiguskantsleri seadusega tehtud muudatusest.

Audiitortegevuse seaduse täiendamine uue lõikega on vajalik välistamaks võimalikke arusaamatusi, mis võivad tekkida mõiste audit paralleelsest kasutamisest eelnõus ja audiitortegevuse seaduses.

### **§ 63. Riigikontrolli seaduse kehtetuks tunnistamine**

**Riigikontrolli seadus** (RT I 1995, 11, 115; 23, 792; 1996, 81, 1448; 1997, 5, 32; 77, 1311; 1999, 16, 271) tunnistatakse kehtetuks.

Kehtiv Riigikontrolli seadus tunnistatakse arusaadavatel põhjustel kehtetuks. Uus seadus jõustuks üldkorras, piisavalt sujuva ülenemise peavad tagama rakendussätted.

Liia Hämmi

põhiseaduskomisjoni esimees

18.10.2000