

Põhiseaduse 11. peatükk "Riigikontroll"

Sissejuhatus

Riigi tegevuse kontroll, sealhulgas majanduskontroll, on demokraatliku riigi olemuslik element. Kontroll täidab põhiõigusi ja -vabadusi tagavat, demokraatia põhiprintsiipidega seonduvat funktsiooni. Kontrollist on huvitatud peamiselt riigi kodanikud, kes soovivad kaitset riigi omavoli eest ning kes maksumaksjatena on huvitatud riigi raha otstarbekast kulutamisest. Kontroll teenib ka halduse huvisid, sest kontrolli tulemusena saab haldus kinnitust omaenese tegevuse kvaliteedi üle ja puuduste korral on olemas korrigeerimise võimalus. Lisaks tagab kontroll halduse läbipaistvuse, mis on aga eelduseks halduse usaldamisele.

Põhiseaduse 11. peatüki aluseks oli Põhiseaduse Assamblees võetud nii varem kehtinud põhiseaduse vastavad sätted, muudes riikides omaks võetud praktika kui ka 1990.a vastuvõetud Eesti Vabariigi Riigikontrolli seaduses sätestatud põhimõtted. Põhiseaduse Assamblee üldkogu istungitel ei esinenud Riigikontrolli institutsiooni kohta oluliselt lahknevaid arvamusi, ka rahvusvaheliselt tunnustatud ekspertidel ei olnud selle peatüki kohta olulisi etteheiteid.

Riigikontrolliga sarnase institutsiooni kohta käivad normid sisalduvad enamike riikide põhiseadustes. Harvemini on Riigikontrollile pühendatud eraldi peatükk. Eesti Riigikontrolli kajastav põhiseaduse peatükk ei ole oma ulatuse ja sisu poolest Euroopa riikide hulgas erandlik. Riigikontrolli kohta oli eraldi peatükk ka 1938. aasta põhiseaduses, 1920.a põhiseaduses on Riigikontrolli kohta kaudne viide §-s 55.

Põhiseadus peab garanteerima Riigikontrolli eksistentsi ja tema sõltumatuse kontrollitegevuses, kindlaks määrama tema pädevuse ning suhted teiste põhiseaduslike institutsioonidega.

§ 132. Riigikontroll on oma tegevuses sõltumatu majanduskontrolli teostav riigiorgan.

1. Riigikontroll kui riigiorgan

Põhiseadus ei määra täpselt kindlaks Riigikontrolli asendit riigi institutsionaalses süsteemis, sätestatud on vaid tema olemus riigiorganina. Küsitav on, kas tegemist on võimude lahususe printsiibi kohaselt seadusandliku, täitev- või kohtuvõimu organiga. Viimane seisukoht Eesti õiguskultuuris on välistatud, kuigi paljude Euroopa riikide vastavad kontrollorganid loetakse kohtuvõimu kuuluvaks.

Eelkõige räägitakse Riigikontrollist kui seadusandliku võimu juurde kuuluvast organist. Ka mitme Euroopa riigi põhiseadused rõhutavad Riigikontrolli otsest seotust parlamendiga või sellele allumist. Kuna Riigikontroll on abiks eelkõige parlamendile kontrollifunktsiooni (eelarve täitmise aruande kinnitamine või tagasilükkamine) teostamisel, käsitatakse teda parlamentaarse organina. Materiaalses mõttes ei teosta Riigikontroll seadusandlikku võimu.

Siiski ei ole Riigikontrolli näol tegemist vaid parlamenti abistava organiga. Riigikontroll teenib lisaks Riigikogule ka täidesaatva võimu huve, abistades Vabariigi Valitsust kontrolli teostamisel valitsusasutuste üle. Funktsionaalset seotust täidesaatva võimuga iseloomustab põhiseaduse § 136,

mis annab riigikontrolörile õiguse osaleda sõnaõigusega Vabariigi Valitsuse istungitel oma ülesannetesse kuuluvais asjus. See võimaldab täitevvõimu tegevusele reageerida juba varakult. Riigikontroll teenib ka maksumaksjate huve, kontrollides kõigi riigiorganite majandustegevust. Seega on Riigikontroll institutsioon, mis tagab võimude lahusust ja tasakaalustatust, ise riigivõimu teostamata. Selles mõttes on ta võimude lahususe suhtes neutraalne, kuid samas tugevdab võimude tasakaalustatuse põhimõtet, nagu see on omane teistelegi tagasiside funktsiooni täitvatele organitele.

2. Riigikontrolli sõltumatus ja selle tagatised

Riigikontrolli sõltumatust rõhutavad peaaegu kõikide Euroopa riikide põhiseadused. Oluline on sõltumatus mitte ainult täidesaatvast võimust kui peamisest kontrollitavast, vaid ka Riigikogust, mis tuleneb Eesti riigikorra parlamentaarsest iseloomust. Vabariigi Valitsusel peab olema Riigikogu usaldus, järelikult toetab Riigikogu enamus üldjuhul Vabariigi Valitsust ning ei ole huvitatud selle finantsmajanduslike tegevushälvete väljatoomisest.

Sõltumatust võib määratleda isikliku ja sisulise sõltumatusena. Kuna põhiseaduse § 132 kohaselt on Riigikontroll sõltumatu oma tegevuses, on Riigikontrolli puhul sarnaselt õiguskantsleriga (§ 139) ja kohtutega (§ 146) rõhutatud eelkõige sisulist sõltumatust.

Sisuline sõltumatus ehk tegevusvabaduse põhimõte tähendab, et Riigikontroll on seaduse piires sõltumatu kontrollimeetodite, kontrollimise viisi ja ulatuse ning aruandluse viisi valikul. Seadustes ei ole nendes valdkondades Riigikontrollile ülemääraseid piiranguid seatud. Lisaks nendele valdkondadele on sisulise sõltumatuse elemendiks töö planeerimise iseseisvus. Seaduses ei ole üheselt sätestatud, kas Riigikontroll peab arvestama parlamendi, selle komisjoni või liikme, samuti valitsuse palvega mingit konkreetset kontrollimist läbi viia, mistõttu seadust tuleb selles osas täpsustada.

Tegevusvabaduse tagamiseks on oluline ka isikliku sõltumatuse tagamine, mis seondub ametisse nimetamise ja ametist vabastamisega. Riigikontrolöri ametisse nimetamist ja ametist vabastamist on vaadeldud § 134 juures. Riigikontrolli kõik ülejäänud teenistujad nimetatakse ametisse riigikontrolöri poolt ja neile laienevad avaliku teenistuse seaduses ja riigikontrolli seaduses sätestatud garantiid, mis on piisavad nende sõltumatuse tagamiseks.

Selleks, et vältida subjektiivset mõju kontrollijatele, peavad nendele laienema teatud töökoha- ja tegevuspiirangud. Riigikontrolöri tegevuspiirangud tuleks sätestada Riigikontrolli seaduses, praegusel hetkel avaliku teenistuse seaduses riigiametnikele kehtestatud piiranguid ei saa riigikontrolöri suhtes alati kohaldada.

3. Majanduskontroll ja selle tulemused

Põhiseadus ei ava Riigikontrolli poolt teostatava majanduskontrolli sisu. Maailmas üldlevinud majanduskontrolli liikidena eristatakse õiguspärasuse ja tulemuslikkuse kontrolli, kusjuures need kriteeriumid ei kattu täielikult haldusõiguses kasutatava seaduslikkuse ja otstarbekuse järelevalvega.

Õiguspärasuse kontroll hõlmab kontrollitavate üksuste finantsaruannete tõesuse kontrolli, kogu valitsusadministratsiooni finantstegevuse hindamist, finantssüsteemide ja tehingute kontrolli, sisekontrolli ning selle funktsioonide kontrolli, samuti kontrollitava üksuse sees tehtud haldusotsuste kontrolli. Tulemuslikkuse kontroll on kontrollitava üksuse ülesannete täitmisel ressursside kasutamise säästlikkuse, tõhususe ja efektiivsuse kontroll. Säästlikkuse all mõeldakse tegevuseks vajalike ressursside maksumuse minimeerimist, pidades silmas kvaliteeti. Tõhusus on seos kaupade, teenuste või muul viisil antud väljundi ning nende tootmiseks kasutatud ressursside vahel. Efektiivsus on seotud tulemustega, mida võrreldakse eesmärkidega ning ressurssidega, mis on eesmärkide saavutamiseks kasutatud.

Majanduskontrolli sisu on ajaloos läbi teinud suure arengu ning laieneb ka tänapäeval. Näiteks teostavad erinevate riikide Riigikontrollid sotsiaal- ja keskkonnamõjude, samuti elektroonilise andmeside turvalisuse hindamist. Seetõttu ei ole otstarbekas põhiseaduses majanduskontrolli mõistet täpsemini piiritleda, kuid äärmiselt oluline on Riigikontrolli tegevuse piiride täpsustamine seaduses.

Riigikontrolli tegevuse tulemusena ei saa järgneda automaatselt sanktsioonid. Riigikontrolli kontrollimine on abiks asutusele töö korraldamisel ning informatsiooniks asutuse kõrgemalseisvale organile alluvate töö kohta. Vajalikud meetmed rakendab see, kelle pädevusse see kuulub. Riigikontrolli ülesanne on jälgida, kas neid meetmeid on rakendatud. Riigikontrolli kontrollimise tulemusena tehtud sisulised soovitusel ja ettepanekud ei ole siduvad.

Riigikontrolli staatusele ning olemusele ei vasta riigikontrolli seaduse § 19 lg 3, mille kohaselt peakontrolöri otsuse peale võib kaevata riigikontrolörile või kohtusse. Sama seaduse § 13 järgi on ka riigikontrolöri otsus vaidlustatav kohtus. Selles osas, kus Riigikontroll ei tee kohustuslikke ettekirjutusi, ei saa soovitusi kohtus põhimõtteliselt vaidlustada (välja arvatud juhtumid, kui riivatakse kellegi au ja väärikut, millisel juhul saab pöörduda tsiviilkohtusse). Ebatäpne on ka haldusõiguserikkumiste seadustiku § 159 lg 2, mille kohaselt Riigikontrolli otsuste tähtsaks täitmata jätmise eest määratakse rahatrahv kuni kaheksa päevapalga ulatuses. Põhjendamatu täidesaatev võim on Riigikontrollile antud haldusõiguserikkumiste seadustiku §-s 137⁵ ning § 228 lg 1 p-s 25, kuna protokollide koostamine riigieelarve seaduse rikkumise kohta ei ole kooskõlas Riigikontrolli staatusega.

4. Kokkuvõte

Põhiseaduse § 132 on vajalik norm, mille muutmiseks vajadus puudub.

§ 133. Riigikontroll kontrollib:

- 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.***

1. Sissejuhatus

Põhiseaduse § 133 sätestab Riigikontrolli teostatava majanduskontrolli objekti. Nii nagu majanduskontrolli sisu, ei ole ka kontrolliobjekte üldjuhul Euroopa riikide põhiseadustes põhjalikult kajastatud, piiratud on üldise kirjeldusega, mille kohaselt Riigikontrolli pädevuses on avaliku sektori, riikliku sektori, riigi vahendite või riigieelarve täitmise kontrollimine. Siiski lähtutakse rahvusvaheliselt tunnustatud eeldusest, et sõltumatu ja kompetentne majanduskontroll peab toimima kogu avaliku halduse üle, hõlmates kõiki halduskandjaid ning ei tohi eksisteerida kontrollivaba ruumi.

Eesti põhiseaduses on § 133 sisuliselt jaotunud kahte ossa, loetledes nii kontrollimisele kuuluvaid organisatsioone kui ka üldsättena riigi vara kasutamise ja säilimise kontrolli. Käesoleva sätte sõnastus on aga problemaatiline. Kuna toimunud on põhimõtteline muudatus tsiviilõiguse ja haldusorganisatsiooni normides, ei ole võimalik vastuolusid ületada tõlgendamise teel.

2. Riigiasutuste, riigiettevõtete ja muude riiklike organisatsioonide majandustegevus

Põhiseaduse § 133 p-s 1 esitatud loetelu lähtub põhiseaduse ajal kehtinud juriidiliste isikute kolmikjaotusest asutused, ettevõtted ja muud organisatsioonid, mis tänapäeval enam kasutusel ei ole. Riigiettevõtteid tuli 1. septembriks 1997 ümber kujundada. Seetõttu tuleks põhiseaduses loobuda riigiettevõtete ja muude riiklike organisatsioonide eristamisest.

Praegune põhiseaduse sõnastus jätab ebaselgeks, kas Riigikontrolli pädevuses on riigieelarve täitmise kontroll. Riigieelarve täitmise kontrollimine täidesaatvast võimust sõltumatu kontrollorgani poolt on aga kogu maailmas üldtunnustatud printsiip, mille sõnaselge sätestamine Eesti põhiseaduses on vajalik. Kuigi formaalselt teostab riigieelarve täitmise üle kontrolli Riigikogu, kinnitades eelarve täitmise aruande (§ 65 p 6), on selge, et parlamendil ei ole võimalik eelarve täitmist üksikasjalikult välja selgitada. Selles osas abistab parlamenti Riigikontroll, kes aitab kontrollida täidesaatva võimu tegevuse seaduslikkust ja efektiivsust eelarves ettenähtud vahendite kasutamisel. See ei tähenda, et iga-aastaselt peaks toimuma kontroll kõikide kulude ning tulude üle, sest riigieelarve täitmise kontroll võib olla valikuline.

Kuna Riigikontroll kontrollib riigivara kasutamist ning täiendavalt Riigikontrollile riigieelarve täitmise kontrollimise õiguse sisseviimisel on ebaotstarbekas eraldi nimetada riigiasutusi Riigikontrolli kontrollimise objektina. Riigiasutuste valitsemisel oleva vara omanik on riik ning riigiasutuste poolt vara kasutamise üle saab Riigikontroll kontrolli teostada tulenevalt § 133 p-st 2. Kuna riigiasutused ei ole iseseisvad subjektid, siis nende poolt kogutud tulud ja kantud kulud on § 115 kohaselt riigi tulud ja kulud, mis peaksid olema kajastatud riigieelarves ning seega kuulub riigiasutuste tegevus Riigikontrolli poolt kontrollimisele ka riigieelarve täitmise kontrollimise käigus.

Põhiseaduse § 133 p 1 muutmine on hädavajalik, kuna vastuolusid ei saa ületada tõlgendamise teel. Riigikontrolli pädevusena on vajalik sätestada riigieelarve täitmise kontroll.

3. Riigivara kasutamine ja säilimine

Riigivara kasutamise ja säilimise kontrolli puhul väljub Riigikontrolli pädevus riigiorganisatsiooni piirest. Riigikontroll võib põhiseaduse kohaselt kontrollida ka eraõiguslike subjektide valduses oleva riigivara kasutamist, näiteks rendile antud riigivara kasutamist ja säilimist. Põhiseadus jätab ebaselgeks, mida mõistetakse vara kasutamise ja säilimise all ning need mõisted on selgelt jätetud

avamata ka seadustes. Siiski ei ole selline ebamäärasus ohtlik ning seetõttu ei vaja põhiseaduse § 133 p 2 muutmist.

4. Kohalike omavalitsuste valdusse antud riigivara kasutamine ja käsutamine

Kuna põhiseaduse § 133 p 3 annab Riigikontrollile õiguse kontrollida kohalike omavalitsuste valdusse antud riigivara kasutamist ja käsutamist, ei ole Riigikontrolli pädevuses majanduskontroll kogu kohaliku omavalitsuse tegevuse üle. Põhiseaduse § 133 p 3 praeguses sõnastuses on üleliigne, kuna riigivara kasutamise ja säilimise kontroll on sätestatud sama paragrahvi 2. punktis, vara säilimise ja käsutamise eristamine on aga raske. Samas ei ole Riigikontrollile antud selgesõnaliselt õigust kontrollida kohalikele omavalitsustele riiklike ülesannete täitmiseks eraldatud vahendite kasutamist (vt § 154 lg 2). Seejuures on kaheldav sõltumatu ja kompetentse majanduskontrolli olemasolu kohalikes omavalitsustes, kuna peamine kontrolli teostaja, revisjonikomisjon, moodustatakse volikogu liikmete hulgast.

Seetõttu on otstarbekas Riigikontrolli pädevuse laiendamine kohalike omavalitsuste kontrollimisel, kuigi põhiseaduse muutmise ei ole hädavajalik.

5. Nende ettevõtete majandustegevus, kus riigil on üle poole osakute või aktsiatega määratud häälest või kelle laene või lepinguliste kohustuste täitmist tagab riik

Põhiseaduse § 133 p 4 laiendab Riigikontrolli pädevust eraõiguslikele isikutele, kuna riigi haldusfunktsioonide täitmine eraõiguslikele normidele (sh eraõiguslikele isikutele) toetudes on riigi tegevuse laienemise sage tulemus. Riigikontrolli poolne kontroll on õigustatud märkimisväärse avaliku huvi olemasolu tõttu. Riigi osalusega eraõiguslikud isikud on tihti monopoolses seisundis, mistõttu konkurentsi puudumine tingib tulemuslikkuse kontrolli.

Põhiseaduse § 133 punktis 4 on Riigikontrollile ülesanne kontrollida teatud ettevõtteid. Selline mõistekasutus on ebaõnnestunud, kuna eristatakse ettevõtet kui teatud varakogust ning ettevõtjat kui juriidilist või füüsilist isikut, kes ettevõtte kaudu tegutseb. Põhiseaduses mainitud osalus võib olla ainult juriidilistes isikutes, mitte aga ettevõtetes. Samuti on ebaõnnestunud mõiste "osak," kuna osahingul, milles riik osaleda võib, on äriseadustiku kohaselt osad.

6. Kontrollipädevuse laiendamine.

Kuna majanduskontroll peab toimima kogu avaliku halduse üle, hõlmates kõiki halduskandjaid ning ei tohi eksisteerida kontrollivaba ruumi, on vajalik laiendada Riigikontrolli põhiseaduses kindlaksmääratud pädevust.

Lisaks praegu põhiseaduse §-s 133 nimetatud haldusekandjatele tuntakse ka avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid. Eksisteerib ka selliseid eraõiguslikke juriidilisi isikuid, kes täidavad haldusülesandeid muudel viisidel peale § 133 p-s 4 sätestatu.

Avalik-õiguslik juriidiline isik lähtub avalikest huvidest ning seetõttu peab tema tegevus olema sõltumatu kontrolli all. Kontrolli teostaja iga konkreetse avalik-õigusliku juriidilise isiku juures tuleb ette näha seaduses, millega vastav avalik-õiguslik isik asutatakse. Kuigi praegune põhiseaduse tekst ei saa piirata Riigikontrolli kontrollipädevust, sest põhiseaduse vastuvõtmisel ei tuntud avalik-õiguslikke

juriidilisi isikuid, vajab põhiseadus selles osas korrektiive ning sätestama Riigikontrolli õiguse kontrollida avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid.

Eraõiguslikud isikud haldusekandjatena võivad teostada avalikku võimu (notarid) või muid avalikke ülesandeid (riigilt vahendeid saavad eraõiguslikud sihtasutused, riigi osalusega mittetulundusühingud, riigilt subsidiume saavad isikud, riigieelarvest toetust saavad erakonnad, avalik-õiguslike isikute ja kohalike omavalitsuste poolt asutatud äriühingud, riigi osalusega äriühingute tüdarettevõtjad). Sarnaselt teiste riikidega võib tekkida vajadus nende kontrollimise õigus anda ka Riigikontrollile. Eelkõige on oluline riigi poolt eraldatud vahendite kasutamise kontrollimine selliste eraõiguslike isikute poolt. Seetõttu tuleb Riigikontrolli kontrollipädevust eraõiguslike isikute osas võrreldes praegusega laiendada.

7. Pädevusvaidlused

Ebaselge on Riigikontrolli ja potentsiaalsete kontrollitavate vaheliste pädevusvaidluste lahendamise kord. Haldusõiguserikkumiste seadustiku § 159 lg 1 sätestab vastutuse riiklikku järelevalvet ja kontrolli teostavate ametiisikute järelevalve- ja kontrollialase tegevuse takistamise eest. Seega pädevusvaidluse lahendamiseks peaks kontrollimisel vastuseisu kohanud Riigikontrolli ametnik koostama väidetava haldusõiguserikkumise kohta protokollid ning halduskohus otsustaks, kas Riigikontrollil on õigus antud organisatsiooni majandustegevust kontrollida. Ühe riigiorгани haldusvastutusele võtmine teise riigiorгани taotlusel ei ole õigustatud.

Pädevusvaidluste lahendamiseks tuleb seaduses selgelt sätestada Riigikontrolli info saamise ja kontrollimise õigus, mille ebaseaduslikku teostamist võivad eraõiguslikud subjektid, kelleni Riigikontrolli kontrollipädevus ei ulatu, vaidlustada halduskohtus. Selline põhimõte ei ole seaduses piisavalt selgelt väljendatud.

8. Kokkuvõtte

Põhiseaduse § 133 sõnastus on ebaõnnestunud ning vajab täpsustamist ning kaasajastamist.

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

Riigikontrolöri volituste kestus on viis aastat.

1. Riigikontrolöri ametisse nimetamine

Riigikontrolöri ametisse nimetamine Riigikogu poolt on Riigikontrolli sõltumatuse üks tagatis, kuna valik ei sõltu Vabariigi Valitsusest. Põhiseaduse kohaselt on riigikontrolöri ametisse nimetamiseks vajalik Vabariigi Presidendi ning Riigikogu üksmeel, kuna Riigikogul kui rahvaesindusel on õigus otsustada kõrgemate ametnike ametisse nimetamise üle. Sarnane olukord on ka Riigikohtu esimehe, Eesti Panga nõukogu esimehe, õiguskantsleri ja kaitseväge juhataja või ülemjuhataja puhul (vt § 65 p 7).

Kui Riigikogu ei kinnita esitatud kandidaati või Vabariigi President ei esitagi riigikontrolöri kandidaati, juhul Riigikontrolli määramata tähtajaga tema asetäitja. Samas ei ole selge, kes sellise blokaadi eest vastutaks, põhiseaduse ülesanne on aga blokaade vältida. Igal juhul peab Vabariigi President

riigikontrolöri ametisse nimetamisel arvestama Riigikogus valitsevatest arvamustest võimaliku kandidaadi kohta. Seetõttu on otstarbekas riigikontrolöri sisulise valimise õigus jätta Riigikogu kui rahva esindusorgani pädevusse ning Vabariigi Presidendi ülesanne oleks kontrollida valiku põhiseaduslikkust, mis vastab Eesti põhiseaduses väljendatud parlamentaarse riigi ideele.

2. Ametist vabastamine

Kuigi põhiseaduse kohaselt on Riigikogule antud õigus riigikontrolöri Vabariigi Presidendi ettepanekul ametist vabastada, jääb lahtiseks, millised on alused ametist vabastamiseks. Põhiseaduse teksti kohaselt võib Riigikogu vastava otsuse teha igasugusel alusel, eeltingimuseks on vaid Vabariigi Presidendi ettepanek. Sarnast võimalust ei ole õiguskantsleri (§ 140) ja Riigikohtu esimehe (§ 150) ametist vabastamisel, küll aga kaitseväge juhataja ja ülemjuhataja (§ 127 lg 2) puhul. Ametist vabastamine vaid poliitilistest kaalutlustest lähtuvalt ei ole kooskõlas Riigikontrolli tegevuse sõltumatuse põhimõttega (§ 132), mistõttu põhiseadusest tuleks välja jätta ametist vabastamise võimalus ning sätestada analoogiliselt õiguskantsleriga võimalus Riigikontrolöri ametist tagandamiseks üksnes kohtuotsusega.

Riigikontrolli seaduse kohaselt lõpevad riigikontrolöri volitused ametist tagasiastumise avalduse rahuldamise päevast, volituste kestuseks ettenähtud tähtaja möödumisel, tema tervisliku seisundi tõttu, mis takistab üle kuue kuu järjest täita oma ametiülesandeid - Riigikohtu otsuses märgitud päevast, teda süüdimõistva kohtuotsuse jõustumise päevast ning tema surma päevast. Seaduses ei ole sätestatud ametist vabastamise menetlus Riigikohtus tervisliku seisundi tõttu, samuti see, kes peaks Riigikohtule vastava ettepaneku tegema. Riigikontrolli seadus vajab selles osas täpsustamist.

3. Riigikontrolöri volituste kestus

Riigikontrolöri volituste kestus on samuti Riigikontrolli sõltumatuse tagatis. Riigikontrolöri volitused peavad kestma piisavalt kaua, et jääda sõltumatuks parlamendis valitsevatest poliitilistest jõududest. Volituste kestusena on seetõttu Eestis määratletud viis aastat.

Euroopa riikides on riigikontrolöri volitused üldjuhul pikema kestusega. Üle poole Euroopa riikide riigikontrolide juhtidest nimetatakse ametisse eluaegsena, vähem kui viis aastat on vaid Läti ja Norra vastavate organite juhtide volituste kestus (4 aastat). Ka 1990.a Riigikontrolli seaduses oli riigikontrolöri volituste kestusena määratletud seitse aastat. Volituste lühike kestus võib kujutada probleemiks seoses Riigikontrolli sõltumatusega, kuid selles osas pole põhiseaduse muutmise hädavajalik.

4. Riigikontrolli võimalik muutmine kollegiaalorganiks

Riigikontrolli puhul eeldab põhiseadus, eelkõige § 134 ja § 136 lg 2, ainujuhtimisel põhinevat ülesehitust. Sõltumatuse tagamiseks on tulevikus võimalik kaaluda Riigikontrolli staatuse muutmist sarnaselt paljude Euroopa riikidega kollegiaalselt juhitavaks organiks, kuna sellisel juhul oleks äärmiselt raske muuta Riigikontrol ühe erakonna vaadete esindajaks. Kollegiaalorgani olemasolu aitab tagada ka otsuste kvaliteeti. Sellisel juhul peaks kollegiaalorgani liikmete volitused algama ja lõppema eri aegadel, mis tagaks nende valimise eri aegadel, vältimaks nende määramise ühe poliitilise jõu poolt ning eeldab põhiseaduse muutmisel rakendussätteid. Praegusel hetkel ei ole Riigikontrolli staatuse radikaalne ümberkorraldamine vajalik.

5. Kokkuvõte

Põhiseaduse § 134 muutmise on vajalik, kuna puudub lahendus Vabariigi Presidendi ja Riigikogu erimeelsuse korral riigikontrolöri ametisse nimetamisel, riigikontrolöri ametist vabastamine poliitilise otsusena on vastuolus Riigikontrolli tegevuse sõltumatuse printsiibiga.

§ 135. Riigikontrolör esitab Riigikogule ülevaate riigi vara kasutamise ja säilimise kohta eelmisel eelarveaastal üheaegselt riigieelarve täitmise aruande arutamiseks Riigikogus.

Põhiseaduse § 135 kohaselt peab Riigikontrolör esitama Riigikogule ülevaate vastavalt praeguses põhiseaduses sätestatud ühele põhitegevusele, riigivara kasutamise ja säilimise kontrollile. Kuigi põhiseadus seostab ülevaate ajaliselt riigieelarve täitmise aruande arutamiseks, ei ole selle objektiks otseselt riigieelarve täitmine, vaid riigi vara kasutamine ja säilimine.

On loogiline, et Riigikontroll esitaks iga-aastaselt ülevaate kogu oma kontrollitegevuse tulemuste kohta, eriti seoses temale omase funktsiooni, riigieelarve täitmise kontrolli, teostamisega. Seetõttu on põhjendatud ülevaate andmine Riigikontrolli kõikide kontrollitulemuste kohta, kuid tugeva seose tõttu eelarveprotsessiga peaks see toimuma üheaegselt riigieelarve täitmise aruande arutamiseks Riigikogus.

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

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

1. Osalemine Vabariigi Valitsuse istungil

Riigikontrolöri õigus osaleda Vabariigi Valitsuse istungitel ei ole maailmas levinud. Tegemist näitega Riigikontrolli koostöofunktsioonist täidesaatva võimuga, sealjuures saab Riigikontroll oma arvamust avaldada enne toimingute tegemist, mis aitab tõsta nii tema kui ka valitsuse töö efektiivsust. Osavõtt Vabariigi Valitsuse istungitest ei valmista probleeme ka riigikontrolöri sõltumatuse seisukohast, mistõttu tegemist on õnnestunud normiga.

Riigikontrolöri volitusi on siiski põhjendamatult kärbitud. Kõik Vabariigi Valitsuse otsused omavad otseseid või kaudseid majanduslikke tagajärgi, mistõttu on äärmiselt raske, kui mitte võimatu piiritleda neid küsimusi, mis kuuluvad riigikontrolöri ülesannetesse. See vahetegemine võib tekitada asjatuid vaidlusi riigikontrolöri õiguse puhul osaleda Vabariigi Valitsuse istungitel. Ka õiguskantsleri õigust Vabariigi Valitsuse istungitel osalemiseks ei ole piiratud (§ 141 lg 2).

Erinevalt õiguskantslerist (§ 141 lg 2) ei ole riigikontrolöri õigust osaleda sõnaõigusega Riigikogu istungitel. Sellise õiguse olemasolu on vajalik, kuna seaduste vastuvõtmisega kaasnevad majanduslikud tagajärjed, mille kohta riigikontrolör saaks Riigikogule vajalikku informatsiooni anda.

2. Funktsioonid ametkonna juhina

Põhiseadus annab riigikontrolöri Riigikontrolli juhtimisel need õigused, mis on seadusega pandud ministrile ministeeriumi juhtimisel, sarnane säte kehtib ka õiguskantsleri kohta (§ 141 lg 1). Ministri

õigused ministeeriumi juhtimisel on sätestatud Vabariigi Valitsuse seaduses, kuid need õigused ei kattu riigikontrolli seaduses sätestatud riigikontrolöri õigustega Riigikontrolli juhtimisel. Põhiseaduse muutmine ei ole siiski hädavajalik, kuna riigikontrolli seadusega võib riigikontrolöri osas erisusi teha.

§ 137. Riigikontrolli korralduse sätestab seadus.

Põhiseaduse kohaselt saab seadusega kindlaks määrata Riigikontrolli korralduse, sealjuures on Riigikontrolli seadus konstitutsiooniline seadus, mille vastuvõtmiseks on vaja koosseisu häälteenamust. Praegune riigikontrolli seadus sätestab küll lisaks Riigikontrolli kui asutuse korraldusele ka muid küsimusi. Kuna riigikontrolli korralduse all võib mõista mitte ainult Riigikontrolli kui asutuse korraldust, vaid kontrollimise korraldust laiemalt, on teatav ebaselgus põhiseaduse § 137 osas ületatav tõlgendamise abil ning antud säte muutmist ei vaja.

§ 138. Riigikontrolöri saab kriminaalvastutusele võtta ainult õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul.

Põhiseaduse §-s 138 on toodud täiendav riigikontrolöri sõltumatuse tagatis immuniteedi näol analoogiliselt teiste kõrgemate riigiametnikega. See norm kaitseb riigikontrolöri meelevaldsete süüdistuste eest täidesaatva võimu poolt. Kuna tegemist on põhiseaduses levinud normiga, ei ole seda vaja käesoleva teema juures põhjalikumalt käsitleda. Muudatusettepaneku sisuks on loa seostamine kriminaalmenetluse algatamisega, mitte aga kriminaalvastutusele võtmisega.