

# SELETUSKIRI

## Audiitorkogu kaebuste menetlemise ja uurimise korra juurde

### I. Sissejuhatus

Käesolev seletuskiri on loodud abimaterjaliks Audiitorkogu kaebuste menetlemise ja uurimise korra (edaspidi *kord*) juurde andmaks täpsemaid suuniseid korra rakendamiseks ning põhjendamaks ja konkretiseerimaks korra ning kaebuste menetlemist ja uurimist reguleerivate õigusaktide omavahelist suhestust.

Kord reguleerib kõiki Audiitorkogus läbiviidavaid kaebuste menetlemisi ja uurimisi, mida teostavad, lähtudes uuritavast subjektist, kas Audiitorkogu juhatus, audiitortegevuse järelevalve nõukogu (edaspidi *järelevalvenõukogu*) või Audiitorkogu üldkoosolek. Lisaks täpsustab kord järelevalvenõukogu pädevust audiitortegevuse seaduse (edaspidi *AudS*) §132 kohase uurimise läbiviimisel.

Korra on välja töötanud ja järelevalvenõukogule esitanud AudS § 115 lg 3 p-i 5 kohaselt Audiitorkogu juhatus ning kinnitanud järelevalvenõukogu tulenevalt AudS § 124 lg 1 p-st 3.

### II. Korra sisu

#### ***Korra 1. peatükis sätestatakse kaebuste menetlemise ja uurimise üldpõhimõtted.***

Korra § 3 lg 1 kohaselt reguleerib kord Audiitorkogu organi või liikme kohta laekunud kaebuse menetlemist ja uurimist AudS-is ja haldusmenetluse seaduses (edaspidi *HMS*) sätestatud ulatuses. AudS § 2 lg 3 kohaselt kohaldatakse AudS-is ette nähtud haldusmenetlusele HMS-i sätteid, arvestades AudS-i erisusi. Seega tuleb kaebuse menetlemist ja uurimist läbi viival Audiitorkogu organil igakordselt lähtuda nii AudS-i kui ka HMS-i nõuetest. Tulenevalt AudS § 104 lg-st 1 tegutseb Audiitorkogu oma organite kaudu. Seetõttu on iga kaebus, milles Audiitorkogu on selle subjektiks, omistatav teatud organi tegevusele või tegevusetusele. Sellest on lähtunud ka eelviidatud säte.

AudS § 115 lg 2 p-i 5 kohaselt on juhatuse pädevuses viia läbi Audiitorkogu liikme kohta laekunud kaebuste menetlemine ja uurimine järelevalvenõukogu kinnitatud korra kohaselt. Nagu selgitatud eelnevalt, on kaebuste menetlemist ja uurimist teostavate organite hulgas lisaks juhatusle ka järelevalvenõukogu ning üldkoosolek, kelle osas kord seaduses sätestamata ulatuses täpsustusi teeb (vt. korra 2. peatüki 4. jagu).

Korra § 3 lg 3 sätestab järelevalvenõukogu pädevuse kaebuste menetlemisel ning uurimisel. Oluline on eristada uurimist kaebuse menetlemise käigus tehtava menetlustoiminguna e. HMS § 6 kohase uurimispõhimõtte kontekstis ning AudS § 132 kohast uurimisest e. volitusenormi uurimise alustamiseks. Nimetatud erisuse hõlbustamiseks on korras kaebuse menetlemise käigus tehtav uurimine nimetatud kaebuse asjaolude selgitamiseks.

AudS § 132 kohaselt võib järelevalvenõukogu Audiitorkogu liikme tegevust iseseisvalt uurida, et selgitada, avastada, korrigeerida või vältida AudS-is sätestatud nõuetele mittevastavat tegevust. Järelevalvenõukogu võib iseseisva uurimistoimingu või –menetluse läbiviimiseks volitada ka Audiitorkogu juhatus. Kuna AudS § 132 kohase uurimise puhul on tegemist uuritava suhtes intensiivse põhiõiguste riivega, on uurimise edasivolituseks lubatud ainult väga erandlikel ja kaalutletud juhtudel.

## ***Korra 2. peatükis sätestatakse regulatsioon kaebuste menetlemise tarvis***

Korra 2. peatükis sätestatud üldsätted kohalduvad ühetaoliselt kõigi Audiitorkogu organite poolt läbi viidavate kaebuste menetlemise ja uurimise kohta olenemata menetluse subjektist (Audiitorkogu liige, organ). Korra § 5 sätestab kaebuste menetlemise eesmärgi, milleks on selgitada välja kaebusega seotud asjaolud.

Audiitorkogu organi pädevus kaebuste menetlemisel või uurimise läbiviimisel tuleneb AudS-i vastavatest sätetest. Juhatuse pädevus menetleda Audiitorkogu liikme kaebusi tuleneb AudS § 115 lg 2 p-st 5. Üldkoosoleku pädevus lahendada kaebusi tuleneb AudS § 109 lg 2 p-st 6 ja järelevalvenõukogu pädevus viia läbi uurimisi ja menetleda kaebusi tuleneb AudS § 124 lg 1 p-st 25 ja § 132 lg-st 1. Tulenevalt AudS § 132 lg-s 4 sätestatust annab AudS § 132 kohaseks uurimistoiminguks või –menetluseks Audiitorkogu juhatusele järelevalvenõukogu.

Audiitorkogu organ peab kaebuse menetlemise ja uurimise teel läbima nn. „mõistliku kahtluse testi“ jõudmaks sisemisele veendumusele, kas kaebuse asjaolud ning menetluse käigus kogutud teave vajavad kontrollimist täiendavas menetluses (nt. distsiplinaarmenetluses) või on ilmselt distsiplinaarsüütegu välistavad. Seega peab menetlemise käigus kogutav tõendusteave olema sedavõrd piisav, et vajadusel annaks alust arvata, et Audiitorkogu liige on pannud toime distsiplinaarsüüteo (vt ka AudS § 143 lg 1 lause 1).

Korra § 5 lg 2 kohaselt peab kaebuste menetlemise ja uurimise aluseks olema ajend ja alus. Kaebuse puhul on menetluse ajendiks isiku kaebus. Isikud jagunevad tulenevalt tsiviilseadustiku üldosa seadusest (edaspidi *TsÜS*) nii füüsilisteks kui ka juriidilisteks isikuteks. Seega võib Audiitorkogu liikme või organi kohta kaebuse esitada nii füüsiline isik kui ka ettevõtja (ettevõtja mõiste kohta vt äriseadustiku § 1). Ajendi ja aluse mõiste on sätestatud kriminaalmenetluse seadustiku (*KrMS*) § 194, mis peavad olema iga Audiitorkogu järelevalvemenetluse alustamise „impulsiks“. KrMS säte on korda sisse viidud mugandatud kujul s.t vastavalt Audiitorkogu kaebuste menetlemise ja uurimise mõisteid arvesse võttes.

Korra § 6 sätestab kaebuse sisunõuded ja menetlusse võtmise eeldused. Korras täpsustatakse HMS § 14 lõikes 3 sätestatud nõudeid. Kui kaebuse esitaja ei ole täitnud sisunõudeid lähtub kaebuse menetleja HMS §-is 15 sätestatust. HMS § 15 lõigetest 1-3 tulenevalt peab kaebust menetlev Audiitorkogu organ kaebuse vastu võtma, sõltumata selle puudustest. Kui isik jätab koos kaebusega esitamata korra § 6 lõigetes 1 ja 2 nõutud andmed, määrab kaebust menetlev Audiitorkogu organ kaebuse esitajale esimesel võimalusel tähtaja puuduste kõrvaldamiseks, selgitades, et tähtpäevaks puuduste kõrvaldamata jätmisel võib haldusorgan jätta taotluse läbi vaatamata. Kui puudus kõrvaldatakse määratud tähtaja jooksul, loetakse kaebus nõuetekohaselt esitatuks ja alustatakse järelevalvemenetlust. Kui puudust ei kõrvaldata tähtaegselt, võib menetlev Audiitorkogu organ jätta kaebuse menetlusse võtmata. Puudusega kaebuse menetlusse võtmise otsustab kaebust menetlev Audiitorkogu organ kaaludes puuduste mõju kaebuse menetlemisele.

Paragrahvis 7 sätestatakse regulatsioon kaebuse menetlustoimiku tarvis. Korras sätestatud menetlustoimikut käsitlev regulatsioon tuleneb HMS § 19 lg 1, mille kohaselt haldusorgan säilitab avaldused, taotlused, tõendid, protokollid, andmed kutsete saatmise ja dokumentide kättetoimetamise kohta ning muud haldusmenetluses tähtsust omavad dokumendid, luues vajadusel toimiku. Korra kohaselt ei ole kaebust menetleval Audiitorkogu organil võimalik

otsustada menetlustoimiku avamise vajaduse üle. Toimik avatakse iga kord, kui otsustatakse kaebus menetlusse võtta. Nimetatud nõude sätestamisega tagatakse kaebuste menetlemise läbipaistvust.

***Korra 2. peatüki 2. jaos sätestatakse regulatsioon Audiitorkogu juhatuse poolt läbiviidava Audiitorkogu liikme kohta laekunud kaebuste menetlemise tarvis.***

Korra §-s 9 on reguleeritud kaebuste menetlemise alustamise protseduur. Korra kohaselt otsustab kaebuse menetluse alustamise juhatus, kontrollides eelnevalt Audiitorkogu liikme kohta laekunud kaebuse sisunõuetele vastavust. Kaebuse sisunõuded on sätestatud § 6 lg-s 1. Korra väljatöötamisel on lähtutud kutseühendusesisese järelevalve põhimõttest (AudS § 121 lg 4 lause 2) ning järelevalve konfidentsiaalsusest (AudS § 133). Seega on Audiitorkogu juhatusel Audiitorkogu liikme (ja ka organi) kohta kaebuse laekumisel vaja muuhulgas selgeks teha, mis on kaebuse sisu, mida kaebusega taotletakse ning a) kas kaebuse menetlemise tulemuse suhtes on kaebajal õigustatud huvi olemasolu ja b) kas kaebuse menetlemise tulemused võivad piirata kaebaja põhiõigusi ja -vabadusi ning subjektiivseid õigusi.

Eelmises lõigus nimetatud õigustatud huvi olemasolu ja põhiõiguste ja –vabaduste ning subjektiivsete õiguste piiramine aitavad määrata kindlaks korra § 9 lõikes 1 sätestatud menetlusosaliste ringi.

Menetlusosaliste mõiste on sätestatud HMS §-s 11. Reeglina toimub kaebuste menetlemine Audiitorkogu juhatuse ja Audiitorkogu liikme vahelises suhtes (kutseühendusesisene järelevalve). Siiski võib erandlikel juhtudel ja põhjendatud vajaduse korral (vt. eelmine lõik punktid a ja b) Audiitorkogu juhatus otsustada menetlusosaliste ringi laiendamist, nt kolmandate isikute (HMS § 11 lg 1 p 3) ja/või muude isikute ja organite kaasamisega (HMS § 11 lg 2).

Korra § 9 lg 2 kohaselt esitab juhatus kaebuse esitajale vastuse kaebusele kohe pärast kaebuse menetluse alustamise otsustamist, kui kaebuse esitaja ei ole kaebuse menetluses menetlusosaline. Kui kaebuse esitaja on kaebuse menetluses menetlusosaline, edastatakse talle vastus kaebuse menetluse lõpetamise otsusega. Riigikohtu kohtupraktika analüüsis „Maavanema järelevalve halduse üksikaktide ja nende koostamise seaduspärasuse üle” on üteldud: „Pelgalt haldusmenetluses osalemisest ei teki aga vaidemenetluse algatamise õigust ega halduskohtus kaitstavat õigust, kui menetlemise tulemus isiku subjektiivseid õigusi ei puuduta ja menetluse tulemustest sõltumatult isiku õigusi ei rikota. Olukorras, kus maavanema järelevalve ese kaebaja õigusi ei puuduta, ei saa ka järelevalve tulemus rikkuda tema subjektiivseid õigusi ja otsuse suhtes kaebajal kaebeõigus puudub. Isikul on võimalik esitada vaie maavanema järelevalve algatamise otsuse või tulemuste peale siis, kui rikutud on tema subjektiivseid õigusi.”

Korra § 9 lg 3 reguleerib menetlusosalisele (eelkõige Audiitorkogu liikmele) saadetava kaebuse menetlemise ja uurimise menetluse alustamise teatele esitatavaid nõudeid. Nendeks on:

- a) teate kirjalik vorm;
- b) informatsioon kaebuse sisu kohta;
- c) informatsioon määratud töörühma liikmete kohta, kui töörühm kaasatakse menetlusse menetluse alustamisel;
- d) palve Audiitorkogu liikmele esitada omapoolne kirjalik seletus kaebuses toodud

asjaolude kohta;

e) teistele menetlusosalistele võimaluse andmine esitada kaebuse menetlemisega seotud arvamus ja vastuväiteid;

f) HMS-is sätestatud nõuded menetlusosalise õiguste ja kohustuste kohta.

HMS § 5 lg 1 kohaselt määrab menetlustoimingu vormi ja muud haldusmenetluse üksikasjad haldusorgan (Audiitorkogu) kaalutusõiguse alusel, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti. Kuna ei AudS ega HMS ei reguleeri menetlustoimingu vormi (vormivabadus), on korras teatele kohalduvaks vormiks valitud kirjalik vorm. Kirjalik vorm on reguleeritud TsÜS § 78 lg-s 1, mille kohaselt peab kirjaliku vormi puhul olema dokument omakäeliselt allkirjastatud. Asjaajamise lihtsustamise eesmärki täidab elektroonilises vormis (digitaalallkirjastatult) dokumentide saatmine, mida loetakse võrdseks kirjaliku vormiga (TsÜS § 80 lg 1). Nimetatud põhimõtet toetab ka HMS § 5 lg 6, mille kohaselt elektrooniline asjaajamine on haldusmenetluses võrdsustatud kirjaliku asjaajamisega.

Oluliseks tuleb pidada ka seda, et teade sisaldaks nõudeid HMS-is sätestatud menetlusosalise õiguste ja kohustuste kohta. Nimetatud nõuded teenivad ühte osa haldusorgani selgitamis-/teavitamiskohustuse eesmärgist (HMS § 36). Menetlusosalisel on eelkõige õigus tutvuda igas menetlusstaadiumis Audiitorkogus säilitatavate asjas tähtsust omavate dokumentide ja toimikuga (HMS § 37 lg 1) ning võimalus enne haldusakti andmist (juhatus otsus) või sellise menetlustoimingu sooritamist, mis võib kahjustada menetlusosalise õigusi, esitada kirjalikus, suulises või muus sobivas vormis asja kohta oma arvamus ja vastuväited (HMS § 40 lg-d 1, 2). Menetlusosalise kohustuste hulka kuulub eelkõige tõendite esitamise kohustus (n.ö menetlusosalise koostöökohustus) tulenevalt HMS § 38 lg-test 1 ja 3, mis kaebuse menetlemises ja uurimises tähtsust omavad.

Korra § 9 lg 4 kohaselt saadab Audiitorkogu juhatus sama paragrahvi lõigetes 2 ja 3 nimetatud teated isikutele viivitamata alates kaebuse menetlusse võtmise otsustamisest. Menetlusse võtmise otsustamine on HMS § 33 lg-s 2 nimetatud „sündmus“, alates mille saabumisest määratakse kindlaks tähtaja algus. Menetlusosalised peavad kirjalikud selgitused esitama juhatus määratud mõistliku tähtaja jooksul. Mõistliku tähtaja määratlemisel tuleb tagada, et menetlusosalistel oleks selgituste ettevalmistamiseks piisavalt aega.

Korra § 10 lg 1 kohaselt võib juhatus määrata kaebuse asjaolude väljaselgitamiseks kvaliteedikontrolli töörühma. Kuigi AudS § 138 lg 1 kohaselt määratakse kvaliteedikontrolli töörühm kvaliteedikontrolli ja distsiplinaarmenetluse asjaolude väljaselgitamiseks, on korra väljatöötaja pidanud vajalikuks kaasata töörühm ka kaebuste menetlemisel ja uurimisel. Töörühma kaasamist toetab ka asjaolu, et sellist praktikat on kasutatud varasemalt Audiitorkogu juhatus poolt läbi viidud kaebuste menetlemistes ja uurimistes. Korra § 10 lg 1 on oma olemuselt dispositiivne (sellest võib kõrvale kalduda), kuid võttes arvesse senist praktikat, on töörühma kasutamine kaebuste menetlemisel ja uurimisel osutunud mõistlikuks ja otstarbekaks lahenduseks.

Töörühma juht peab olema Audiitorkogu juhatus liige. AudS § 139 lg 1 kohaselt valib Audiitorkogu juhatus töörühma liikmed sellisel, et oleks välditud huvide konflikt töörühma liikme ning kontrolli või menetluse objekti või sellega seotud isikute vahel.

Sama paragrahvi lg 2 kohaselt peab Audiitorkogu juhatus valitud töörühma liige järelevalvenõukogule deklareerima, et tema ja kvaliteedikontrolli või distsiplinaarmenetluse (antud juhul kaebuse menetlemise ja uurimise) objekti või sellega seotud isikute vahel ei ole

huvide konflikti. Kõik töörühma liikmed (digitaal)allkirjastavad sõltumatuse deklaratsiooni, milles deklareerivad, et nende ja distsiplinaarmenetluse objekti ja sellega seotud isikute vahelises suhtes puudub huvide konflikt või muu töörühma liikmele teadaolev sõltumatust riivav asjaolu, mis takistaks töörühma liiget ja/või oleks käsitletav takistavana kaebuse menetlemises ja uurimises kaalutletud õigete, õiglaste, asjatundlike ja erapooletute järelduste tegemisel ning eeltoodu äralangemisel peab töörühma liige järelevalvenõukogu sellest esimesel võimalusel informeerima. Sõltumatuse deklaratsioonis tuleb igakordse kaebuse menetlemise raames täpselt määratleda kaebuse menetlemise objekt ja kõik võimalikud objektiga seotud isikud. Töörühma tööle ei kohaldata AudS §-is 140 sätestatud töörühma töö protokollimise sätteid.

Korra § 11 lõike 2 kohaselt peab töörühm protokollima kaebuse menetlustoimingud vastavalt HMS sätestatule. Tagamaks kaebuse menetluse läbipaistvus ja kontrollitavus on oluline, et nii juhatus kui ka töörühm protokolliksivad menetlustoiminguid. Menetlustoimingute protokollis sisunõuded on sätestatud HMS § 18 lõikes 2. Nimetatud regulatsioonist tulenevalt peab protokoll sisaldama vähemalt:

- 1) menetlustoimingu teostamise aega ja kohta;
- 2) menetlustoimingu läbiviiva haldusorgani nime ning kohalviibivate menetlusosaliste, tõlkide, ekspertide ja tunnistajate nimesid;
- 3) menetlustoimingu eesmärki;
- 4) menetlustoimingu käigus esitatud taotlusi;
- 5) menetlusosalise seletuste, eksperdi või tunnistaja ütluste sisu või paikvaatluse tulemust.

Menetlustoimingute protokollis allkirjastavad protokollis koostanud isik ja võimalike vaidluste vältimiseks isikud, kes olid menetlustoimingute juures.

Sarnaselt distsiplinaarmenetlusele ja kvaliteedikontrollile esitab töörühma juht AudS § 140 lõigete 3 ja 4 kohaselt koostatud töörühma aruande. Töörühma aruanne tuleb juhatusle esitada 10 tööpäeva jooksul töörühma töö lõpetamisest arvates (vt korra § 11 lg 5). AudS § 140 lg 8 kohaselt sätestatakse töörühma aruande koostamise ning esitamise kord kvaliteedikontrolli korras.

Kui kaebuste menetlemises osaleb järelevalvenõukogu poolt määratud isik (vt korra § 27 lg 2), ei anna nimetatud isik allkirja töörühma aruandele, kuid koostab järelevalvenõukogule aruande, milles:

- annab ülevaate juhatuse ja töörühma moodustamisel ka töörühma tegevusest;
- annab ülevaate oma tegevusest;
- esitab asjakohased leiud, järeldused, ettepanekud ja kokkuvõtte.

Aruandele lisatakse tulenevalt AudS § 140 lg-st 7 aruandes kajastatud tegevusi ja leide iseloomustavad ning järeldusi, ettepanekuid või kokkuvõtteid motiveerivad tõendusmaterjalid.

Korra §-is 12 sätestatakse regulatsioon Audiitorkogu liikme tegevuse kohta esitatud kaebuse menetluse lõpetamise tarvis. Korra § 12 lg 1 kohaselt lõpetatakse kaebuse menetluse juhatuse otsusega. Juhatus arutab kaebuse asjaolusid, läbiviidud menetlustoiminguid, tuvastatud leide, tähelepanekuid, seisukohti ning järeldusi, sh töörühmaaruandes käsitletud teemasid (kui töörühm on moodustatud) ja menetlusosaliste poolt esitatud seletusi, arvamusi ja vastuväiteid ning teeb vastavad otsused.

Oluline on HMS §-s 40 sätestatud menetlusosalise ärakuulamisõiguse tagamine (vt korra § 12 lg 2). Nimetatud sätte kohaselt on menetlusosalisel õigus (vastandub haldusorgani kohustusega) olla ära kuulatud. Selleks, et menetlusosaline saaks realiseerida oma

ärakuulamisõigust, esitab Audiitorkogu juhatus menetlusosalisele otsuseprojekti arvamuse avaldamiseks ja vastuväidete esitamiseks. Riigikohtu halduskolleegium on oma lahendis 3-3-1-72-10 öelnud, et „Riigikohtu varasemate seisukohtade järgi eeldab ärakuulamise põhimõtte tõhus realiseerimine, et menetlusosalisele on piisavalt täpselt teada, mille kohta ta võib arvamuse ja vastuväited esitada ning tal peab olema võimalus esitada haldusakti andmise menetluses haldusorganile omalt poolt küsimuse õigeks otsustamiseks tähtsust omavaid täiendavaid andmeid. ... “19. ... „Kolleegium peab siinkohal vajalikuks rõhutada, et ärakuulamise võimaldamine kohtumenetluses ei saa asendada ärakuulamiskohustuse tagamist haldusmenetluses.“

Juhatus otsus kaebuse menetlemise lõpetamise kohta võib teatud juhtudel olla kvalifitseeritav haldusaktina HMS § 51 lg 1 tähenduses. Nimetatud sätte kohaselt on haldusakt haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel avalik-õiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt. Juhatus otsus on õiguspärane, kui see on antud kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutlusvigadeta ning vastab vorminõuetele. Tähelepanu tuleb pöörata sellele, et õiguslikke tagajärgi loob ja täitmiseks on kohustuslik ainult kehtiv haldusakt (HMS § 60 lg 1).

Proportsionaalsuse põhimõtte tuleneb põhiseaduse § 11 lausest 2, mille kohaselt isiku õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on oma lahendi 3-4-1-6-09 punktis 21 öelnud proportsionaalsuse põhimõtte kohta järgmist: „Proportsionaalsuse põhimõttele vastavust kontrollib kohus järjestikku kolmel astmel - kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust. Ilmselt ebasobiva abinõu korral ei ole vaja kontrollida abinõu vajalikkust ja mõõdukust. Sobiv on abinõu, mis soodustab piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse seisukohalt on vaieldamatult ebaproportsionaalne abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piirangu eesmärgi tähtsust. Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.“

Kaalutlusõiguse e. haldusorgani diskretsiooni mõiste sätestab HMS § 4, mille kohaselt on kaalutlusõigus haldusorganile (Audiitorkogule) seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel. Kaalutlusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutlusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. HMS § 56 lg 3 kohaselt tuleb kaalutlusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses märkida kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud.

HMS § 55 lg 1 kohaselt peab haldusakt olema selge ja üheselt mõistetav ning antud kirjalikus vormis (sh olema kirjalikult põhjendatud). Haldusakt peab sisaldama viidet haldusakti vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta (vt korra § 7).

See, kas kaebuse järelevalvelise otsuse näol on tegemist haldusaktiga HMS § 51 lg 1 tähenduses või on tegemist toiminguga sõltub sellest, kas otsusega muudetakse, tekitatakse või lõpetatakse õigussuhteid (vt kohtupraktika analüüsi lk 11

[http://www.riigikohus.ee/vfs/800/Analyy%20-%20MaavanemaJV%20%28L\\_Kanger%29.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/800/Analyy%20-%20MaavanemaJV%20%28L_Kanger%29.pdf)

Korra § 12 lg 4 kohaselt teeb juhatus kaebuse menetlemise lõpetamise otsuse kui kaebuse menetlemisel ei tuvastatud asjaolusid, mis annavad alust arvata, et Audiitorkogu liige on pannud toime õigusrikkumise. Sama paragrahvi lõikes 5 on sätestatud erisäte juhaks, kui kaebuse menetlemisel on tuvastatud asjaolud, mis annavad alust arvata, et Audiitorkogu liige on pannud toime õigusrikkumise. Sellisel juhul peab juhatus lisaks kaebuse menetlemise lõpetamisele otsustama, kas:

- 1) alustada distsiplinaarmenetlust;
- 2) jätta distsiplinaarmenetlus algamata ja esitada see otsus järelevalvenõukogule kooskõlastamiseks;
- 3) esitada Rahandusministeeriumile ettepanek vandeaudiitori kutse ära võtmiseks või audiitorettevõtja tegevusloa kehtetuks tunnistamiseks;
- 4) teha järelevalvenõukogule ettepanek esitada Rahandusministeeriumile ettepanek ettekirjutuse tegemiseks või väärteomenetluse alustamiseks või
- 5) teha järelevalvenõukogule ettepanek teavitada pädevat asutust õigusrikkumisest, mis ei ole käsitatav AudS-is sätestatud distsiplinaarsüüteona ega väärteona.

Menetluse raames tehtud juhatuse otsus tehakse menetlusosalisele viivitamata teatavaks. AudS § 124 lg 1 p 24 sätestab teatud juhatuse otsuste liigid, mille puhul on pärast juhatuse formaalse otsuse tegemist vajalik järelevalvenõukogu kooskõlastus. Nendeks on distsiplinaarkaristuse määramise, distsiplinaarasja lõpetamise või algatamata jätmise otsused. Sellest tulenevalt on erinevalt kvalifitseeritud ka menetlusosalisele juhatuse otsuse teatavaks tegemise ajaline kriteerium:

- a) juhatuse otsuse puhul, mis ei vaja kooskõlastamist, viivitamata otsuse tegemisest;
- b) juhatuse otsuse puhul, mis vajab kooskõlastamist, viivitamata otsusele kooskõlastuse saamisest järelevalvenõukogu poolt.

### ***Korra 2. peatüki 3. jaos sätestatakse regulatsioon Audiitorkogu organi kohta laekunud kaebuste menetlemise tarvis***

Audiitorkogu organi kohta laekunud kaebuse vastavust nõuetele kontrollitakse sarnaselt Audiitorkogu liikme kohta laekunud kaebuse nõuetele vastavuse sätetele. Samuti on sarnane kaebuse menetlemise algatamise protseduur vaatamata kaebuse menetlemise ja uurimise subjekti erisusele (Audiitorkogu organ). Järelevalvenõukogu menetlusele alluvad Audiitorkogu üldkoosolek, president, juhatus ja revisjonikomisjon. Järelevalvenõukogu kui sõltumatu järelevalveorgani ülesandeks on tulenevalt AudS § 121 lg-st 1 korraldada järelevalvet avalikes huvides. Seetõttu on oluliseks kaebuses sisalduvaks elemendiks avaliku huvi olemasolu kaevatava organi tegevuses või tegevusetuses. Avaliku huvi puudumise korral võib osutada vajalikuks kvalifitseerida kaebuse Audiitorkogu üldkoosoleku pädevuses olevaks v.a juhul, kui kaebuse subjektiks on üldkoosolek ise. Sellisel juhul on tulenevalt AudS § 121 lg-st 5 järelevalve teostamise õigus Rahandusministeeriumil.

Järelevalvenõukogule on korraga antud diskretsiooniõigus kaasata kaebuse menetlusse ja uurimisse asjatundjaid (korra § 14). Asjatundja mõiste on käsitletav laiemana, kui eespool mainitud AudS §-de 138 ja 139 alusel moodustatud töörühm. Asjatundjaks võib olla

igasugune oma ala asjatundja, keda järelevalvenõukogu peab vajalikuks konkreetses menetluses kaasata. Selleks võib olla nii eelnimetatud töörühma liige (või töörühm tervikuna), kui ka muu oma valdkonna asjatundja. Asjatundja valimisel peab järelevalvenõukogu lähtuma eelkõige samadest reeglitest kui juhatus töörühma liikmete valimisel, milleks on isiku pädevus e. kompetentsus ja sõltumatus kaebuse menetlemise ja uurimise objektist ning sellega seotud isikutest. AudS § 121 lg 8 kohaselt vastutab järelevalvenõukogu kui avaliku võimu kandja tekitatud kahju eest riik vastavalt riigivastutuse seaduses toodud sätetele.

Korra § 15 lg 4 kohaselt koostab asjatundja aruande ja esitab selle järelevalvenõukogule. Aruandele esitatavad nõuded on sarnased töörühma töö aruandele esitatavatele nõuetele. Audiitorkogu organi kohta laekunud kaebuse menetlemise osas otsuse tegemine on reguleeritud sarnaselt Audiitorkogu liikme osas kaebuse menetlemise sätetele. Korra § 16 lg 4 kohaselt teeb järelevalvenõukogu kaebuse menetlemise lõpetamise otsuse kui kaebuse menetlemisel ei tuvastatud asjaolusid, mis annavad alust arvata, et Audiitorkogu organ on pannud toime õigusrikkumise. Sama paragrahvi lõikes 5 on sätestatud erisäte juhaks, kui kaebuse menetlemisel on tuvastatud asjaolud, mis annavad alust arvata, et Audiitorkogu organ on pannud toime õigusrikkumise. Sellisel juhul peab järelevalvenõukogu lisaks kaebuse menetlemise lõpetamisel otsustama, kas:

- 1) kaaluda mõne AudS § 121 lõikes 7 sätestatud meetme rakendamist;
- 2) kaaluda muude asjakohaste meetmete rakendamist.

#### ***Korra 2. peatüki 4. jaos sätestatakse regulatsioon Audiitorkogu organi kohta laekunud kaebuste menetlemise regulatsioon Audiitorkogu üldkoosoleku poolt***

Ühe Audiitorkogus läbi viidava kaebuste menetlemise eriliigina on ka kaebuste menetlemine ja uurimine Audiitorkogu üldkoosoleku poolt. Audiitorkogu presidendi, juhatuse ning revisjonikomisjoni kohta laekunud kaebuse Audiitorkogu tegevuse korraldamise osas lahendab Audiitorkogu üldkoosolek. Audiitorkogu üldkoosolek ei lahenda kaebusi järelevalvenõukogu tegevuse osas. Kuna järelevalvenõukogu liikmed on AudS § 125 lg 1 kohaselt nimetatud rahandusministri poolt, on järelevalvenõukogu tegevuse osas teostatav järelevalve ka rahandusministri (Rahandusministeeriumi) pädevuses.

AudS § 109 lg 1 kohaselt on üldkoosolek Audiitorkogu organ, kuhu kuuluvad kõik Audiitorkogu liikmed. AudS § 109 lg 2 p-i 6 kohaselt lahendab üldkoosolek kaebused AudS § 115 lõikes 1 sätestatud pädevuse osas. Viimati nimetatud säte reguleerib Audiitorkogu juhatuse pädevust Audiitorkogu tegevuse korraldamisel (Audiitorkogu vara valitsemine, Audiitorkogu raamatupidamise korraldamine, Audiitorkogu majandusaasta eelarve ja aruande koostamine ja esitamine üldkoosolekule, teadusasetuste ja ülikoolidega koostöö korraldamine, jne). Kuna AudS § 109 lg 2 p-st 3 tulenevalt valib üldkoosolek vandeaudiitorite hulgast ka revisjonikomisjoni, siis on üldkoosoleku ülesandeks ka revisjonikomisjoni kohta laekunud kaebuste lahendamine.

Kaebuse nõuetele vastavuse kontrollimine ja menetluse alustamine toimub samalaadselt juba eespool kirjeldatud juhatuse ja järelevalvenõukogu menetluse algatamise sätetega. Üldise põhimõttena ei vii kogu kaebuse menetlemise ja uurimise toiminguid läbi üldkoosolek ise, vaid seda teeb juhatus või revisjonikomisjon vastavalt sellele, millise Audiitorkogu organi kohta on kaebus esitatud. Presidendi ja revisjonikomisjoni kohta esitatud kaebuse menetluse alustab ja kaebuses toodud asjaolud selgitab välja juhatus. Juhatuse kohta esitatud kaebuse menetluse alustab ja kaebuses toodud asjaolud selgitab välja revisjonikomisjon.



Korra §-s 18 toodud kaebuse asjaolude väljaselgitamine on reguleeritud sarnaselt eespool nimetatud juhatusel ja järelevalvenõukogu menetlustoimingutega asjaolude väljaselgitamise kohta (vt selgitusi eespoolt).

Erisusena võib välja tuua kaebuse osas otsuse tegemise. Korra § 19 lg 1 kohaselt võtab juhatus kaebuse korralise koosoleku päevakorda, kuid juhul, kui kaebuse on esitanud üks kuuendik Audiitorkogu liikmetest, on juhatus kohustatud kokku kutsuma erakorralise koosoleku. Paragrahv 19 lg 2 reguleerib üldkoosolekul läbi viidavaid toiminguid. Üldkoosolek on kas korraline (AudS § 110) või erakorraline (AudS § 111). Korralise üldkoosoleku kutsub juhatus kokku vähemalt üks kord aastas majandusaasta lõpule järgneva nelja kuu jooksul (AudS § 110 lg 1). Erakorralise üldkoosoleku kutsub kokku president kas oma algatusel, juhatusel ettepanekul, revisjonikomisjoni ettepanekul, järelevalvenõukogu ettepanekul, rahandusministri ettepanekul või kui seda nõuab vähemalt üks kuuendik Audiitorkogu liikmetest (AudS § 111 lg 1 p-d 1-6). Seega on kaebust sisuliselt menetlev organil (juhatusel, revisjonikomisjonil) vaja kaebuse menetlemise lõpule jõudmisel otsustada, kas kaebuse osas tehakse otsus korralisel üldkoosolekul või esineb vajadus kutsuda kokku erakorraline üldkoosolek.

Korra § 19 lg 3 kohaselt langetab üldkoosolek pärast asja arutelu üldkoosolekul kaebuse osas otsuse. Sarnaselt näiteks Audiitorkogu liikme kohta laekunud kaebuse menetlemisele ja uurimisele, võib praktikas ka üldkoosoleku puhul tekkida olukord, kus üldkoosolek leiab, et vajalik on kaebuse edasine menetlemine. Selle kohta teeb üldkoosolek vastava otsuse. Kui üldkoosolek leiab, et juhatus (revisjonikomisjon) on välja selgitanud kõik kaebuses olulist tähtsust omavad asjaolud, teeb üldkoosolek kaebuse menetlemise ja uurimise lõpetamise otsuse. Nii otsus menetlemise ja uurimise jätkamise kui ka lõpetamise kohta tuleb vastavalt korra § 19 lg-le 5 teha menetlusosalisele Audiitorkogu organile teatavaks viivitamata arvates otsuse tegemisest teatavaks. Lähtudes HMS-i loogikast haldusakti kehtivuse kohta jõustub üldkoosoleku otsus selle menetlusosalisele teatavastegemisest.

Korra § 19 lg 4 sätestab kaebuse menetlemise ja uurimise lõpetamise otsuse väljundid. Tegemist ei ole ammendava loeteluga. Üldkoosolek võib otsustada lõpetada kaebuse menetlemise põhjusel, et kaebuses toodud asjaolud ei leidnud kinnitust (korra § 19 lg 4 p 1). Lisaks on üldkoosolekule antud korraga pädevus teha järelevalvenõukogule ettepanek, et viimatinimetatud organ teeks Rahandusministeeriumile AudS § 130 lg 2 kohase ettepaneku ettekirjutuse tegemiseks Audiitorkogu juhatusel tegevuse osas (korra § 19 lg 4 p 2). Muude asjakohaste meetmetena võib käsitleda üldkoosoleku õigust otsustada Audiitorkogu organiga õigusvaidluse pidamine (nt. Audiitorkogule tekitatud tsiviilõigusliku kahju hüvitamise nõude esitamine Audiitorkogu juhatusel liikmete vastu) ning selles vaidluses Audiitorkogu esindaja määramine.

### ***Korra 3. peatükis sätestatakse regulatsioon Audiitorkogu organi või liikme tegevuse uurimise kohta***

Korra 3. peatükk reguleerib Audiitorkogu organi (president, juhatus, revisjonikomisjon, üldkoosolek) või liikme tegevuse uurimist. Korra § 20 lg 1 kohaselt võib uurimise algatada järelevalvenõukogu (vt. ka AudS § 132 lg 4). Uurimist reguleerib ka AudS § 132 lg 1, mille kohaselt võib järelevalvenõukogu Audiitorkogu või Audiitorkogu liikme tegevust iseseisvalt uurida, et selgitada, avastada, korrigeerida või vältida AudS-is sätestatud nõuetele mittevastavat tegevust. Sama paragrahvi lg 2 kohaselt rakendab järelevalvenõukogu Audiitorkogu presidendi, juhatusel, revisjonikomisjoni ja üldkoosoleku suhtes

uurimismeetmeid AudS-is sätestatud järelevalve eesmärkide ja ülesannete täitmiseks. Järelevalvenõukogu pädevus uurimistoimingute ja –menetluste läbiviimisel on niivõrd lai, et ei AudS ega kord ei reguleeri üheselt konkreetseid aluseid ja olukordi, millistel juhtudel uurimist peaks kasutama. Kuivõrd igasugune regulatsioon korras võib piirata AudS §-st 132 tulenevat uurimispädevust, on sätestatud ka korra § 3 lg-s 4, et järelevalvenõukogu poolt uurimise läbiviimisel on järelevalvenõukogul õigus, kuid mitte kohustus, lähtuda korra vastavast osast.

Uurimisse kaasamise ja uurimise osas otsuse tegemise sätted on sarnased eespool kirjeldatud menetlustega. Uurimise lõpetamise otsuses võib järelevalvenõukogu otsustada lõpetada uurimise, kuna uurimise aluseks olnud asjaolud ei leidnud uurimise käigus kinnitust, teha juhatusel ettepaneku kutseühendusesisese distsiplinaarmenetluse algatamiseks, Rahandusministeeriumile ettepaneku ettekirjutuse tegemiseks kooskõlas AudS §-s 130 sätestatuga või väärteomenetluse algatamiseks, prokuratuurile ettepaneku kriminaalmenetluse algatamiseks või muude asjakohaste meetmete rakendamise. Muude asjakohaste meetmetena võib näiteks Audiitorkogu liikmele ette näha AudS § 142 lg 2 kohase kvaliteedikontrolli nimisageduse suurendamise vähemalt ühe korran ühe aasta jooksul.

#### ***Korra 4. peatükis sätestatakse regulatsioon juhatuse ja järelevalvenõukogu koostööd käsitleva regulatsiooni kohta.***

AudS § 124 lg 1 p 8 kohaselt on järelevalvenõukogu pädevuses järelevalve kaebuste menetlemise üle Audiitorkogu juhatuses.

Selleks, et tagada nimetatud järelevalve, samuti terviklikum koostöö juhatuse ja järelevalvenõukogu vahel ning vältimaks eelnimetatud organite mittepiisavast informeeritusest tekkida võivaid probleemseid olukordi, vahetavad juhatus ja järelevalvenõukogu jooksvalt informatsiooni Audiitorkogu liikmete kohta laekunud kaebustest ja käimas olevatest järelevalvemenetlustest. Lisaks jooksvale informatsioonile esitab korra § 27 lg 4 kohaselt juhatus järelevalvenõukogule kvartaalselt hiljemalt aruandekvartalile järgneva kuu 10. kuupäevaks kokkuvõtliku ülevaate menetlusse võtmata jäetud, menetluses olevatest ja lõpetatud kaebuse menetluste asjaoludest ja tulemustest. Sama paragrahvi lõike 5 kohaselt ei pea juhatus ülevaadet esitama, kui ülevaates esitatav informatsioon on järelevalvenõukogule kättesaadav audiitortegevuse registri infosüsteemist.

## Kaebuse menetlemist selgitav joonis.

