

# SELETUSKIRI

## Distsiplinaarmenetluse korra juurde

### I. Sissejuhatus

Käesolev seletuskiri on loodud abimaterjaliks Audiitorkogu distsiiplinaarmenetluse korra (edaspidi *kord*) juurde andmaks täpsemaid suuniseid korra rakendamiseks ning põhjendamaks ja konkretiseerimaks korra ja distsiiplinaarmenetlust reguleerivate õigusaktide omavahelist suhestust. Seletuskiri ei kata kõiki korra sätteid, vaid peamiseid sõlmpunkte ja tehtud valikuid. Kuivõrd Audiitorkogusisesed järelevalvemenetlused on oma üldkontseptsioonilt sarnased, võib abistavat kirjandust korra sätete osas, mis kattuvad kvaliteedikontrolli korraga, leida ka kvaliteedikontrolli korra seletuskirjast.<sup>1</sup> Korra tõlgendamisega seotud küsimustega tegeleb Audiitorkogu koostöös Rahandusministeeriumiga. Korrale on lisatud distsiiplinaarmenetluse protsessijoonis.

Kord reguleerib kõiki Audiitorkogu juhatuse poolt läbi viidavaid distsiiplinaarmenetlusi. Korras täpsustatakse juhatuse pädevust audiitortegevuse seaduse (edaspidi *AudS*) § 115 lg 2 p-i 4 kohaste distsiiplinaarmenetluste läbiviimisel. Ühtlasi täpsustab kord *AudS*-i 9. peatüki 4. jao sätteid kutseühendusesisesese distsiiplinaarmenetluse kohta.

Korra on välja töötanud ja järelevalvenõukogule esitanud *AudS* § 115 lg 3 p-i 4 kohaselt Audiitorkogu juhatus ning kinnitanud audiitortegevuse järelevalve nõukogu (edaspidi *järelevalvenõukogu*) tulenevalt *AudS* § 124 lg 1 p-st 3 ja § 143 lg-st 4.

### II. Korra sisu

#### *Distsiplinaarmenetlus*

Distsiplinaarmenetluse üldpõhimõtted. Distsiplinaarmenetluse aluseks olevad asjaolud peavad olema nii kaalukad, et need annavad alust arvata, et Audiitorkogu liige on toime pannud distsiiplinaarsüüteo. Seega on Audiitorkogu juhatusel enne distsiiplinaarmenetluse algatamist vaja läbida nn. „mõistliku kahtluse test“ jõudmaks sisemisele veendumusele, et teadaolevad asjaolud ja informatsioon kogumis vajavad kontrollimist täiendavas menetluses (distsiplinaarmenetluses) või on ilmselgelt distsiiplinaarsüütegu välistavad.

Audiitorkogu liikme suhtes distsiiplinaarmenetluse algatamise, läbiviimise ja lõpetamise õigus on Audiitorkogu juhatusel. *AudS* § 115 lg 2 p-i 4 kohaselt on järelevalve alal Audiitorkogu juhatuse pädevuses viia läbi distsiiplinaarmenetlused järelevalvenõukogu kinnitatud korra kohaselt. Erinevalt teistest Audiitorkogu menetlustest (kaebuste menetlemine, kvaliteedikontroll) on distsiiplinaarmenetluste läbiviimine Audiitorkogu juhatuse ainupädevuses. Samuti on *AudS* § 146 lg 2 kohaselt Audiitorkogu liikmele distsiiplinaarmenetluse raames distsiiplinaarkaristuse määramise õigus Audiitorkogu juhatusel.

Korra § 4 lg 2 kohaselt lähtutakse distsiiplinaarmenetluse läbiviimisel haldusmenetlusest seadusest, *AudS*-ist ja distsiiplinaarmenetluse korrast. Õigusallikana on lahutamatuks osaks

---

<sup>1</sup> Seletuskiri kvaliteedikontrolli korra juurde. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.auditorkogu.ee/docs/Korrad/seletuskirikvaliteedikontrollikorrajuurde.pdf>.

kogu distsiplinaarmenetluse sisustamisel eeltoodud õigusaktides käsitlemata küsimustes Riigikohtu lahendid.

Distsiplinaarmenetluses on juhatuse eesmärgiks menetluse asjaolude väljaselgitamise, tõendite kogumise ja töötlemise kaudu jõuda otsuseni, milles juhatuse loeb distsiplinaarsüüteo tuvastatuks ja määrab karistuse või loeb distsiplinaarsüüteo puudumise tuvastatuks. AudS § 146 lg 1 kohaselt on Audiitorkogu juhatusel kohustus võtta distsiplinaarmenetluse raames Audiitorkogu liige distsiplinaarvastutusele, kui on aset leidnud AudS-i, Audiitorkogu liikme tegevust reguleerivate muude õigusaktide, samuti Audiitorkogu või Rahandusministeeriumi otsuste või soovitude täitmata jätmise või mittenouetekohane täitmine.

Kuivõrd distsiplinaarvastutusele võtmise puhul on igal juhul tegemist isiku õiguste riivega, on oluliseks ülesandeks Audiitorkogu juhatusel esmalt välja selgitada, kas tegu, mida Audiitorkogu liige on toime pannud, on kvalifitseeritav distsiplinaarsüüteona AudS § 144 mõistes. Süüteo olemasolu kvalifitseerimiseks tuleb igakordselt hinnata tuvastatud rikkumisi kogumis. Juhatus võib analüüsi tulemusena jõuda järeldusele, et kuigi esinesid teatud vandeaudiitori kutsetegevuse standardite rikkumised, ei ole need käsitletavad distsiplinaarsüüteona, sest nt. kõrvalekalle standarditest ei ole mõjutanud oluliselt töö eesmärki ning selle tulemust ja vandeaudiitori aruandes/kliendilepingus/muudes tööpaberites olid esitatud olulised riskimaandavad asjaolud. Seega on distsiplinaarsüüteo tuvastamiseks igakordselt vajalik muuhulgas hinnata eksimuste kogust ja nende sisu, ühtlasi tekitatud või potentsiaalselt tekkida võiva kahju või tagajärje olulisust ning asjassepuutuvat avaliku huvi määra.

Avaliku huvi mõistet on käsitletud audiitortevuse järelevalve nõukogu oma 2011. aasta aastaraamatus, märkides, et avalikku huvi võib mõista üksikisiku või -rühma huvidest laiemataotlusena avaliku hüve loomiseks või säilitamiseks, mida ei kasutata eratarbimiseks, vaid mis on kõigile kättesaadav. Hüvena mõistetakse heaolu, kasu. Avalik hüve on seega üldine heaolu või kasu. Avalik hüve on hüve, mille tarbimine on konkurentsitu ja välistamatu.<sup>2</sup>

Teine diskretsioon, mis pärast distsiplinaarsüüteo tuvastamist olulist tähtsust omab, on karistusliku meetme valik. AudS § 145 sätestab distsiplinaarkaristuste kataloogi, hõlmates endas märkust (AudS § 145 p 1), noomitust (AudS § 145 p 2) ja rahatrahvi või rahatrahvi koos täiendavale kutseksamile suunamisega (AudS § 145 p 3). Korra § 15 lg 1 kohaselt peab menetlusalusele Audiitorkogu liikmele määratav karistus olema sobiv, soodustades karistuse eesmärgi saavutamist, vajalik, kui karistuse eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid menetlusalust Audiitorkogu liiget vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui määratav karistus ning mõõdukas, mille üle otsustamiseks peab juhatuse kaaluma ühelt poolt Audiitorkogu liikme õigustesse sekkumise ulatust ja teiselt poolt karistuse piirangu eesmärgi tähtsust. Tähelepanu tuleb pöörata, et vajalikkuse kriteerium on piiratud seadusest tuleneva distsiplinaarkaristuste kataloogiga, kuivõrd, nagu juba eelnevalt märgitud, juhatusel on distsiplinaarsüüteo tuvastamise korral kohustus määrata distsiplinaarkaristus (AudS § 146 lg 1).

Distsiplinaarkaristuse määramisel on seega olulise tähtsusega karistuse proportsionaalsus toime pandud distsiplinaarsüüteoga võrreldes. Arvestada tuleb isiku õigustesse sekkumise ulatust ja teiselt poolt distsiplinaarkaristuse piirangu eesmärgi tähtsust. Proportsionaalsuse

---

<sup>2</sup> Audiitortevuse järelevalve nõukogu 2011. aasta aastaraamat. Kättesaadav arvutivõrgus: [https://www.audiitortevus.ee/lr1/c/document\\_library/get\\_file?uuid=c63833c1-9724-4aec-aa3b-294eb4c7521c&groupId=10240](https://www.audiitortevus.ee/lr1/c/document_library/get_file?uuid=c63833c1-9724-4aec-aa3b-294eb4c7521c&groupId=10240), lk 3.

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 lahendis 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.“.

Audiitorkogu juhatus peab distsiplinaarkaristuse määramisel arvestama Audiitorkogu liiget õigustavaid ja süüstavaid asjaolusid, võimalust mõjutada Audiitorkogu liiget edaspidi hoiduma distsiplinaarsüüteo tunnustele vastavate tegude toimepanemisest ja õiguskorra kaitsmise huvisid (korra § 15 lg 2). Eelnimetatud sätte aluseks on osaliselt võetud analoogia korras karistusseadustiku (edaspidi *KarS*) § 56 lg 1, mis reguleerib karistamise alust. *KarS* § 56 lg 1 kohaselt on karistamise aluseks isiku süü. Süüline käitumine seisneb distsiplinaarmenetluse subjekti tahtluses (kavatsetus, otsene tahtlus, kaudne tahtlus) või ettevaatamatuses (kergemeelsus, hooletus). Karistuse mõistmisel kohtu poolt või määramisel kohtuvälise menetleja poolt arvestatakse kergendavaid ja raskendavaid asjaolusid, võimalust mõjutada süüdlasest edaspidi hoiduma süütegude toimepanemisest ja õiguskorra kaitsmise huvisid. Nimetatud sätte on üldpõhimõttena kohaldatav ka distsiplinaarmenetluses distsiplinaarkaristuse määramisele. Karistust kergendavate asjaolude lahtise loetelu annab korra § 15 lg 3. *AudS* § 149 lg 4 kohaselt on distsiplinaarkaristust raskendav asjaolu on distsiplinaarsüüteo toimepanemise ajal kehtiv distsiplinaarkaristus varasemalt toimepandud distsiplinaarsüüteo eest. Samast regulatsioonist lähtub ka korra § 15 lg 4.

Karistuse valikut mõjutava asjaoluna on kindlasti käsitletav see, kas toime pandi üks tegu või esines süütegude kogum. Süütegude kogumist rääkides saab laenata reaalkogumi ja ideaalkogumi mõistet karistusõigusest. Süütegude ideaalkogumiga on karistusõiguse tähenduses tegemist juhul, kui isik täidab ühe teoga mitu süüteokoosseisu. Reaalkogumi puhul on isik toime pannud mitu tegu ja need vastavad erinevatele süüteokoosseisudele.<sup>3</sup> Korra § 14 lg 6 sätestab, et kui ühte distsiplinaarmenetlust on ühendatud mitu distsiplinaarsüüteo tunnustega asja, teeb juhatus neist igapähe suhtes eraldi otsuse (reaalkogum).

Riigikohtu halduskolleegium on korduvalt käsitlenud süüteokogumis tegude eraldi kvalifitseerimise vajadust. Näiteks on halduskolleegium nõudnud, et mitme süüteo üheaegsel esinemisel tuleb iga süütegu hinnata eraldi ja otsustada iga konkreetse teo asjaolude pinnalt selle kvalifitseerimise küsimus. Halduskolleegium on märkinud, et iga teo eraldi hindamine on oluline kaebeõiguse teostamise seisukohalt, samuti seetõttu, et distsiplinaarkaristuse

---

<sup>3</sup> Distsiplinaarvaidlused avalikus teenistuses. Kohtupraktika analüüs. Riigikohus, Õigusteabe osakond, Liina Kanger. Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.riigikohus.ee/vfs/1139/Teenistusvaidlused\\_L\\_Kanger.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1139/Teenistusvaidlused_L_Kanger.pdf), lk 24-25.

määramise kohtuliku kontrolli tulemusena võib selguda, et osa distsiplinaarmenetluses süüks arvatud tegudest ei ole tegelikult tõendamist leidnud või mõne teo osas on möödunud karistuse määramise tähtaeg.<sup>4</sup>

Lisa 1. Distsiplinaarmenetluse protsessijoonis.

---

<sup>4</sup> *Ibid*, lk 25-26.

Lisa 1. Distsiplinaarmenetluse protsessijoonis.





