



Õiguskantsler

Teie 24.01.2014 nr

Meie 06.03.2014 nr 6-1/140306/1401058

**Vastus pöördumisele
Siseaudiitori kutseksamist**

Austatud []

Pöördusite minu poole seoses avaliku sektori üksuse siseaudiitori kutseksamiga. Esitasite oma avalduses 12 küsimust, millele palusite mul vastata.

Teatan Teile, et olen Teie avalduse läbi vaadanud. Leian, et minu pädevuses on vastata järgnevatele Teie küsimustele:

1. Kas [---] seadus lubaks nõuda Eesti avaliku sektori siseaudiitori kutse taotlejatel IIA CGAP-i eksami sooritamist? Kas CGAP-i eksami sooritamise nõue peaks olema vähemasti seaduse või määruse tasandil sätestatud?
2. Praeguse korra järgi ei ole (kohustusliku) CGAP-i eksami tulemust võimalik Eestis ja eesti keeles vaidlustada. Kas see on õiguspärane?
3. Audiitortegevuse seaduse § 75 lõikes 1 on sätestatud, et avaliku sektori üksuses võib siseaudiitori kutsetegevusega iseseisvalt tegeleda üksnes avaliku sektori üksuse siseaudiitor või atesteeritud siseaudiitor. Kas see nõue on põhjendatud ja vajalik?
4. Siseaudiitorid on Eesti avaliku sektori üksustes tegutsenud iseseisvalt ilma kutsetunnistusega üle kümne aasta. Kas eksami sooritamise nõue on õigustatud ja proportsioonis võrreldes avaliku sektori teistele ametikohtadele seatud nõuetega? Avaliku sektori ühegi teise võtmetähtsusega ametikoha (nt juhid, juristid, eelarve eksperdid, analüütikud, riikliku järelevalve teostajad) puhul ei ole üldjuhul iseseisvaks tegelemiseks kutseksami sooritamist nõutud.

Olen seisukohal, et üheski ülaltoodud küsimustest põhiseaduslikku probleemi ei esine. Alljärgnevalt põhjendan oma seisukohta.

Olete küsinud, kas audiitortegevuse seaduse (edaspidi *AudTS*) § 34 lg 1 punktis 2 nimetatud kutseksami siseaudiitori eriosa avaliku sektori siseaudiitori alamosa (edaspidi *ASSA eksam*) võib kujutada endast rahvusvahelise ühingu Siseaudiitorite Instituudi (*The Institute of Internal Auditors* ehk IIA) korraldatava CGAP (*Certified Government Auditing Professional*) eksamit ning ega selle eksami sooritamise nõue ei pea olema sõnaselgelt sätestatud seaduse või

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

määrusega. Minu hinnangul annavad kehtivad õigusaktid võimaluse korraldada ASSA eksamit nii, et see sisuliselt tähendab CGAP eksami sooritamise kohustust. Selgitan.

ASSA eksamit korraldab AudTS § 14 lõigete 1–3 ning rahandusministri 15.07.2011 määruse nr 39 „Kutseeksami kord” § 1 lg 2 järgi Rahandusministeerium. ASSA eksami sisu määramisel ei ole aga Rahandusministeerium täiesti vaba. Nimelt sätestab AudTS § 21, et kutseeksami läbiviimise aluseks on kutseeksami programm, mille kehtestab AudTS § 21 lg 2 alusel oma määrusega rahandusminister. Kutseeksami siseaudiitori eriosa, st mh ka ASSA eksami programmi väljatöötamisel arvestatakse vastavalt AudTS § 21 lõikele 5 siseaudiitorite kutsekomisjoni ettepanekuid.

Olen seisukohal, et kui CGAP eksam vastab sisu poolest ASSA eksami programmile, siis annavad kehtivad õigusaktid selle eksami sooritamise nõudmiseks piisava õigusliku aluse. Oma pädevuse piirangutest tulenevalt ei saa ma aga kahjuks anda sisulist hinnangut sellele, kas CGAP eksami sooritamise nõudmine on kohane ehk kas see vastab ASSA eksami programmile.

Mis puudutab Teie küsimust ASSA eksami tulemuste vaidlustamise võimaluse puudumise kohta, pean vajalikuks selgitada Teile järgnevat. Ma ei nõustu Teie seisukohaga, et ASSA eksami tulemust ei ole võimalik Eestis ja eesti keeles vaidlustada. Riigikohtu senise praktika põhjal võib öelda, et kui ASSA eksami mittesooritamine osutub lõppkokkuvõttes otsustavaks küsimuses, kas eksamineeritav saab asuda avalikku teenistusse avaliku sektori üksuse siseaudiitori ametikohale või kas tal on võimalik jätkata teenistust senisel ametikohal või mitte, siis sellisel juhul on eksamineeritaval võimalik eksami mittesooritamist vaidlustada.¹ Seega on ASSA eksamit mittesooritanud isikul võimalik minu hinnangul kaitsta oma õigusi kohtule kaebuse esitamise teel.

Kui pöörduda selle Teie küsimuse poole, kus uurite, kas on põhjendatud ja vajalik AudTS § 75 lg 1 nõue, mille järgi võib avaliku sektori üksuses siseaudiitori kutsetegevusega iseseisvalt tegeleda üksnes avaliku sektori üksuse siseaudiitor või atesteeritud siseaudiitor, mõõnan, et minu arvamusel on see nõue õige. Selgitan.

Siseaudiitori rolliks on aidata kaasa organisatsiooni eesmärkide saavutamisele organisatsioonisiseste protsesside süsteemse analüüsimise kaudu (AudTS § 69 lg 3). Selleks peab siseaudiitor saama hinnata, kuidas protsesse juhitakse, kas need on piisavalt tõhusad ning kas neid võiks kuidagi täiustada. Kuivõrd siseaudiitori tegevus peab olema kindlust andev ja lisama organisatsioonile väärtust ning organisatsiooni täiustama (AudTS § 69 lg 2), peab siseaudiitor selle eesmärgi saavutamiseks olema objektiivne. Selleks peab ta omakorda saama kujundada oma hinnanguid ja seisukohti täiesti sõltumatult. Vastasel juhul ei oleks siseaudiitoril võimalik oma tegevuse eesmärke saavutada.

Kuivõrd siseaudiitori tegevus nõuab ka spetsiifilise tegevusala tundmist ehk spetsiifiliste teadmiste omamist ning kuna siseaudiitori ülesannete efektiivne täitmine ei ole võimalik siis, kui organisatsioon saab seada kahtluse alla siseaudiitori pädevuse, ongi minu hinnangul mõistlik korraldada siseaudiitorite sõltumatu atesteerimine (nt kutsetaseme omandamise nõude kaudu). Vajalike eksamite sooritamine annab siseaudiitorile kindlustunde selle osas, et organisatsioon ei ürita mõjutada või suunata tema hinnanguid või seisukohti, heites talle ette tema tööks vajaliku kompetentsi puudumist. Samal ajal annab organisatsioonile kutsetaset omava siseaudiitori värbamine kindlust selles, et siseaudiitor tunneb oma valdkonda ning teeb oma tööd hästi. See

¹ Vrd nt RKHKo 04.03.2013, nr 3-3-1-68-12.

tõstab omakorda siseaudiitori autoriteeti ning võimaldab saavutada siseaudiitori kutsetegevuse eesmärke.

Ülaltoodu kehtib ka avaliku sektori üksuse puhul. Ka riigisektoris on siseaudit vajalik selleks, et avaliku sektori üksuste tegevus oleks võimalikult tõhus. Nõue, et avaliku sektori üksuses saab siseaudiitori kutsetegevusega tegeleda üksnes kutsetaset saavutanud inimene on minu arvamusel seega põhjendatud.

Oma viimases küsimuses küsisite, kas siseaudiitori kutseeksami sooritamise nõue on põhjendatud, arvestades seda, et ühegi teise avaliku sektori võtmetähtsusega ametikoha puhul (nt juhid, juristid, eelarve eksperdid, analüütikud, riikliku järelevalve teostajad) ei nõuta kutseeksami sooritamist. Andmaks vastust sellele küsimusele, pean ma taaskord viitama siseaudiitori erilisele rollile ja positsioonile avaliku sektori organisatsioonis ning seda ka teiste Teie küsimuses nimetatud ametikohtadega võrreldes. AudTS § 69 lg 1 järgi on siseaudiitori kutsetegevus oma olemuselt organisatsioonisisene protsess. Siseaudiitor n-õ kontrollib, kui hea ja efektiivne on organisatsiooni töö. Sellest tulenevalt on siseaudiitoril ka eriline positsioon – siseaudiitor peab olema oma ülesannete täitmisel sõltumatu ja objektiivne (AudTS § 69 lg 2). Siseaudiitori tegevuse eesmärkide saavutamiseks peab siseaudiitoril olema garantii, et organisatsioon ei sea küsimärgi alla tema pädevust ega seisukohtade õigsust, kui ta peaks asuma oma tegevuse tulemusel organisatsiooni kritiseerima, ja et ta ei jää oma tööst ilma. Selle garantii annabki siseaudiitorile kutsetaseme omandamine.

Teiste Teie küsimuses nimetatud isikute tegevus ei ole üldjuhul suunatud sellele, et analüüsida organisatsioonisiseseid protsesse, kritiseerida organisatsiooni ning teha ettepanekuid organisatsiooni efektiivsemaks muutmiseks. Seepärast ei ole nende puhul ka riski, et organisatsioon võib asuda väitma, et need isikud ei sobi vajalike teadmiste puudumisel oma ametikohale, pelgalt selle pärast, et tulenevalt oma tegevuse olemusest kritiseerivad nad organisatsiooni.

Möönan, et tippjuhtide puhul on olukord veidi teistsugune, sest osaliselt võivad ka nemad täita siseaudiitoriga mõneti sarnast organisatsiooni täiustamise ja efektiivsemaks muutmise funktsiooni ning kritiseerida kaastöötajaid. Samas, olenevalt organisatsioonist, on tippjuhi töölt vabastamine märksa keerulisem, kui siseaudiitori vabastamine (kes sagedasti allub otse tippjuhile ja esitab kriitikat ka tippjuhi otsuste kohta). See tähendab, et tippjuht ja siseaudiitor ei ole Teie küsimuse kontekstis täiesti võrreldavad. Siinkohal pean vajalikuks ka rõhutada, et kuigi tippjuhid ei pea tegema audiitoritele sarnast eksamit, esitatakse neile palju teisi nõudeid, mille täitmine eeldab sagedasti pikaajalist kogemust või spetsiifilist haridust.² Samuti kontrollitakse inimese sobivust avaliku sektori tippjuhi ametikohale sagedasti avaliku teenistuse seaduse alusel sätestatud ranget korda³ järgides. Poliitilise tippjuhi puhul on isikul enamasti rahvalt saadud tegutsemisvolitus.

² Vt Vabariigi Valitsuse 26.06.2013 määruse nr 100 „Ministeeriumi kantslerile ja asekanclerile, Riigikantselei direktorile, ameti ja inspektiooni peadirektorile ning määruses nimetatud teiste valitsusasutuste juhtidele esitatavad nõuded, nende värbamise ja valiku ning arendamise ja hindamise kord” § 2. Täpsemat infot määruse § 2 lõikes 2 nimetatud avaliku teenistuse tippjuhtide kompetentsimudeli kohta saab avaliku teenistuse veebilehelt: <http://www.avalikteenistus.ee/?id=10299>.

³ Vt eespool viidatud Vabariigi Valitsuse 26.06.2013 määrus nr 100. Avaliku teenistuse tippjuhtide valiku komisjoni praktika on tänaseks välja kujunenud selliseks, et avaliku teenistuse tippjuhi kandidaadil tuleb läbida väga keeruline ja range konkurss, mis hõlmab essee kirjutamist, õiguslase ja finantsalane testi sooritamist ning vaimse võimekuse ja isikuomaduste testi läbimist. Sellele lisanduvad intervjuud, mida võib maksimaalselt olla kokku kolm, sh fokuseeritud intervjuu juhtimisalastele võimekustele. Tõsi, eeltoodut ei saa nimetada kutseeksamiks, kuid oma olemuselt on see eksamiga võrreldav.

Sellela lõpetan ma Teie avalduse menetlemise. Loodan, et Teil on minu selgitusest abi.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Olga Lavrova 693 8410
Olga.Lavrova@oiguskantsler.ee