

Riigikohus
e-post: kantselei@riigikohus.ee

25. veebruar 2021.a nr 2/38

Täiendav vastustaja: MTÜ EESTI ASFALDILIIT
registrikood 80064764
Mahtra tn 30a, Tallinn 13811

Täiendava vastustaja esindaja: vandeadvokaat Raul Talts
Advokaadibüroo Talts & Partnerid
Pärnu mnt 158/1, Tallinn 11317
tel: 623 3017
e-post: raul@abtalts.ee

Vastustaja: MTÜ Eesti Ehitusinseneride Liit
registrikood 80011934
A.H. Tammsaare tee 47, Tallinn 11316
e-post: info@ehitusinsener.ee

Vastustaja esindaja: advokaat Kadri Matteus
Advokaadibüroo COBALT
Pärnu mnt 15, Tallinn 10141
e-post: kadri.matteus@cobalt.legal

Vastustaja: Arhitektuuri, Geomaatika, Ehituse ja Kinnisvara
Kutsenõukogu
Mustamäe tee 16, 10617 Tallinn

Vastustaja esindajad: vandeadvokaadid Veikko Puolakainen, Veiko Vaske
Advokaadibüroo NOVE
Estonia pst 9, 10143 Tallinn
e-post: veikko.puolakainen@nove.ee;
veiko.vaske@nove.ee

Kassaator: Egon Tischler
(menetluses kaebaja) isikukood 37408080309

Kassaatori esindaja: vandeadvokaat Mari-Ann Veiermann
Tornimäe Advokaadibüroo
Tornimäe 7-31, Tallinn 10145
e-post: mariann@tornimae.ee

ARVAMUS
haldusasjas nr 3-18-1432
ehitusseadustiku § 24 lõikes 4 nimetatud õigustloova akti osalise andmata jätmise kohta

I. Senine menetlus

1.1. Egon Tischler (edaspidi ka **kaebaja**) esitas 18.07.2018 Tallinna Halduskohtule kaebuse Teedeinseneride kutsekomisjoni 13.06.2018 protokollilise otsuse nr 1 tühisuse tuvastamiseks ja kutsestandardi Diplomeeritud teedeinsener, tase 7 tühisuse ja õigusvastasuse tuvastamiseks; alternatiivselt 13.06.2018 protokollilise otsuse nr 1 tühistamiseks ja kutsestandardi Diplomeeritud teedeinsener, tase 7 õigusvastasuse tuvastamiseks; lisaks Teedeinseneride kutsekomisjoni kohustamiseks uue otsuse tegemiseks kaebaja 01.03.2018 sooviavalduse osas.

1.2. Tallinna Halduskohtu 29.03.2019 otsusega (i) jäeti läbi vaatamata kaebaja kaebus kutsestandardi Diplomeeritud teedeinsener, tase 7 tühisuse ja õigusvastasuse tuvastamise nõuetes, (ii) jäeti rahuldamata kaebus Teedeinseneride kutsekomisjoni 13.06.2018 protokollilise otsuse nr 1 tühisuse tuvastamise ja tühistamise ning MTÜ EESTI ASFALDILIIT (edaspidi ka **ESTAL**) kohustamise nõuetes. Menetluskulud jäeti menetlusosaliste endi kanda.

1.3. 21.04.2019 esitas kaebaja halduskohtu otsusele apellatsioonkaebuse, milles taotles Tallinna Halduskohtu 29.03.2019 otsuse tühistamist ja uue otsuse tegemist ning kaebuse rahuldamist täies ulatuses.

1.4. Tallinna Ringkonnakohtu 09.09.2019 otsusega jäeti kaebaja apellatsioonkaebus rahuldamata. Ringkonnakohus muutis Tallinna Halduskohtu 29.03.2019 otsuse põhjendusi.

1.5. Kaebaja esitas Tallinna Ringkonnakohtu 09.09.2019 otsusele kassatsioonkaebuse, milles palus haldus- ja ringkonnakohtu otsuste tühistamist ning kaebuse rahuldamist või alternatiivselt asja saatmist samale ringkonnakohtule uueks arutamiseks. Samuti taotles kaebaja asjassepuutuva kutsestandardi põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistamist ning tõendite kogumist.

1.6. Riigikohus tegi 29.12.2020 määruse, millega otsustas anda asja lahendada Riigikohtu üldkogule. Määruses asus Riigikohus mh järgmistele põhilistele seisukohtadele:

- Seadusandja ei pidanud vajalikuks kehtestada kohustuslikke kvalifikatsiooninõudeid seadusega, vaid on selle delegeerinud vastutavale ministrile. Seadusandja kohustas niisiis määrusandjat kehtestama pädevaks isikuks kvalifitseerumise peamised tingimused (mh haridusnõude).
- Kuna EhS on KutS-i suhtes eriseaduseks, on vaidlustatud otsuse põhiseaduspärasuse hindamisel asjassepuutuv EhS § 24 lg 4 alusel kehtestatud määrus, mitte aga KutS-i alusel kehtestatud kutsestandard.
- Määrusandja ei ole seda, millistele tingimustele peab pädeva isikuna tegutseda sooviv isik kutse saamiseks vastama, EhS § 24 lg-s 4 sätestatud volitusnormi sisuks pidanud ja ei ole seega ehitusvaldkonnas pädeva isiku kvalifikatsiooninõudeid kehtestanud. Ei Riigikogu, Vabariigi Valitsus ega minister ei ole pädeva isiku kvalifikatsiooninõudeid kehtestanud. Riigikogu on selle ülesande delegeerinud ministrile, ministri määruses aga regulatsioon puudub.
- Kolleegiumi hinnangul ei ole määrusandja seadusandja volitust korrektselt sisustanud ja hariduse nõudeid ning oskusi määrusega täpsustanud, vaid on end õigusvastaselt piiranud ja jätnud seadusandja volituses antu tegemata.
- Isegi kui lähtuda sellest, et ministri määruses on regulatsiooni kehtestamine edasi volitatud, st et määrusandja on andnud volituse kehtestada kutseks kvalifitseerumise peamised tingimused (mh haridusnõude) KutS-is ja selle alusel sätestatud korras

koostatavas kutsestandardis, oleks selline edasivolitamine vastuolus HMS § 91 lg-ga 1 ja kvalifikatsiooninõudeid ei oleks põhiseaduspäraselt kehtestatud.

- Ehitusvaldkonnas pädeva isikuna tunnustamise tingimusteks olevate kvalifikatsiooninõuete kehtestamist peab lahendama legitiimne riigiorgan. Seadusandja saab delegeerida selliste kvalifikatsiooninõuete kehtestamise määrusandluspädevuse üksnes Vabariigi Valitsusele või valdkonna eest vastutavale ministrile, järgides volitusnormile seatud põhiseaduslikke nõudeid.
- Kolleegiumil on kahtlus, et praeguses asjas piirati kaebaja õigusi põhiseadusvastaselt, st ilma et pädev organ oleks kehtestanud selleks seaduse kohaselt nõutavad tingimused. Lisaks tühistamiskaebusele puudutab see ka kohustamiskaebust, sest kohustamiskaebuse rahuldamise korral puuduks põhiseaduspäraselt kehtestatud regulatsioon, mille alusel saaks kutsekomisjon kutse andmist uuesti otsustada. Seepärast on kolleegiumil alust arvata, et praegune olukord - seadusega nõutavate tingimuste puudumine määruses või edasivolitamine - võib olla vastuolus PS §-ga 3 ja § 94 lg-ga 2 koostoimes §-ga 29.

1.7. Riigikohus on palunud enda 29.01.2021 kirjas nr 3-18-1432/94 esitada arvamus EhS § 24 lõikes 4 nimetatud õigustloova akti osalise andmata jätmise kohta hiljemalt 26.02.2021. Käesolevaga esitab ESTAL enda arvumuse tähtaegselt.

II. ESTAL-i Arvamus EhS § 24 lõikes 4 nimetatud õigustloova akti osalise andmata jätmise kohta

2.1. ESTAL-ile arusaadavalt on Riigikohus jõudnud 29.12.2020 määruses seisukohale, et Ettevõtlus- ja infotehnoloogiainister ei ole seda, millistele tingimustele peab pädeva isikuna tegutseda sooviv isik kutse saamiseks vastama, EhS § 24 lg-s 4 sätestatud volitusnormi sisuks pidanud ja ei ole seega ehitusvaldkonnas pädeva isiku kvalifikatsiooninõudeid kehtestanud. Seetõttu on kolleegiumil tekkinud kahtlus, et praeguses asjas piirati kaebaja õigusi põhiseadusvastaselt, st ilma et pädev organ oleks kehtestanud selleks seaduse kohaselt nõutavad tingimused. Teisisõnu kahtleb kolleegium, kas Arhitektuuri, Geomaatika, Ehituse ja Kinnisvara Kutsenõukogu (edaspidi ka **AGEK KN**) on kutse kvalifitseerumise tingimuste kehtestamiseks pädev organ.

2.2. ESTAL nõustub Riigikohtuga selles, et EhS § 24 lõike 4 alusel antud ettevõtlus- ja infotehnoloogiainistri 23.11.2017 määruses nr 61 „*Kvalifikatsiooni tõendamise nõudega ehituse tegevusalade täpsem jagunemine ja nendele tegevusaladele vastavad täpsemad kvalifikatsiooninõuded*“ (edaspidi ka **Määrus nr 61**) ei ole sätestatud eraldiseisvalt ehitusvaldkonnas pädeva isiku kvalifikatsiooninõudeid. Selle asemel on Määruse nr 61 § 1 lg-s 1 sätestatud, et isiku kvalifikatsiooni ulatus määratakse kindlaks kutse andmise aluseks olnud kutsestandardi alusel. Sama sätte lõige 1 lisab, et lõikes 1 nimetatud juhtudel peab kutse vastama kutseaduse §-s 4 nimetatud kvalifikatsiooniraamistikule, kui ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse § 16 ei sätesta teisiti. Seega on Määruse nr 61 andja lähtunud eeldusest, et kutseks kvalifitseerumise peamised tingimused määratakse kutseaduses (KutS) ja selle alusel sätestatud korras koostatavas kutsestandardis.

2.3. Kutsenõukogu ja kutse andja õigus ja kompetents nõuete kehtestamiseks kutsestandardis tuleneb KutS § 5 lg-st 2. Viidatud sätte kohaselt kinnitab kutsestandardi kutsenõukogu. Kutsestandard on dokument, milles kirjeldatakse kutsetegevust ning esitatakse kompetentsusnõuded (KutS § 5 lg 1). Kompetentsus on edukaks kutsetegevuseks vajalik

teadmiste, oskuste, kogemuste ja hoiakute kogum (KutS § 3 p 1). Seejuures ei ole kutsenõukogul piiramatu otsustusõigus kutsestandardi kompetentsusnõuete sisustamisel. Kutsestandardite koostamise, muutmise ja vormistamise korra kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega (KutS § 5 lg 3) ning see peab paigutuma kutsestandardite paigutamise kvalifikatsiooniraamistikku (KutS § 5 lg 4). Veelgi enam, see peab vastama Euroopa Liidu kvalifikatsiooniraamistikule (vt ESTAL 30.09.2020 vastus Riigikohtule p-d 2.1. ja 2.2.). Kuivõrd KutS juba reguleerib kutsestandardite andmist, siis saab asuda seisukohale, et Määruses nr 61 on selle andja põhjendatult tuginenud ja viidanud kutsestandardite regulatsioonile ning määrust kehtestades ei ole minister läinud vastuollu seadustes sätestatuga.

2.4. Üaltoodust hoolimata nendib ESTAL, et Riigikohtu üldkogu on asjas nr 3-2-1-40-15 p-des 51 selgitanud, et põhiseaduses nimetatata riigiorgani, sh avalik-õigusliku juriidilise isiku juhtorgani normiloomepädevust ei saa välistada. Küll peab normiloomefunktsiooni osaliseks delegeerimiseks põhiseaduses nimetatata organile eksisteerima kaalukas põhjus. Riigihalduse avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele delegeerimise üldõigustuseks võib pidada detsentraliseerimist. Omavalitsuslikele kutseühendustele kui avalik-õiguslike juriidiliste isikute alaliigile avaliku võimu teostamise osalise üleandmise eriõigustuseks on arusaam, et just nemad on oma sisulise kompetentsi tõttu asjaomases valdkonnas kõige paremini võimelised vastavat avalik-õiguslikku ülesannet täitma. Niisiis tuleb küsida, kas eeltoodud õigustused on piisavad, et õigustada ka normiloomefunktsiooni (osalist) üleandmist põhiseaduses nimetatata organile. Üldkogu hinnangul tuleb sellele küsimusele vastata jaatavalt. Ei saa välistada, et mingitel tingimustel võib normiloomes osaline, asjaomase valdkonnaga piirduv delegeerimine põhiseaduses nimetatata organile, sh advokatuuri juhatusele, olla põhiseaduse mõttes lubatav. Avalik-õiguslikule juriidilisele isikule üle antud ülesannete täitmisega võib kaasneda õigus otsustada sellesse kompetentsi kuuluvate küsimuste üle seaduste alusel iseseisvalt, mh andes selleks vajalikke üldkohustuslikke käitumiseeskirju.

2.5. Kutsenõukogud on vaieldamatult parimaid eriteadmisi ning kompetentsi omavad kutseühendusorganid. Konkreetse kaasuse näitel on selleks AGEK KN, kelle eesmärgiks on tagada, et potentsiaalselt paljude isikute elu ja tervist, samuti keskkonda ja vara olulisel määral mõjutavas teedeehitusvaldkonnas täidaksid ülesandeid üksnes kõrge erialase kompetentsitasemega isikud. Tegemist on legitiimse eesmärgiga, mis ESTAL-i arvates on kooskõlas PS § 29 lg-s 2 sätestatuga. Kuigi käesoleval juhul ei hinnata mitte kutsestandardit ennast, vaid selle kehtestamise korra vastavust Põhiseadusele, siis vaieldamatult räägib hetkel toimiva kutsestandardi andmise korra kasuks tõsiasi, et nii haldus- kui ringkonnakohus on pidanud selles sätestatud nõudeid vajalikuks, mõõdukaks ja proportsionaalseks elik kooskõlas Põhiseadusega olevaks. Seega saab ESTAL-i arvates kutsenõukogu olla selleks kutseühenduseks kes oma sisulise kompetentsi tõttu asjaomases valdkonnas on kõige paremini võimeline vastavat avalik-õiguslikku ülesannet täitma, so kutse kvalifitseerumise tingimusi kehtestama.

Käesolev menetlusdokument on allkirjutanu poolt digitaalselt allkirjastatuna edastatud e-toimiku vahendusel Riigikohtule (kantselei@riigikohus.ee).

/allkirjastatud digitaalselt/

Raul Talts