

Riigikohus  
Lossi 17  
50093 TARTU

26.02.2021

Haldusasi nr 3-18-1432  
Esitatud e-toimiku kaudu

**MTÜ Eesti Ehitusinseneride Liit  
ARVAMUS  
PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KÜSIMUSE LAHENDAMISEKS**

**Kassaator:**  
(protsessis kaebaja):

**Egon Tischler**  
isikukood 3740808309  
e-post: [egon@viamer.ee](mailto:egon@viamer.ee)

**Kassaatori esindaja:**

**Vandeadvokaat Mari-Ann Veiermann**  
Tornimäe Advokaadibüroo  
aadress Tornimäe 7-31 10145 Tallinn  
tel: 609 8876  
e-post: [mariann@tornimae.ee](mailto:mariann@tornimae.ee)

**Vastustaja I:**  
(protsessis vastustaja):

**MTÜ Eesti Ehitusinseneride Liit**  
registrikood 8001193  
aadress A. H. Tammsaare tee 47, Tallinn 11316  
tel: 660 4524  
e-post: [info@ehitusinsener.ee](mailto:info@ehitusinsener.ee)

**Vastustaja esindaja:**

**Vandeadvokaat Kadri Matteus**  
Advokaadibüroo COBALT  
Pärnu mnt 15, 10141 Tallinn  
tel: 66 51 888  
e-post: [kadri.matteus@cobalt.legal](mailto:kadri.matteus@cobalt.legal)

**Vastustaja II:**  
(protsessis vastustaja)

**MTÜ Eesti Asfaldiliit**  
registrikood 80064764  
aadress Mahtra 30A, 13811 Tallinn  
e-post: [info@asfaldiliit.ee](mailto:info@asfaldiliit.ee)

**Vastustaja II esindaja:**

**Vandeadvokaat Raul Talts**  
Advokaadibüroo Talts & Partnerid  
aadress Pärnu mnt 158/1, Tallinn 11317  
e-post: [raul@abtalts.ee](mailto:raul@abtalts.ee)

**Vastustaja III:**  
(protsessis vastustaja):

**Arhitektuuri, Geomaatika, Ehituse ja Kinnisvara Kutsenõukogu**  
aadress Mustamäe tee 16, 10617 Tallinn

Eesti

Läti

Leedu

Valgevene

Tel +372 665 1888  
[tallinn@cobalt.legal](mailto:tallinn@cobalt.legal)

Tel +371 6720 1800  
[riga@cobalt.legal](mailto:riga@cobalt.legal)

Tel +370 5250 0800  
[vilnius@cobalt.legal](mailto:vilnius@cobalt.legal)

Tel +375 17 336 0093  
[minsk@cobalt.legal](mailto:minsk@cobalt.legal)

**Vastustaja III esindaja:** **Vandeadvokaadid Veikko Puolakainen, Veiko Vaske**  
Advokaadibüroo NOVE  
aadress Estonia pst 9, 10143 Tallinn  
e-post: [veikko.puolakainen@nove.ee](mailto:veikko.puolakainen@nove.ee) ; [veiko.vaske@nove.ee](mailto:veiko.vaske@nove.ee)

## **1 SENINE MENETLUSKÄIK JA ASJAOLUD**

- 1.1** Kaebaja E. Tischler esitas 18.07.2018 Tallinna Halduskohtule kaebuse ja taotluse esialgse õiguskaitse kohaldamiseks, paludes tuvastada Teedeinseneride Kutsekomisjoni 13.06.2018 protokollilise otsuse nr 1 mitte anda kaebajale Diplomeeritud teedeinsener, tase 7 (kutsestandardi tähis 22-23012017-3.5/8k) tühisus ning kutsestandardi Diplomeeritud teedeinsener, tase 7 (kutsestandardi tähis 22-23012017-3.5/8k) (edaspidi ka **Kutsestandard**) tühisus või õigusvastasus, või, alternatiivselt tühistada Teedeinseneride Kutsekomisjoni 13.06.2018 protokollilise otsuse nr 1 mitte anda kaebajale Diplomeeritud teedeinsener, tase 7 (kutsestandardi tähis 22-23012017-3.5/8k) ning tuvastada kutsestandardi Diplomeeritud teedeinsener, tase 7 (kutsestandardi tähis 22-23012017-3.5/8k) õigusvastasus.
- 1.2** Tallinna Halduskohus jättis 29.03.2019 otsusega kaebuse rahuldamata.
- 1.3** Kaebaja esitas 21.04.2019 Tallinna Ringkonnakohtule apellatsioonkaebuse Tallinna Halduskohtu otsuse tühistamiseks ja asjas uue otsuse tegemiseks. Tallinna Ringkonnakohtu 09.09.2019 otsusega jäeti apellatsioonkaebus rahuldamata. Ringkonnakohtu muutis Tallinna Halduskohtu 29.03.2019 otsuse põhjendusi.
- 1.4** 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.
- 1.5** Riigikohtu halduskolleegium andis 29. detsembri 2020. a määrusega haldusasja nr 3-18-1432 arutamiseks Riigikohtu üldkogule, kuna kohtuasja lahendamine eeldab põhiseaduslikkuse järelevalve küsimuse lahendamist.
- 1.6** Riigikohus palus 29.01.2020 kirjaga esitada 26. veebruariks 2021 arvamus ehitusseadustiku § 24 lõikes 4 nimetatud õigustloova akti osalise andmata jätmise kohta.

## **2 ÕIGUSLIKUD PÕHJENDUSED**

- 2.1** Vastustaja I (EEL) hinnangul on vaidluse peamine küsimus, kas valdkonna eest vastutaval ministril lasus EhS § 24 lg 4 järgi kohustus kehtestada kvalifikatsiooninõuded ehitusvaldkonnas pädeva isikuna tegutsemiseks. Juhul, kui sellist kohustust antud volitusnormist ei tulene, on ministri poolt kvalifikatsiooninõuete kehtestamata jätmise põhiseaduspärane.
- 2.2** Kokkuvõtlikult leiab vastustaja I, et valdkonna eest vastutaval ministril puudub kohustus EhS § 24 lg 4 koosmõjus EhS § 24 lg 1 alusel kehtestada täpsemaid kvalifikatsiooninõudeid ning isegi

kui sellist kohustust jaatada, on kvalifikatsiooninõuded ministri poolt kehtestatud volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgi kohaselt.

- 2.3 Seadusandja ei ole kohustanud määrusandjat kehtestama kohustuslikke kvalifikatsiooninõudeid.**
- 2.4** EhS § 24 lg 1 sätestab, et käesolevas paragrahvis nimetatud juhul võib ettevõtja ja pädev isik ehitusalal majandustegevuse korras pakkuda oma teenuseid ning tegutseda, kui ettevõtja vastutusel ja heaks tegutseva pädeva isiku kvalifikatsiooni tõendab haridusel ja töökogemusel põhinev kutseeaduse kohane kutse või muu õigusakti kohane pädevustunnistus. EhS § 24 lg 2 näeb ette loetelu valdkondadest, kus pädeva isiku kvalifikatsioon EhS § 24 lg 1 mõttes peab olema tõendatud. EhS § 24 lg 4 sätestab, et käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud tegevusalade täpsema jagunemise ja nendele tegevusaladele vastavad täpsemad kvalifikatsiooninõuded kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega. EhS § 24 lg 4 sisaldab seega volitusnormi.
- 2.5** Delegatsiooninormi all mõistetakse formaalses seaduses sisalduvat õigusnormi, millega volitatakse täitevvõimu üldaktide andmiseks. Delegatsiooninorm võib olla imperatiivne või sisaldada volituse diskretsiooniks (otsustusdiskretsioon).<sup>1</sup> EEL on seisukohal, et EhS § 24 lg-s 4 sisalduv volitusnorm on vabatahtlik, st mitte imperatiivne. Täpsemalt, valdkonna ees vastutav minister võib määrusega kehtestada täpsemad kvalifikatsiooninõuded, kuid tal puudub selleks kohustus. Seda kinnitab EhS § 24 lg 1 sõnastus, mille kohaselt on teatud ehitusvaldkonnas tegutsemise eelduseks pädeva isiku kvalifikatsioon, mida tõendab muuhulgas haridusel ja töökogemusel põhinev kutseeaduse kohane kutse. Seega on seadusandja sidunud kvalifikatsiooninõuded KutS-i kohase kutsega, mis tähendab, et kui isikule on KutS-i alusel väljastatud kutse, on ta igal juhul pädevaks isikuks EhS § 23 lg 2 mõttes.
- 2.6** Seega kinnitab isiku kvalifikatsiooni KutS-i kohane kutse ning EhS § 24 lg-ga 4 on valdkonna eest vastutavale ministrile jäetud üksnes võimalus kehtestada täiendavaid kvalifikatsiooninõudeid. Nii paragrahvi grammatilise („täpsemaid kvalifikatsiooninõudeid“) kui süstemaatilise tõlgendamise tulemusel on selge, et EhS § 24 lg 4 ei sisalda endas imperatiivset delegatsiooninormi, vaid annab ministrile üksnes otsustusdiskretsiooni juhuks, kui täpsemate nõuete kehtestamine peaks mistahes põhjusel vajalikuks osutama. Seega ei saa nõustuda ka Riigikohtu halduskolleegiumi seisukohaga nagu oleks seadusandja kohustanud EhS §-ga 24 lg 4 kehtestama kohustuslikke kvalifikatsiooninõudeid valdkonna eest vastutavat ministrit, sest see on vastuolus nii EhS § 24 sõnastusega kui selle paragrahvi lg-te 1 ja 4 koosmõjuga.
- 2.7** Vastustaja nõustub Riigikohtu otsuse 3-18-1432 p-is 16 väljendatud seisukohaga, et teatud juhtudel võib EhS iseenesest olla KutS-i suhtes eriseaduseks, kuid mitte praeguses küsimuses. KutS § 1 lg 2 järgi ei kohaldata seda kutsealadel, mille kutsenõuete väljatöötamise ning kutse andmise alused on reguleeritud teiste seadustega. Ehitusvaldkonnas ei ole ei kutsenõuete väljatöötamist ega kutsete andmise aluseid reguleeritud EhS-iga. Pidades siinkohal silmas ka EhS § 24 lg 1 sõnastust, mis viitab *expressis verbis* kutseeadusele, ei ole EhS eriseaduseks KutS suhtes küsimuses, mis puudutab ehitusalal tegutsevate isikute kvalifikatsiooni. KutS § 1 lg 2 järgi on KutS eriseaduseks nt advokatuurseadus, kohtute seadus ja notariaadi seadus, mis reguleerivad eraldiseisvalt kutsenõudeid.

<sup>1</sup> Lillo, I. Täitevvõimule delegeeritud seadusandlus. – Juridica 2000/X, lk 640.

- 2.8** Seega ei tegutsenud valdkonna eest vastutav minister põhiseadusevastaselt, kui jättis määrusega kehtestamata täpsemad kvalifikatsiooninõuded, kuivõrd kvalifikatsiooninõuded tulenevad juba eriseadusest ning EhS 24 lg 4 ei saa anda tõlgendust nagu oleks seadusandja pannud asjakohasele ministriale kohustuse kehtestada täiendavaid kvalifikatsiooninõudeid.
- 2.9** **Isegi kui asuda seisukohale, et seadusandja on delegeerinud kvalifikatsiooninõuete kehtestamise kohustuse vastutavale ministriale, on ettevõtlus- ja infotehnoloogiaminister 23.11.2017 määrusega nr 61 „Kvalifikatsiooni tõendamise nõudega ehituse tegevusalade täpsem jagunemine ja nendele tegevusaladele vastavad täpsemad kvalifikatsiooninõuded“ (edaspidi Määrus nr 61) kehtestanud ehitusvaldkonnas pädeva isiku kvalifikatsiooninõuded volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgi kohaselt.**
- 2.10** EhS § 24 lg 4 alusel kehtestatud Määruses nr 61 § 1 lg 1 on sätestatud, et isiku kvalifikatsiooni ulatus määratakse kindlaks kutse andmise aluseks olnud kutsestandardi alusel. Määrus nr 61 § 1 lg 2 lisab, et lõikes 1 nimetatud juhtudel peab kutse vastama KutS §-s 4 nimetatud kvalifikatsiooniraamistikule, kui ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse § 16 ei sätesta teisiti. Seega on määrusandja otsustanud, et kutseks kvalifitseerumise peamised tingimused määratakse kutseseaduses ja selle alusel sätestatud korras koostatavas kutsestandardis. Määrusandja on kehtestanud kvalifikatsiooninõuded tehes viite kutsestandarditele, mis on juba varasemalt välja töötatud kutseseaduse alusel ning mis on EhS § 24 lg 1 järgi eelduseks, et isik saaks teatud ehitusvaldkonnas tegutseda.
- 2.11** Ehitusvaldkonna õigusloomes on selline edasivolitamine, st minister viitab enda määruses kas Eesti standardile või kutsestandardile, tavapäraseks praktikaks. See on tingitud ennekõike valdkonna spetsiifilisusest ning keerukusest. Kutset eeldavad valdkonnad ehitussektoris on kiires muutumises ning seetõttu on antud valdkonnas tavapärane, et valdkonna kesksed täpsemad spetsiifilised standardid töötatakse välja erinevate pädevate kutseühendusorganite poolt. 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 teedehitusvaldkonnas täidaksid ülesandeid üksnes kõrge erialase kompetentsitasemega isikud. EEL hinnangul oleks see ääretult ebamõistlik ja praktikas mittetöötav lahendus, kui paralleelselt kutseühendusorganitega töötaks spetsiifilisi kutsestandardeid või kitsamalt kompetentsusnõudeid välja ka valdkonna eest vastutav minister. Määruse nr 61 seletuskirja kohaselt tooks teistsugune praktika kaasa õigusaktide regulaarse uuendamise, mille tulemuseks on määruse ja kutsestandardite muudatuste jõustumise ajalisest erinevusest tulenev segadus sektoris ning äärmiselt suur töökoormus määruse koostajatel, kaasatud osapooltel ning määruse sihtgrupil.<sup>2</sup> Seega on sellisel moel ministri määruses viitamine juba välja töötatud standarditele valdkonna eripära arvestades õigustatud ja asjakohane viis valdkonda reguleerida.
- 2.12** EEL juhib tähelepanu asjaolule, et EhS alusel on ka varasemalt ministrid kehtestanud muid rakendusakte ministri määrusena, kus on viidatud ühele või teisele standardile. Näiteks on seadusandja volitanud EhS §-ga 64 lg 5 valdkonna eest vastutavat ministrit kehtestama

<sup>2</sup> Ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri määruse „Kvalifikatsiooni tõendamise nõudega ehituse tegevusalade täpsem jagunemine ja nendele tegevusaladele vastavad täpsemad kvalifikatsiooninõuded“ eelnõu seletuskiri 23.11.2017, lk 1. Kättesaadav: [https://www.mkm.ee/sites/default/files/maarus\\_nr\\_61\\_seletuskiri\\_-\\_kvalifikatsiooni\\_toendamise\\_noudega\\_ehituse\\_tegevusalad.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/maarus_nr_61_seletuskiri_-_kvalifikatsiooni_toendamise_noudega_ehituse_tegevusalad.pdf)

energiatõhususe arvutamise meetodika. Määrusega nr 58 „Hoone energiatõhususe arvutamise meetodika“ § 6 lg 4 kohaselt on valgustustihedus, - rägus, - ühtlus ja värviesituse indeksi arvutus nõuetekohane, kui arvutus järgib standardi EVS-EN 12464-1 nõudeid. Vastav standard on aga välja töötatud ja kehtestatud MTÜ Eesti Standardimis- ja Akrediteerimiskeskuse poolt. Sarnaselt kehtestab EhS § 96 lg 3 järgi tee ehitamise kvaliteedi nõuded valdkonna eest vastutav minister määrusega. Määruse nr 101 „Tee ehitamise kvaliteedi nõuded“ § 2 lg 16 kohaselt peavad kvaliteedinõuete täitmise kontrollimisel kasutatavad seadmed vastama kehtestatud nõuetele, mis omakorda tulenevad MTÜ Eesti Standardimis- ja Akrediteerimiskeskuse poolt kehtestatud standarditest EVS-EN 932-5 ja EVS-EN 12697-38. Seega on vastustaja hinnangul õigustatud, et ehitusvaldkonnas töötatakse standardid (sh kutsestandardid) välja ühenduste poolt, mis oma kompetentsi tõttu on teatud valdkonnas kõige paremini vastavaid tingimusi kehtestama.

- 2.13** Kokkuvõtlikult leiab EEL, et valdkonna eest vastutaval ministril puudub kohustus EhS § 24 lg 4 koosmõjus EhS § 24 lg 1 alusel kehtestada täpsemaid kvalifikatsiooninõudeid ning isegi kui sellist kohustust jaatada, ei ole minister Määrust nr 61 kehtestades läinud vastuollu EhS-s sätestatuga, kuivõrd määruse sisu ei ole vastuolus EhS-st tuleneva volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Seetõttu on valdkonna eest vastutav minister tegutsenud põhiseaduspäraselt.
- 2.14** **EhS § 24 lg 4 asjassepuutuvus**
- 2.15** Riigikohus kontrollib põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses sellise sätte põhiseaduspärasust, mis on konkreetse kohtuasja lahendamisel asjassepuutuv (põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 14 lg 2). Asjassepuutuv on säte, mis on kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega ning mille põhiseadusvastasuse ja kehtetuse korral peaks kohus otsustama teisiti kui selle põhiseaduspärasuse korral (Riigikohtu seisukoht alates üldkogu 22. detsembri 2000. a otsusest kohtuasjas nr 3-4-1-10-00, p 10 ja 28. oktoobri 2002. a otsusest kohtuasjas nr 3-4-1-5-02, p 15; vt ka põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 16. septembri 2003 otsus kohtuasjas nr 3-4-1-9-08, p 15, üldkogu otsus kohtuasjas nr 3-1-1-5-13, p 19 ja põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus kohtuasjas nr 3-4-1-22-15, p 39).
- 2.16** EEL kahtleb põhivaidluse osas EhS § 24 lg 4 asjassepuutuvuses ja palub Üldkogul seda täiendavalt kontrollida. Riigikohus on õigustatud vaidlustatud sätte asjasse puutuvuse kui taotluse lubatavuse eelduse enne asja sisulist lahendamist üle kontrollima. Ta ei ole seotud taotluse esitanud kohtu seisukohtadega selles küsimuses.<sup>3</sup>
- 2.17** Nimelt ei ole EELi hinnangul EhS KutS osas eriseaduseks käesolevas küsimuses, st kas kaebaja haridus vastab kutsestandardis esitatud nõuetele (vt p 2.7). Kutse andjad annavad kutsestandardi, kutse andmise korra ja KutS alusel üksnes kutseid, mitte õigust tegutseda pädeva isikuna EhS § 24 lg 1 alusel ja § 24 lg-s 2 nimetatud tegevusaladel. Seadusandja on kutsetunnistuse või muu pädevustunnistuse omamise sidunud õigusega tegutseda teatud tegevusaladel ehitusvaldkonnas, kuid ei ole andnud kutse andjatele (ega kutsenõukogule) õigust teha riiklikku järelevalvet küsimuses, kas ettevõtja või pädev isik võivad EhS § 24 lg 1 alusel oma teenuseid osutada.

<sup>3</sup> I. Pilving § 152 komm 44. Ü. Madise jt (koost). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2020.

- 2.18** Käesoleva vaidluse esemeks on küsimus, kas kaebaja haridus vastab KutS-i alusel kehtestatud kutsestandardi nõuetele. EEL hinnangul ei sõltu EhS § 24 lg 4 alusel täpsemate kvalifikatsiooninõuete sätestamisest või mitte-sätestamisest see, kas isik vastab kutsestandardi nõuetele ja kas talle kutse andmata jätmine on õiguspärane. EhS § 24 lg 4 alusel antav määrus ja selle sisu ei mõjuta kohtuotsuse resolutiivosa, mitte üksnes selle põhjendusi.<sup>4</sup> EhS § 24 lg-test 1, 2 ja 4 sõltub üksnes see, kas kaebaja on pädevaks isikuks EhS § 24 lg 1 mõttes ja kas temale kuuluv ettevõtte saab osutada EhS §-s 24 lg 2 loetletud teenuseid. Selle üle teeb järelevalvet aga Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet (EhS § 130 lg 3 p 6), mitte EEL ega ükski teine kutseandja, rääkimata sellest, et EEL otsustaks õiguse üle tegutseda ehitusettevõtjana. Teisisõnu, EhS § 24 lg 4 oleks asjassepuutuvaks normiks vaidluses, mille esemeks oleks TTJA poolne järelevalve teostamine ettevõtjatele ja pädevatele isikutele esitatud nõuete täitmise üle.
- 2.19** Isegi kui Riigikohtu Üldkogu leiab, et minister on põhiseadusevastaselt jätnud EhS § 24 lg 4 alusel kehtestatud volitusnormi alusel defineerimata täpsemad kvalifikatsiooninõuded, siis saab see tähendada üksnes seda, et kaebaja saab ilma kutsetunnistust (või muud pädevustunnistust) omamata osutada § 24 lg-s 2 loetletud teenuseid. See ei tähenda, et kaebajale kutse andmata jätmine oleks õigusvastane, kuivõrd kutse andmata jätmise õiguspärasus- või vastasus tuvastatakse KutS-i ja HMS-i asjakohaste sätete järgi. EEL mõönab, et kutse andmata jätmine mõjutab kaebaja majandustegevust, kuid sellel on õiguslik tähendus üksnes esialgse õiguskaitse küsimuses (EÕK vajadus), kuid mitte asja sisulisel lahendamisel. Asjaolu, et kutsetunnistusega tõendatud pädevus annab ka õiguse olla pädevaks isikuks EhS mõttes on kutsega seaduse alusel kaasnev hüve, kuid mitte kutse andmise eeltingimuseks ega EEL poolt antav õigus või hüve.
- 2.20** Kokkuvõttes, kutse andmise õiguslikuks aluseks ei ole ehitusseadustik vaid kutseseadus ning ehitusseadustik ei ole kohtu ette toodud küsimuse lahendamisel kutseseaduse erinormiks. Seetõttu ei ole EhS § 24 lg 4 asjassepuutuv norm.

### **3 MENETLUSLIKUD KÜSIMUSED**

- 3.1** Vastustaja on nõus asja lahendamiseks kirjalikus menetluses.
- 3.2** Käesolevaga teatab allakirjutanu, et edastab käesoleva menetluskirjaliku elektrooniliselt ka teiste menetlusosaliste esindajatele.
- 3.3** Advokaadibüroo COBALT vandeadvokaat Kadri Matteus kinnitab, et on MTÜ Eesti Ehitusinseneride Liit esindaja.

Lugupidamisega

*/digitaalselt allkirjastatud/*

Kadri Matteus  
vandeadvokaat  
MTÜ Eesti Ehitusinseneride Liit

---

<sup>4</sup> I. Pilving § 152 komm 38, samas.

C Ö B A L T

lepinguline esindaja