

Riigikohus
Riigikohtu üldkogu
Lossi 17, 51005 Tartu

26. veebruaril 2021.a

KASSAATOR: **Egon Tischler** isikukood 3740808309 (menetluses kaebaja)
e-post: egon@viamer.ee

Esindaja: vandeadvokaat Mari-Ann Veiermann
Tornimäe Advokaadibüroo
Tornimäe 7-31 10145 Tallinn
Tel. 609 8876, e-post: mariann@tornimae.ee

VASTUSTAJA: **MTÜ Eesti Ehitusinseneride Liit** registrikood 8001193 (menetluses vastustaja)
A.H.Tammsaare tee 47, Tallinn 11316
Tel. 660 4524, e-post: info@ehitusinsener.ee

Esindaja: advokaat Kadri Matteus
Advokaadibüroo Cobalt
Pärnu mnt 15, Tallinn 10141
Tel. 665 1888, e-post: kadri.matteus@cobalt.legal

VASTUSTAJA: **MTÜ Eesti Asfaldiliit** registrikood 80064764 (menetluses vastustaja)
Mahtra 30A, 13811 Tallinn
e-post: info@asfaldiliit.ee

Esindaja: vandeadvokaat Raul Talts
Advokaadibüroo Talts & Partnerid
Pärnu mnt 158/1, Tallinn 11317
e-post: raul@abtalts.ee

VASTUSTAJA: **Arhitektuuri, Geomaatika, Ehituse ja Kinnisvara Kutsenõukogu**
(menetluses vastustaja)

Mustamäe tee 16, 10617 Tallinn
Esindajad: vandeadvokaadid Veikko Puolakainen, Veiko Vaske
Advokaadibüroo NOVE
Estonia pst 9, 10143 Tallinn
e-post: veikko.puolakainen@nove.ee; veiko.vaske@nove.ee

Kaebaja arvamus
haldusasi nr 3-18-1432

I Riigikohtu halduskolleegiumi 29.12.2020.a kohtumääruse alusel anti kaebaja kassatsioonkaebus lahendada Riigikohtu üldkogule.

II Riigikohtu 29.01.2021.a kirjaga paluti menetlusosalistel ja kolmandatel isikutel avaldada arvamust EhS § 24 lg 4 nimetatud õigustloova akti osalise andmata jätmise kohta.

III Kaebaja arvamus:

3.1. Põhiseaduse § 29 tuleneva põhiõiguse alusel on igal isikul õigus valida endale elukutse, tegevusala ja töö. PS § 29 esimese lõike teise lause kohaselt võib seadus sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra.

Eeltoodust lähtuvalt on kaebaja seisukohal, et riivatava põhiõiguse (PS § 29) olemuse tõttu oleks pidanud kaebaja põhiõigusega seotud hariduslikud kvalifikatsiooninõuded olema kehtestatud seadusandja enda poolt ehk EhS-ses, millele viitab ka PS § 29 lõike 1 teine lause.

Lahendis nr 3-2-1-79-13 p. 28 on Riigikohus sedastanud, et PS § 29 lg 1 esimesest ja teisest lausest tulenev põhiõigus on piiratud igal põhiseadusega kooskõlas oleval eesmärgil; lahendi p. 29 on märgitud, et PS § 11 tulenevalt on põhiõiguse riive põhiseadusega kooskõlas, kui riive eesmärk on legitiimne ja riive proportsionaalne. Lahendis nr 3-3-1-35-10 p. 39 on Riigikohus leidnud, et isiku ametikohalt kõrvaldamine riivab isiku PS § 29 lg 1 esimeses lauses tagatud põhiõigust vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Kuna töö on peamine sissetuleku hankimise vahend, siis eelmainitud riivega võib kaasneda ka PS § 32 sätestatud omandipõhiõiguse riive ja tingida isikule varalise kaotuse. Nimetatud käsitlused ja seisukohad on kohaldatavad ka käesolevas asjas, kuivõrd hariduslikud kvalifikatsiooninõuded omavad puutumust kutsesüsteemiga, mis omakorda puudutab väga paljusid isikuid, sealhulgas kaebajat. Hariduslike kvalifikatsiooninõuetega seonduvad ka kaebaja kogemusnõuded.

Lähtuvalt vaidlusesemest puudutab vaidlus haridusliku kvalifikatsiooni küsimuses lisaks kitsamalt isikuid, kes on vanemad, kui 40 aastat ning seega on eelduslikult omandanud erialase hariduse Nõukogude Liidu haridussüsteemi või Eesti Vabariigi taasiseseisvumise järgselt nii öelda üleminekuperioodil tegutsenud haridusasutustes.

Neil põhjendustel peab seadusandja looma selge regulatsiooni ja korra hariduslike kvalifikatsiooninõuete osas seaduses eneses. Eeltooduga kooskõlas peavad olema ka kutsestandardid. Võttes arvesse, et EhS on erinorm KutS suhtes ning reguleerib muuhulgas ehitustegevust ja seal tegutsevate pädevate isikute tegevust, ei saa kuidagi aktsepteerida, et KutS või selle alusel vastu võetud ja kinnitatud kutsestandard sekkub EhS reguleerimisesemesse või et EhS või selle alusel kehtestatud regulatsioon peab aluseks võtma (lähtuma) kutsestandardi.

Samuti ehituse (sh teedehituse) valdkonnas hariduslike kvalifikatsiooninõuete kehtestamine ei ole samastatav kutse andmisega KutS alusel. On ilmselge, et vaidlusaluseid hariduslike kvalifikatsiooninõudeid teedehituses ei saa kehtestada KutS-es ega ka selle alusel antud kutsestandardites või kutse andmise korras nagu seni on toimunud. Asjaolu, et seni on nii toimunud, ei võimalda järeldada, et tegemist on põhiseadusega kooskõlas oleva regulatsiooniga ja ei leia aset kaebaja põhiõiguste rikkumine. Ka KutS kui ka selle alusel antud normid peavad olema kooskõlas Põhiseadusega (PS § 102).

Kaebaja rõhutab, et PS § 29 lg 1 teine lause ütleb selgelt, et kui on tegemist põhiõigusega, siis saab seda piirata üksnes seadusega, mitte kutsestandardiga nagu ekslikult on õiguskantsleri 25.02.21 arvamuses väidetud.

Lisaks ülaltoodule, viitab kaebaja, et sarnaselt on seadusandja nn isikunõuded ette näinud seadustes näiteks kohtunikele (Kohtute seaduse §§ 47, § 50, § 52), pankrotihalduritele (Pankrotiseaduse §§ 56, 57), advokaatidele (Advokatuuriseaduse §§ 22 lg 2, 23, 26), notaritele (Notariaadiseaduse §§ 6 lg 1, § 12 lg 1, 12 primm) ja kohtutäituritele (Kohtutäituri seaduse §§ 17, 18. 23).

Vaidluse asjaoludest lähtuvalt realiseerib kaebaja oma PS § 29 tulenevat põhiõigust kutse alusel. Riivatava põhiõiguse olemuse tõttu on oluline ka valdkond, milles kutseid antakse ehk teedeehitus, mistõttu peaksid ka sel põhjusel hariduslikud kvalifikatsiooninõuded olema kehtestatud seadusandja enese poolt.

Käesoleva arvamuse esitamise hetkel on kutseregistri andmetel kehtivaid kutsetunnistusi väljastatud kutsele : Diplomeeritud teedeinsener, tase 7 osas 477. Lisaks väljastatakse iga-aastaselt esmaseid kutseid Tallinna Tehnikaülikooli poolt, mis kantakse koolilõputunnistusele kutsena: Diplomeeritud teedeinsener, tase 7 esmane kutse. Neid on kutseregistri andmetel antud 182 kehtivusega-tähtajatu. Võttes arvesse vaidluse eset ja hariduslike kvalifikatsioonide muutumist kaebaja erialase hariduse omandamisest kuni käesoleva ajani, on vajalik hariduslike kvalifikatsioonide osas luua õiglane, õige ja võrdsel kohtlemisel põhinev süsteem (õigusliku regulatsiooni näol), mis ei kahjusta kaebajat ja temaga sarnases olukorras olevaid isikuid täna sama haridust omandavate ja kutset taotletavate isikutega võrreldes. Seega väärivad eelnimetatud asjaolud põhjalikku regulatsiooni just seaduse, mitte alamalseisvate õigusaktide tasemel, sest seaduses endas on kvalifikatsioonidega seonduv reguleerimata.

Õiguse üldteooria kohaselt on määrus kui õigustloov akt mõeldud täpsustamaks seaduses toodud, mitte asendamaks seadusandlust, seega on määrus ebasobiv vahend PS -st tulenevate põhiõiguste osas piirangute kehtestamiseks.

3.2. Põhiõiguse kitsendused määruse alusel:

Juhul, kui Riigikohtu üldkogu kaebaja arvamuse p.-s 3.1 tooduga ei nõustu ja leiab, et vaidlusaluseid kvalifikatsiooninõudeid võib kehtestada seadusest alamalseisva õigusaktiga ehk määrusega, siis leiab kaebaja, et põhiseadusvastane on regulatsioon, mis jätab määrusandluspädevuse korras hariduslikud kvalifikatsiooninõuded teedeehituse tegevusalal kehtestamata.

Kaebaja nõustub, et EHS § 24 lg 4 on erinorm KutS suhtes ning et samas sättes volitusnorm on kuni käesoleva ajani kohaselt täitmata, sest volitusnormi alusel antud määrusest ei tulene kvalifikatsiooninõuded konkreetsete tegevusalade kaupa, mis tähendab, et seaduse või määruse tasemel puudub konkreetsete valdkondade kvalifikatsiooninõuete regulatsioon.

EHS § 24 lg 2 p. 1 ehitusloakohustusliku ehitise ehitamise tegevusalal tegutsemine eeldab kvalifikatsiooninõuete kehtestamist õigustloova akti ehk määruse vormis. Praktiliselt on kehtestatud kvalifikatsiooninõuded kutsenõukogu poolt, mis on lubamatu, kuivõrd eelmainitud isikutel puudub pädevus ja seega õigus anda õigustloovaid akte, kui ka on selline tegevus vastuolus Põhiseaduse §§ 3, 11, 29. Sel põhjusel ei saa kaebaja kuidagi nõustuda õiguskantsleri 25.02.2021. arvamuses esitatuga (eelkõige p.-des 25, 31). Sellist õigusloomelist puudujääki ja vastuolu PS-ga ei saa kõrvaldada tõlgendusega, eriti tõlgendusega, mis toob kaasa põhiõiguste õigusvastase ja põhiseadusvastase riive.

Riigikohus on sedastanud, et tuleb eelistada tõlgendust, mis on enam kooskõlas Põhiseadusega, kui ka millega oleks tagatud erinevate põhiseaduslike väärtuste kõige suurem kaitse ehk antud juhul PS § 29, 31. PS-se §§ 11, 14, 87 ja selle alusel ning kooskõlas antud seadustest tuleneb, kuidas täidesaatvat võimu teostatakse ning muuhulgas ka see, et täidesaatva võimu kohustus on tagada igauhe õiguste ja vabaduste kaitse. Seega tuleb norme tõlgendada isiku ehk kaebaja kasuks. Sel põhjusel ei saa minister ka olukorras, kus kutsenõukogu omal algatusel PS-vastaselt kitsendab kaebaja põhiõigusi kutsestandardi kui ka kohtumenetluse ajal kinnitatud kutse andmise korraga, jätta volitusnormi täitmata.

Kaebaja on seisukohal, et EHS § 24 lg 4 on põhiseadusvastane ka põhjusel, et seadusandja on andnud küll asjaomasele ministrile volituse, kuid seadusandja ei ole selgelt kehtestanud volitusnormi sisu ja piire, kui ka täpseid eesmärke, milleks tuleb kvalifikatsiooninõuded kehtestada. Antud kujul on volitusnorm liiga napp antud kaasuse pinnalt riivatavate põhiõiguste ja oluliste asjaolude olemuse tõttu.

Olemasolev olukord on toonud kaasa Põhiseaduse § 29 tuleneva kaebaja olulise põhiõiguse intensiivse riive, mis võtab kaebajalt kaebuses ja teistes menetlusdokumentides esiletoodud asjaolude alusel õiguse tegutseda teedeehituses, omada kutset, mille alusel on ta pädev tegutsema diplomeeritud teedeinsenerina tasemega 7 ja seega saada sissetulekut teedeehituses tegutsemisest. Võttes arvesse, et lisaks faktilisele igapäevasele tegutsemisele teedeehituses ja ehitusobjektidel, on kaebaja pikaajaliselt teedeehituses tegutseva äriühingu omanik; seega piirates õigusvastaste aktide alusel kaebaja kui pädeva isiku põhiõigust vabalt valida endale elukutse ja tegevusala toob kaasa kaebaja teise põhiõiguse ehk ettevõtlusvabaduse rikkumise PS § 31 tähenduses. Ei ole välistatud, et seadustest ja määrustest alamalseisvate õigusaktidega on rikutud ka võrdse kohtlemise põhimõtet.

3.3. Kaebaja hinnangul on tulenevalt vaidluse esimest menetlusosaliste vahel vaidlus ka selles, kuidas õigesti ja õiglaselt sisustada õigusmõistet „kvalifikatsioon“ ja seega kvalifikatsiooninõuded. Asjas kohaldamisele kuuluva EHS ja KutS kontekstis on nimetatud mõiste erinevalt sisustatud.

EHS § 24 lg 1 peab kvalifikatsiooni all silmas hariduslikku kvalifikatsiooni kui ka töökogemust, mille alusel antakse isikule KutS alusel kutse.

Seevastu KutS § 3 p. 5 toodud kvalifikatsiooni mõiste sisu ei haaku EHS § 24 lg 1 tooduga. Nimelt KutS tähenduses on kvalifikatsioon hindamise ametliku tulemusena tunnustatud kompetentsus.

Juhul, kui Riigikohtu üldkogu tunnistab EHS § 24 lg 4 põhiseadusvastaseks, siis kohase regulatsiooni väljatöötamisel tuleb vastuolu vähemalt viidatud kahe normi ja kasutatud mõistete vahel samuti kõrvaldada. Kaebaja on viidanud varasemalt, et mõistel „haridus“ vastavalt Euroopa Kohtu praktikatele on erinev sisu vastustaja poolt antud sisust ning mis samuti antud juhul ammendavalt sisustada tuleks, kuivõrd vastustajad sisustavad haridust kui mõistet kitsendavalt, kaebaja ja EL õigus ning kohtupraktika laiendavalt.

Lugupidamisega

Mari-Ann Veiermann

Kassaatori lepinguline esindaja

