



JUSTIITSMINISTEERIUM

Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 29.01.2021
Meie 26.02.2021

nr 3-18-1432/94
nr 10-3/580

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-18-1432

Lugupeetud Riigikohtu esimees

Käesolevaga edastan arvamuse põhiseaduslikkuse järelevalve asja nr 3-18-1432 kohta. Olen seisukohal, et kvalifikatsiooninõuete kehtestamata jätmine seaduses ja/või ehitusseadustiku (EhS) § 24 lg 4 alusel antud määruses on põhiseadusega vastuolus. Põhjendan oma arvamust alljärgnevalt.

I. Asjaolud

1. Kaebaja lõpetas 25.02.1994. a Tallinna Kõrgema Tehnikakooli teedeehituse erialal ning on sellest ajast alates tegutsenud teedeehituses.
2. 07.03.2018. a esitas Kaebaja taotluse diplomeeritud teedeinseneri 7. taseme kutse saamiseks erijuhtu alusel teedeehituse eriala tee-ehituse ja -korrashoiu allerialade ehitusjuhtimise ja ehitustegevuse juhtimise ametialadel. Taotlus oli ajendatud EhS-i jõustumisest 01.07.2015. a¹ ning ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduses² ettenähtud üleminekuperioodi lõppemisest 30.06.2018. a (EhSRS § 16 lg 1 p 3).
3. 13.06.2018. a jättis MTÜ Eesti Ehitusinseneride Liidu (EEL) teedeinseneride kutsekomisjon Kaebaja taotluse rahuldamata. Otsust põhjendati mh viitega EEL-i 07.03.2018 e-kirjale, milles on selgitatud, et Kaebaja tehnikumi haridus ei ole võrdsustatud rakenduskõrgharidusega.³ Kutsestandardi 8. lisas⁴ ettenähtud kutse taotlemise 2. erijuht seab tingimuseks, et kutse taotleja on lõpetanud bakalaureuseõppe või rakenduskõrgharidusõppe või sellega võrdsustatud õppe teedeehituse erialal ning täidetud on ka lisatingimused.
4. Kaebaja vaidlustas EEL-i 13.06.2018. a otsuse.
5. Tallinna Halduskohus jättis 29.03.2019. a otsusega kaebuse läbi vaatamata, leides, et kutsestandardis kvalifikatsiooninõuete kehtestamine ei ole vastuolus põhiseaduse (PS) §-ga 29.⁵ Kohus põhjendas, et teedeehituses tegutsevate isikute pädevusele lisatingimuste seadmine ei ole põhiseadusega vastuolus, kuna aja jooksul võivadki ka juba kutsealal tegutsevatele isikutele seatavad

¹ RT I, 05.03.2015, 1.

² RT I, 23.03.2015, 3.

³ Kutsestandardi „Diplomeeritud teedeinsener, tase 7“ versioonides 8 (kehtivus 23.01.2017- 04.06.2018) ja 9 (01.08.2018- 31.12.2018) on punktis A.6. nimetatud vajalik kutsealane ettevalmistus. See on järgnev: „Diplomeeritud teedeinseneril peab olema vähemalt magistrikraad või sellega võrdsustatud 5-aastase integreeritud kõrgharidusediplom teedeehituse erialal. Teedeehituse erialal rakenduskõrghariduse omandanud kutse taotlejalt nõutakse täiendava ülikooliõppe ja täiendusõppe läbimist, mida võib sooritada VÕTA kaudu. [...]“ Alates 13.02.2019. a kehtivas 10. kutsestandardi versioonis on punktis A.6. märgitud kutsealase ettevalmistuse kohta mh järgmine: „EKR 7. taseme diplomeeritud teedeinseneril on üldjuhul magistrikraad või sellega võrdsustatud 5-aastase integreeritud kõrghariduse diplom teedeehituse erialal. [...] Lisaks on vajalikud taotletavale kutsetasemele vastava eri- ja ametialase töökogemuse olemasolu ning etteantud mahus läbitud täiendusõpe. Kõik nõuded on detailsemalt kirjas kutse andmise korra dokumentatsioonis.“

⁴ Nii kutsestandardi versioonis 8 kui ka 9, vt allviidet nr 3.

⁵ RKHKm 29.12.2020, 3-18-1432, p 4 lõik 4.

ootused muutuda ning seetõttu ei saa 7. taseme diplomeeritud teedeinseneri kutsestandardis ette nähtud kohustuslikku haridusnõuet pidada ebaproportsionaalseks.⁶ Kaebaja esitas halduskohtu otsuse peale apellatsioonkaebuse, milles palus esimese astme otsus tühistada ja uue otsusega kaebus rahuldada.

6. Tallinna Ringkonnakohus jättis 09.09.2019. a otsusega kaebuse rahuldamata. Ringkonnakohus põhjendas oma otsust mh sellega, et kutsestandardi 7. taseme saamiseks seatud tingimust, et kutsetaseme taotlejal peab olema kõrgharidus, ei saa pidada ülemääraseks. Kohus märkis, et kutsestandardis kirjeldatakse kutsetegevus ning esitatakse kompetentsusnõuded.⁷ Ringkonnakohtu hinnangul puudus vajadus algatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus.

7. Kaebaja esitas kassatsioonkaebuse. Riigikohus pöördus 29.01.2021. a Justiitsministri poole, paludes esitada Riigikohtule arvamuse, kas ehitusseadustiku § 24 lg-s 4 nimetatud õigustloova akti osaline andmata jätmine on põhiseadusega kooskõlas.

II. Asjassepuutuvad sätted

8. Riigikohtu halduskolleegiumi hinnangul on vaidlustatud otsuse põhiseaduspärasuse hindamisel asjassepuutuv EhS § 24 lg 4 alusel kehtestatud määruse osaline andmata jätmine.⁸

9. Minu hinnangul on EhS § 24 lg 4 alusel kehtestatud määruse osaline andmata jätmine asjassepuutuv üksnes sellises ulatuses, milles vastavaid kvalifikatsiooninõudeid (mh haridusnõudeid) ei pidanud kehtestama seadusandja ise. Kui kvalifikatsiooninõuded pidi kehtestama seadusandja ise, on vaidlustatud otsuse põhiseaduspärasuse hindamisel asjassepuutuv kvalifikatsiooninõuete kehtestamata jätmine seaduses.

III. Kvalifikatsiooninõuete kehtestamata jätmise põhiseaduspärasus

10. Järgnevalt esitan arvamuse kvalifikatsiooninõuete (mh haridusnõuete) kehtestamata jätmise põhiseaduspärasuse kohta. Kõigepealt käsitlen põhiseaduse § 29 lg-s 1 sätestatud kutsevabaduse kaitseala riivet ning seejärel riive põhiseaduspärasust.

a. Kutsevabaduse kaitseala riive

11. Põhiseaduse § 29 lg-s 1 on sätestatud põhiõigus kutsevabadusele. Kutsevabaduse esemeline kaitseala hõlmab endas inimese õigust valida endale vabalt tegevusala, elukutse ja töökoht ning õigust olla majanduslikult aktiivne ja teenida elatist enda valitud valdkonnas ja viisil.⁹ PS § 29 lg-s 1 sätestatud põhiõigus on eelkõige tõrjeõiguslik, ehk teisisõnu, see kaitseb isikut riigi põhjendamatu sekkumise eest.¹⁰ Kaebaja otsus töötada teedeinsenerina puudutab elukutse valikut ning sellel elukutsel vabalt tegutsemist. Kutsevabaduse esemeline kaitseala on avatud. Kaebaja kuulub ka PS § 29 lg-s 1 sätestatud põhiõiguse isikulisse kaitsealasse.

12. Kutsevabaduse kaitseala on riivatud, kui põhiõiguste adressaat takistab või keelab põhiõigusega kaitstud tegevust. EhS § 24 lg 1 sätestab ettevõtja vastutusel ja tema heaks tegutseva pädeva isiku kvalifikatsiooni tõendamise kohustuse. EhS § 24 lg 1 kohaselt tõendab kvalifikatsiooni haridusel ja töökogemusel põhinev kutseaduse kohane kutse või muu õigusakti kohane pädevustunnistus. EhS § 24 lg 2 loetleb need tegevusalad, mille puhul peab pädeva isiku kvalifikatsioon olema tõendatud. Nimetatud loetellu kuulub ka teedeehitusinseneri tegevusala (EhS § 24 lg 2 p 1 koosmõjus EhS § 38 lg-ga 2 ja EhS lisaga 1). Kvalifikatsiooni tõendamise kohustus on ligipääsupiirang elukutse teostamisele. See takistab Kaebajal vabalt tegutseda teedeehitusinsenerina.

13. EhS § 24 lg 1, lg 2 p 1 koosmõjus EhS § 38 lg-ga 2 ja EhS lisaga 1 riivab Kaebaja õigust kutsevabadusele.

⁶ RKHKm 29.12.2020, 3-18-1432, p 4 lõik 4.

⁷ RKHKm 29.12.2020, 3-18-1432, p 6 lõik 11.

⁸ RKHKm 29.12.2020, 3-18-1432, p 16, vrd ka 29.

⁹ A. Henberg, K. Muller. – Ü. Madise jt. (toim.) Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5 trükk. 2020. PS § 29 komm. 1.

¹⁰ A. Henberg, K. Muller. – Ü. Madise jt. (toim.) Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5 trükk. 2020. PS § 29 komm. 2.

b. Kutsevabaduse riive põhiseaduspärasus

14. Kutsevabaduse riive peab olema formaalselt ja materiaalselt põhiseadusega kooskõlas.

15. Kutsevabadusele on kehtestatud lihtne seadusreservatsioon. PS § 29 lg 1 lause 2 kohaselt võib seadus sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Käesoleval juhul on seadusandja EhS § 24 lg-tes 1 ja 2 küll kehtestanud kvalifikatsiooni tõendamise kohustuse, mis laieneb ka teedeinseneridele (vt ülal), kuid sisulisi kvalifikatsiooninõudeid seadusandja ette näinud ei ole. EhS § 24 lg-ga 4 antakse kvalifikatsiooninõuete kehtestamise volitus valdkonna eest vastutavale ministrile. EhS § 24 lg 5 täpsustab, et kehtestatavate kvalifikatsiooninõuete puhul tuleb kaaluda tegevusalale juurdepääsu piiramise vajalikkust, sobivust ja proportsionaalsust ning et kohustuslikke kvalifikatsiooninõudeid võib kehtestada üksnes nende tegevusalade puhul ja ulatuses, kus need on põhjendatavad olulise avaliku huviga.¹¹

16. EhS § 24 lg 4 alusel 23.11.2017. a vastuvõetud ettevõtlus- ja tehnoloogiaministri määru nr 61 „Kvalifikatsiooni tõendamise nõudega ehituse tegevusalade täpsem jagunemine ja nende tegevusaladele vastavad täpsemad kvalifikatsiooninõuded“¹² ei ole samuti kehtestatud ühtegi sisulist kvalifikatsiooninõuet. Selle asemel sätestab § 1 lg 1, et määru §-des 2–9 nimetatud juhtudel määratakse isiku kvalifikatsiooni ulatus kindlaks kutse andmise aluseks olnud kutsestandardi alusel. Kutsestandard on dokument, mille töötab kutse seaduse (KutS) § 5 lg 3 alusel antud haridus- ja teadusministri 28.11.2008. a määru nr 69¹³ kohaselt välja töörühm, mille koosseisu ja töökorra kinnitab kutsenõukogu. KutS § 5 lg 2 kohaselt kinnitab kutsestandardi kutsenõukogu.¹⁴

17. Enne kui hinnata küsimust, kas määruandja on seadusandja volitusest valesti aru saanud ning end õigusvastaselt piiranud ja jätnud seadusandja volituses antu tegemata,¹⁵ tuleb anda hinnang sellele, kas seadusandja üldse võis kvalifikatsiooninõuete kehtestamise tervikuna volitada määruandjale.

18. Volitus määru andmiseks eeldab seda, et määruandjaga reguleeritavat küsimust üldse võib määruandjale otsustada anda. Määruandjale ei tohi otsustada anda seda, mida peab otsustama seadusandja ise. See tuleneb parlamendireservatsiooni ehk olulisuse põhimõttest.¹⁶ Parlamendireservatsioon ütleb mh seda, et seadusandja peab kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused otsustama ise ega tohi nende sätestamist delegerida täitevvõimule.¹⁷ Mida intensiivsem on riive, seda üksikasjalikum peab olema regulatsioon.¹⁸ Kui riive intensiivsus on väike, võib piirangute kehtestamiseks volitada määruandjat, kuid ka siis peab volitusnorm määrama sisu, eesmärgi ja piiri.¹⁹

19. Kui seadusandja kehtestab kohustuse, mis toob endaga kaasa põhiõiguse intensiivse riive, siis on see ka tema ülesanne öelda, milles seisneb selle kohustuse sisu. Ehk teisisõnu, seadusandja peab ütleva, mida peab põhiõiguste kandja tegema selleks, et kohustust täita. Määruandjat võib sellisel juhul volitada üksikasjade täpsustamiseks, kuid talle ei või delegerida terve kohustuse sisu määramist. Kui seadusandja sätestab üksnes kohustuse, kuid jätab selle sisu määruandja otsustada, on tegemist blankovolitusega. Nagu ülal öeldud, ei või seadusandja oluliste otsuste tegemist tervikuna määruandjale volitada.²⁰

20. PS § 29 lg-s 1 sätestatud kutsevabadusest tuleneb, et töö või elukutse valik ja sellel tegutsemine on põhimõtteliselt vaba. Kvalifikatsiooni olemasolu on kutsetegevuses osalejatele

¹¹ Eelnõu seletuskirjast nähtub, et tegemist on deklaratiivse täpsustusega, kuna määruandja on proportsionaalsuse nõudega seotud ka ilma lõikes 5 toodud täpsustusega. Vt seletuskiri ehitusseadustiku juurde (555 SE), lk 44. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9e8a422c-beb8-476c-897c-f9b761fb9b92/Ehitusseadustik>.

¹² RT I, 01.12.2017, 9.

¹³ RTL 2008, 97, 1345.

¹⁴ Kutsestandardi „Diplomeeritud teedeinsener, tase 7“ sisuliste nõuete kohta vt allviidet nr 3.

¹⁵ RKHKm 29.12.2020, 3-18-1432, p 20.

¹⁶ RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 21; vrd RKÜKo 11.10.2001, 3-4-1-7-01, p 15; RKPJKo 24.12.2002, 3-4-1-10-02, p 24.

¹⁷ RKPJKo 24.12.2002, 3-4-1-10-02, p 24; RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 21.

¹⁸ M. Ernits. – Ü. Madise jt. (toim.) Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4 trükk. 2017. PS § 3 komm. 58.

¹⁹ RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 21.

²⁰ Vt täpsemalt M. Ernits. – Ü. Madise jt. (toim.) Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4 trükk. 2017. PS § 3 komm. 21 jj.

üldjuhul soovituslik. Turg on see, mis otsustab, kellele ja millistel alustel tööd pakutakse. Kui aga seadusandja otsustab, et teatud tegevusaladel peab tõendama kvalifikatsiooni olemasolu, on sellise kohustuse näol tegemist intensiivse kutsevabaduse riivega. Kvalifikatsiooni tõendamata ei saa isik töötada valitud elukutsel. See tähendab omakorda, et ta ei saa oma valitud elukutsel vabalt teenida elatist. Tegemist on ligipääsupiiranguga. Arvestada tuleb sellegagi, et kvalifikatsiooni saamine on tihti aega ja rahalist ressursi nõudev.

21. Kuna kvalifikatsiooni tõendamise kohustus toob endaga kaasa intensiivse kutsevabaduse riive, peab seadusandja määratlema kvalifikatsiooninõude olulise sisu.²¹ Seda on seadusandja teinud näiteks kohtunike²² ja teiste õigusvaldkonna elukutsete puhul²³, samuti arstide²⁴ ja loomaarstide²⁵ puhul.

22. EhS § 24 lg 4 kohta käivas seletuskirja lõigus on märgitud, et § 24 lg-s 4 antakse volitusnorm tegevusalade täpsema alajaotuse ja alajaotusele vastavate sobivate kvalifikatsiooninõuete kehtestamiseks.²⁶ Sellest nähtub, et EhS § 24 lg-ga 4 taheti EhS § 24 lg-s 2 nimetatud tegevusaladele sobivate kvalifikatsiooninõuete kehtestamine jätta määrusandja otsustada. Miks kvalifikatsiooninõudeid ehitusseadustiku loomisel seadusesse endasse ei kirjutatud, jääb seletuskirja pinnalt kahjuks ebaselgeks.

23. EhS § 24 lg 4 koosmõjus lg-ga 5 ei sisalda endas volitust seadusandja kehtestatud kvalifikatsiooninõuete täpsustamiseks, vaid volitust määrusandjale kehtestada sobivad kvalifikatsiooninõuded tervikuna ise. Kuna kvalifikatsiooni tõendamise kohustus toob endaga kaasa kutsevabaduse intensiivse riive, peab seadusandja otsustama kvalifikatsiooninõuetega seonduvad olulised küsimused ise. Määrusandjale ei tohi selliste küsimuste otsustamist delegeerida.

24. Eelnevast johtuvalt olen seisukohal, et parlamendireservatsiooniga ei ole kooskõlas see, et kvalifikatsiooninõudeid ei ole vähemalt olulises osas määratlenud seadusandja, vaid on nende üle otsustamise EhS § 24 lg-ga 4 tervikuna edasi delegeerinud määrusandjale.

25. Kui Riigikohus leiab, et seadusandja võis kvalifikatsiooninõuete kehtestamise delegeerida tervikuna määrusandjale, tuleb anda hinnang sellele, kas kvalifikatsiooninõuete kehtestamata jätmine määruses on kooskõlas põhiseadusega.

26. Nagu ülal märgitud, sätestab EhS § 24 lg 4 alusel 23.11.2017. a vastu võetud ettevõtlus- ja tehnoloogiaministri määrus nr 61 „Kvalifikatsiooni tõendamise nõudega ehituse tegevusalade täpsem jagunemine ja nendele tegevusaladele vastavad täpsemad kvalifikatsiooninõuded“ § 1 lg-s 1, et määruse §-des 2–9 nimetatud juhtudel määratakse isiku kvalifikatsiooni ulatus kindlaks kutse andmise aluseks olnud kutsestandardi alusel. Ühtegi sisulist kvalifikatsiooninõuet ei ole määrusega

²¹ Nõutava kvalifikatsiooni (mh haridusnõude) sätestamiseks seaduse tasandil on mitmeid võimalusi. Üheks variandiks on määratleda vajaminev kvalifikatsioon otse seaduses. Kõne alla tuleb ka viide olemasolevale kutsestandardile. Viimasel juhul annab seadusandja kutsestandardis sätestatule sisulise heakskiidu ja muudab konkreetse kutsestandardi sisu oma tahte osaks.

²² Kohtute seaduse (RT I 2002, 64, 390; RT I, 28.01.2021, 2) § 47 lg 1 punkt 1 ütleb, et kohtunikuks võib nimetada Eesti Vabariigi kodaniku, kes on omandanud õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud magistrkraadi, sellele vastava kvalifikatsiooni Eesti Vabariigi haridusseaduse § 28 lõike 22 tähenduses või sellele vastava välisriigi kvalifikatsiooni. Kohtute seaduse § 47 lg 1 seab kohtunikuks saamisele haridusnõude. Haridusnõude määratlemist ei ole jäetud määrusandja otsustada, vaid selle on teinud seadusandja ise.

²³ Vt nt AdvS § 23 lg 1 p 3, ProKS § 15 lg 1 p 1 ja NotS § 6 lg-s 1.

²⁴ Tervishoiu valdkonnas sätestab TTKS § 3 lg-s 2, et tervishoiutöötaja võib osutada tervishoiuteenuseid omandatud kutse või eriala piirides, mille kohta talle on väljastatud Terviseameti tõend tervishoiutöötajana registreerimise kohta. TTKS § 28 lg 3 sätestab: „Tervishoiutöötajate registreerimise aluseks olevate kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide loetelu kehtestab valdkonna eest vastutav minister.“ Samas näeb sama paragrahvi lg 10 ette, et isik, kelle kvalifikatsiooni tõendav dokument ei sisaldu TTKS § 28 lõike 3 alusel kehtestatud loetelus, võib enda tervishoiutöötajana registreerimise taotlemiseks sooritada tervishoiutöötaja teooria- ja praktikaeksami.

²⁵ Veterinaaria valdkonnas sätestab VetKS § 22 lg 1, et veterinaararstil peab olema veterinaarpraksisega tegelemiseks kutsetegevuse luba. Kutsetegevuse luba antakse veterinaararsti kvalifikatsiooniga isikule (VetKS § 22 lg 2). See, mis on seadusandja silmis veterinaararsti kvalifikatsioon, on sätestatud VetKS §-s 2² ning see kõlab järgnevalt: „Veterinaararsti kvalifikatsioon omandatakse, läbides loomaarstiõppe õppekava kas Eesti ülikoolis või Euroopa Liidu liikmesriigi, Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigi või muu välisriigi vastavas õppeasutuses. Mujal kui Eestis omandatud veterinaararsti kvalifikatsiooni tunnustamine toimub välisriigi kutse kvalifikatsiooni tunnustamise seaduse ja käesoleva seaduse kohaselt.“

²⁶ Seletuskiri ehitusseadustiku juurde (555 SE), lk 44.

kehtestatud. Määruse § 1 lg 1 tähendab sisuliselt, et määrusandja on kvalifikatsiooninõuete täpsema määratluse edasi delegeerinud kutsestandardite kehtestajale.

27. Määrusandja võib talle volitatud küsimuse otsustamise edasi delegeerida üksnes siis, kui algses määruse andmise volituses on edasidelegeerimine lubatud (HMS § 91 lg 1). Sellist edasivolitamise õigust EhS § 24 lg 4 ette ei näe. Märkida tuleb, et PS § 29 lg-s 1 sätestatud põhiõiguse riive intensiivsust ning parlamendireservatsiooni põhimõtet silmas pidades oleks määrusandjale sellise edasivolitamise õiguse andmine ka kaheldav.

28. Märgin ühtlasi, et antud juhul puudub vajadus hinnata kutsestandardi „Diplomeeritud teedeinsener, tase 7“ erinevates versioonides kehtestatud haridusnõude proportsionaalsust. Piirangu proportsionaalsuse hindamine on asjakohane alles siis, kui piirang on kehtestatud piisaval seaduslikul alusel. Nii haldus- kui ka ringkonnakohus on hinnanud kutsestandardis sätestatud haridusnõude materiaalselt põhiseaduspärasust, jättes vahele küsimuse, kas kutsestandard on üldse piisav õiguslik alus sellise nõude kehtestamiseks. Nagu ülal mainitud, peab seadusandja kohustusliku kvalifikatsiooninõude kehtestamisel ette nägema ka kvalifikatsiooninõude olulise sisu ning võib sellise sisu täpsustamise jätta parlamendireservatsiooniga kooskõlalises ulatuses määrusandja kehtestada. Praegusel juhul ei ole kohustusliku kvalifikatsiooninõude sisu kehtestanud ei seadusandja ega ka selleks volitatud määrusandja. Määrusandja edasivolitus kutsestandarditele on vastuolus HMS § 91 lg-ga 1.

Eeltoodust lähtudes olen seisukohal, et kvalifikatsiooninõuete (mh haridusnõuete) kehtestamata jätmine seaduses ja/või EhS § 24 lg 4 alusel antud määruses on põhiseadusega vastuolus.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Maris Lauri
minister

Andra Laurand 620 8142
Andra.Laurand@just.ee