



RIIGIKOHUS

HALDUSKOLLEGIUM

KOHTUMÄÄRUS

Kohtuasja number	3-18-1432
Määruse kuupäev	29. detsember 2020
Kohtukoosseis	Eesistuja Ivo Pilving, liikmed Julia Laffranque ja Nele Parrest
Kohtuasi	Egon Tischleri kaebus MTÜ Eesti Ehitusinseneride Liidu teedeinseneride kutsekomisjoni 13. juuni 2018. a protokollilise otsuse nr 1 ja kutsestandardi „Diplomeeritud teedeinsener 7. tase“ peale ning MTÜ Eesti Asfaldiliit kohustamiseks
Menetlusosalised	Kaebaja Egon Tischler, esindaja vandeadvokaat Mari-Ann Veiermann Vastustajad: MTÜ Eesti Ehitusinseneride Liit, esindajad vandeadvokaat Kadri Matteus ja Heiki Meos, MTÜ Eesti Asfaldiliit, esindaja vandeadvokaat Raul Talts, SA Kutsekoda (Geomaatika, Ehituse ja Kinnisvara Kutsenõukogu), esindajad Maaja-Katrin Kerem, Indrek Peterson ja vandeadvokaat Veiko Vaske
Vaidlustatud kohtulahend	Tallinna Ringkonnakohtu 9. septembri 2019. a otsus
Menetluse alus Riigikohtus	Egon Tischleri kassatsioonkaebus
Asja läbivaatamine	Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

Anda asi lahendada Riigikohtu üldkogule.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Egon Tischler esitas 7. märtsil 2018 taotluse diplomeeritud teedeinseneri 7. taseme kutse saamiseks erijuhu alusel (taastõendamiseks) teedeehituse eriala tee-ehituse ja -korrashoiu allerialade ehitusjuhtimise ja ehitustegevuse juhtimise ametialadel. Avaldus oli ajendatud vajadusest jätkata majandus- ja kutsetegevust ehitusvaldkonnas pärast 30. juunit 2018. Sel päeval lõppes ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse (EhSRS) § 16 lg 1 p 3 kohaselt üleminekuperiood, mil oli lubatud jätkata ehitusalal majandus- ja kutsetegevust isikuil, kellel oli sellel tegevusalal õigus tegutseda enne ehitusseadustiku (EhS) jõustumist 1. juulil 2015. Taotluse kohaselt oli E. Tischler omandanud teedeehitustehniku kutse Tallinna Kõrgemas Tehnikakoolis (TKTK) teedeehituse eriala lõpetamisega 25. veebruaril 1994. Sellest ajast alates on ta tegutsenud teedeehituses ja on ennast erialaliselt täiendanud erinevatel koolitustel. Alates 2012 on E. Tischler teedeehitusettevõtja OÜ Viamer Grupp osanik ja juhatuse liige. OÜ-lt Viamer Grupp saadav töötasu ja dividendid on E. Tischleri väitel tema ainus sissetulekuallikas.

2. MTÜ Eesti Ehitusinseneride Liidu (EEL) teedeinseneride kutsekomisjon jättis **13. juuni 2018. a protokollilise otsusega nr 1** (otsus nr 1) E. Tischleri taotluse rahuldamata, kuigi hindamiskomisjon oli teinud ettepaneku anda taotletud kutse. Otsuses märgiti järgmist: „Komisjonis toimus põhjalik arutelu, mille tulemusena tehti ettepanek pakkuda teedeinsener tase 6 kutse, kuna taotleja haridus ei vasta kutsestandardi tase 7 nõuetele. Egon Tischler on lõpetanud Tallinna Kõrgema Tehnikakooli 25.02.1994.a, seega saaks

taotleja teedeinsener tase 6 kutset kutsestandardi erijuhu alusel.“ Otsuses viidati kahele EEL-i 7. märtsi 2018. a e-kirjale (esimene kiri saadetud kell 13.49 ja teine kell 16.18). Esimeses e-kirjas on selgitatud, et kuna taotleja on lõpetanud keskeriharidust andva kooli (TKTK) teedeehituse eriala ning tal on ette näidata pikaajaline töökogemus teedeehituses, siis saab ta taotleja 6. taseme kutset erijuhu alusel. Teises e-kirjas on selgitatud, et tehnikumi haridus ei ole võrdsustatud rakenduskõrgharidusega, ja viidatud Vabariigi Valitsuse 6. juuni 2005. a määruse nr 120 „Eesti Vabariigi kvalifikatsioonide ja enne 20. augustit 1991. a antud endise NSV Liidu kvalifikatsioonide vastavus“ (määrus nr 120) §-le 10 ning 6. erijuhu võimalusele.

3. Egon Tischler esitas halduskohtule kaebuse tuvastada EEL-i otsuse nr 1 ja kutsestandardi „Diplomeeritud teedeinsener, tase 7“ tühisuse või õigusvastasuse või alternatiivselt tühistada EEL-i otsus nr 1 ja tuvastada kutsestandardi „Diplomeeritud teedeinsener, tase 7“ õigusvastasuse ning kohustada EEL-i uuesti otsustama. Kaebuse põhjendused on kokkuvõttes järgmised:

1) otsus nr 1 ja kutsestandard rikuvad kaebaja põhiseaduse (PS) §-s 29 sätestatud õigust valida endale tegevusala ja tegutseda täieõigusliku teedeinsenerina. Ilma 7. taset omava pädeva isikuta ei saa OÜ Viamer Grupp jätkata oma äritegevust teede jm objektide ehitamisel (EhS § 21 lg 1 p 1), kuna ta ei ole hankijatele usaldusväärne ega pädev. OÜ Viamer Grupp äritegevuse katkemisel kahjustuvad kaebaja õigused;

2) kutseaduse (KutS) § 1 lg 3 ja haldusmenetluse seaduse (HMS) § 5 lg 5 alusel tuleb lähtuda taotluse esitamisel kehtinud kutsestandardist. Kutsestandardi kehtestas Arhitektuuri, Geomaatika, Ehituse ja Kinnisvara Kutsenõukogu (AGEK KN) 23. jaanuari 2017. a protokollilise otsuse nr 6.1-7/5 p-ga 3.2, mis kehtis 23. jaanuarist 2017 – 4. juunini 2018. Versioon nr 9 jõustus 1. augustist 2018. SA-I Kutsekoda puudus pädevus kutsestandardite kehtivust pikendada;

3) pädevuse hindamise kriteeriumid peavad sisalduma seaduses, mitte madalamal seisvas õigusaktis. Seadusandja ei pidanud vajalikuks kehtestada erinormiga kohustuslikke kvalifikatsiooninõudeid seaduses, vaid on selle delegeerinud vastutavale ministrile. EhS-i kohaselt on kvalifikatsiooninõuete kehtestamise õigus majandus- ja taristuministril, kusjuures need nõuded on soovituslikud, mitte kohustuslikud. Majandus- ja taristuminister ning ettevõtlus- ja infotehnoloogiaaminister ei ole EhS § 23 lg 7 alusel kehtestanud soovituslikke kvalifikatsiooninõudeid. EhS § 24 lg 4 alusel antud ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri 23. novembri 2017. a määrus nr 61 „Kvalifikatsiooni tõendamise nõudega ehituse tegevusalade täpsem jagunemine ja nendele tegevusaladele vastavad täpsemad kvalifikatsiooninõuded“ (määrus nr 61) ei reguleeri isikulise pädevuse kvalifikatsiooninõudeid, vaid reguleerib üldisemalt ehituse kui tegevuse ning tegevusalade täpsemat jagunemist. Seda ei muuda ka asjaolu, et määruse nr 61 § 1 lg-d 1 ja 2 viitavad tee-ehituses pädeva isiku kvalifikatsiooni aspektist kutsestandardile. See määrus rikub seaduse reservatsiooni põhimõtet ja tuleb jätta kohaldamata;

4) kutsestandard on haldusakt (üldkorraldus) või alternatiivselt määrus. Kutsestandard ei saanud seada kaebajale haridusest tulenevaid kitsendusi. Haridus- ja kogemusnõuete täidetuse hindamist ei saa delegeerida sihtasutustele, mittetulundusühingutele või kutsenõukogudele, sest seaduse reservatsioon välistab selle. Isegi kui kutsestandard on määrus, on see tühine, kuna EEL-il puudus pädevus kutsestandardit anda (HMS § 63 lg 2 p 3);

5) kutsestandard ja selle alusel antud kutse andmise kord ei ole avaldatud Riigi Teatajas, mistõttu puudub neil õiguslik tähendus ja nende alusel antud haldusakt on seadusvastane;

6) EEL-i otsus nr 1 on tühine HMS § 63 lg 2 p 3 mõttes, kuna seda ei ole andnud pädev haldusorgan. Kutsestandard reguleerib EhS §-s 23 ette nähtud pädeva isiku kvalifikatsiooninõudeid. Määruse nr 120 § 1 lg 2 p 1 on osas, mis näeb ette võimaluse kutse andjale kehtestada kutse andmise tingimused, vastuolus EhS § 23 lg-ga 7. Kutse andjal ei olnud pädevust kutsestandardit kehtestada;

7) kui EEL-i otsus nr 1 ei ole tühine, tuleb see tühistada. Kui puuduvad kaebajale laienevad õiguspärased kvalifikatsiooninõuded, tuleb need tuletada EhS-ist ja majandustegevuse seadustiku üldosa seadusest. Kaebaja haridus koostoimes täiendõppe ja erialase kogemusega vastab 7. taseme minimaalsele haridusnõudele. Määrus nr 120 on vastuolus PS-iga. Määrus nr 120 võeti vastu aastaid pärast seda, kui kaebaja oli kooli lõpetanud. Kaebaja sai määrusest nr 120 teada alles 2018. a-1;

8) määruse nr 120 § 14 lg 3 kohaselt on üldkeskharidusel põhineva keskerihariduse õppekava, mille nominaalkestus on vähemalt 2 aastat ja 6 kuud, läbinud isikul õigus kandideerida rakenduskõrgharidust eeldavale töö- või ametikohale. Seega tuleb lugeda, et sellisel isikul on põhimõtteliselt rakenduskõrgharidus. Kaebaja asus pärast põhikooli õppima TKTK-s ja ta omandas korraka nii üldkeskharidust kui ka eriharidust

teedeehituses. Kaebaja nominaalõppeaeg oli 3,5 a. Kaebaja haridus vastas olemuslikult rakenduskõrgharidusele. Kaebajal on praktilised teadmised ja oskused, mis ei jää alla praeguste kõrgkooli lõpetajate teadmistele. Vaidlustatud kutsekomisjoni otsuses ei ole selgitatud, miks ei ole piisav kaebaja pikaajaline (25 a) erialane töökogemus ja täiendõpe, samuti kaebaja selgitused ja dokumendid. Kaebaja õppimise ajal reorganiseeriti õppeasutus rakenduskõrgkooliks. Vabariigi Valitsus määras 19. juuni 1992. a määrusega nr 190 „Tallinna Ehitus- ja Mehaanikatehnikumi reorganiseerimise kohta Tallinna Kõrgemaks Tehnikakooliks“ (määrus nr 190) kindlaks, et vaidlusalune õppeasutus annab üksnes rakenduskõrgharidust. Kohtupraktika (haldusasi nr 3-10-2184) tunnustab kutsete andmisel isiku varasemat eriharidust ning on pidanud seda piisavaks, et isik saab täita hilisemaid üksnes kõrgharidusel ja kutsetunnistusel põhinevaid ametiülesandeid. Kaebajal ei olnud võimalik läbida täiendusõpet ehk omandada täiendavat haridust, sest sellist võimalust õppeasutus ajavahemikul 1. juuli 2015 – 30. juuni 2018 ei pakkunud;

9) EEL ei seadnud kahtluse alla kaebaja sisulist erialast pädevust ja töökogemust. Vastustajal on lai diskretsioon 7. taseme tuvastamisel. Soovija saab oma vastavust tõendada kas hariduse omandamise, täiendõppe läbimise või eelneva töökogemusega. Kutsekomisjoni otsuses puuduvad nõuetekohasele diskretsiooniõiguse teostamisele viitavad põhjendused. Kutsekomisjoni otsus ei vasta HMS § 56 lg-te 1-3 nõuetele;

10) EEL ei ole selgitanud, miks ta ei nõustunud hindamiskomisjoni positiivse ettepanekuga. Hindamiskomisjoni otsus on KutS § 19 lg-t 6 arvestades eelhaldusakt, kuna sellega tuvastati EEL-i otsuse tegemiseks vajalik asjaolu ehk kaebaja kompetentsus (KutS § 3 p 5);

11) EEL koosneb suures osas kaebaja ettevõtte konkurentidest. Nii hindamis- kui ka kutsekomisjoni liikmed on kaebajale kutse andmata jätmisest isiklikult või äriühingute tasandil huvitatud;

12) rikutud võib olla võrdse kohtlemise põhimõtet, sest vastustaja andis soovitud kutse teisele isikule, kes lõpetas TKTK-s tsiviilehituse eriala 19. juunil 2004.

4. Tallinna Halduskohus jättis 29. märtsi 2019. a **otsusega** kaebuse nõude tuvastada diplomeeritud teedeinseneri 7. taseme kutsestandardi tühisus või õigusvastasus läbi vaatamata ning kaebuse ülejäänud nõuded rahuldamata. Menetluskulud jäid menetlusosaliste endi kanda, kuna vastustajad pidid olema võimelised ise enda tegevust õigustama. Halduskohtu põhjendused on kokkuvõttes järgmised:

1) vaidlustatud kutsestandard sisaldab 7. taseme diplomeeritud teedeinseneri kutsekirjeldust ja -nõudeid. Selle A-osa „Kutsekirjeldus“ p-s A.6 on märgitud, et diplomeeritud teedeinseneril peab olema vähemalt magistrikraad või sellega võrdsustatud viieaastase integreeritud kõrghariduse diplom teedeehituse erialal. Minimaalseks hariduslikuks eelduseks on bakalaureuseõppe või rakenduskõrgharidusõppe või sellega võrdsustatud õppe läbimine teedeehituse erialal. Teedeehituse erialal rakenduskõrghariduse omandanud kutse taotlejalt nõutakse ülikooliõppe ja täiendusõppe läbimist;

2) kutsestandard on määrus HMS § 88 tähenduses, sest see ei reguleeri üksikjuhtumeid, vaid sisaldab üldisi nõudeid, mille täitmine on kohustuslik. Ehituses saab osas valdkondades oma kvalifikatsiooni tõendada üksnes kutsega (EhS § 23 ja § 24). Tegemist on kohustusliku kvalifikatsiooninõudega. Määrus on kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. AGEK KN kinnitas 23. jaanuari 2017. a protokollilise otsusega nr 6.1-7/5 diplomeeritud teedeinseneri 7. taseme kutsestandardi. Kutse andmise kord teedeinseneride kutsetele on kinnitatud AGEK KN 19. juuni 2017. a otsusega nr 7. Kutsestandard kinnitati EhS § 24 lg-s 1 ning KutS § 9 lg 2 p-des 2 ja 4 sätestatud volituse alusel. Kvalifikatsiooninõuded seostuvad selgelt teedeinseneri ülesannete täitmiseks ning vastaval kutsealal tegutsemiseks vajalike teadmiste, oskuste ja omadustega;

3) KutS näeb ette kutsestandardi avaldamise erikorra, mis tagab standardi kättesaadavuse. Kaebaja ei väida, et kutsestandard ei oleks olnud kutseregistris avaldatud või ta ei oleks saanud sellega tutvuda;

4) kutsestandardis kvalifikatsiooninõuete kehtestamine ei ole vastuolus PS §-ga 29. Kutse omamise nõue aitab varasemast usaldusväärsemalt ja tõhusamalt tagada, et pädevate isikute haridus, oskused ja töökogemus oleksid vastavuses nende tehtavate tööde keerukusega. See aitab kindlustada ehitustegevuse ohutust ja kvaliteeti. Teedeehituses tegutsevate isikute pädevusele lisatingimuste seadmine ei ole PS-iga vastuolus, kuna aja jooksul võivadki ka juba kutsealal tegutsevatele isikutele seatavad ootused muutuda. Teedeehitusega seotud võimalik oht inimestele, keskkonnale ja varale on väga suur, mistõttu ei saa 7. taseme diplomeeritud teedeinseneri kutsestandardis ette nähtud kohustuslikku haridusnõuet pidada ebaproportsionaalseks. Kohustusliku haridusnõude kehtestamine on sobiv, sest selleta ei saa vajaliku teoreetilise ettevalmistuseta

isikud teedeehituses pädeva isikuna tegutseda. See on ka vajalik, sest pädeva isiku erialast kompetentsust ei ole vähemalt sama tõhusalt võimalik tagada muul viisil peale kohustuslike haridusnõuete kehtestamise. Samuti on haridusnõuete kehtestamine mõõdukas, sest taotletava eesmärgi tähtsus kaalub ebapädeva isiku ehitustegevuse juhtimise võimalikke negatiivseid tagajärgi arvestades üles ehitusvaldkonnas isiku vaba eneseteostuse mõningase kitsendamise. Seejuures on oluline, et kutse omistamine on piisava töökogemuse olemasolul võimalik ka ilma magistrikraadi või viieaastase integreeritud kõrghariduse diplomita;

5) vaidlustatud otsus pole tühine HMS § 63 lg 2 alusel;

6) põhjendatud pole kaebaja väide, et hindamis- ja kutsekomisjoni liikmed olid asjast huvitatud isikud;

7) kutsestandardi versioon 8 kehtis 23. jaanuarist 2017 – 4. juunini 2018. Kutsestandardi versioon 9 kehtis 1. augustist 2018 – 31. detsembrini 2018. SA Kutsekoda pikendas 29. mai 2018. a korraldusega nr 1.1-2/19 kutse andmise õigust kehtivuse kaotavate kutsestandardite alusel põhjusel, et kutse taotleja saaks kutse just selle kutsestandardi versiooni järgi, mis kehtis kutse taotlemise hetkel;

8) kutse andmine tuli otsustada menetluse alguses kehtinud õigusnormide alusel;

9) menetlusosalised ei vaidle selle üle, et kaebaja haridus ei vasta kutsestandardi lisa 7 sätestatud taotlemiseeldustele, vaid selle üle, kas kaebaja haridus vastas kutsestandardi lisa 8 märgitud tingimustele. Teise erijuhu alusel võib isikule omistada 7. taseme kutse, kui taotleja on lõpetanud bakalaureuseõppe või rakenduskõrgharidusõppe või sellega võrdsustatud õppe teedeehituse erialal. Vaidlusküsimus on, kas kaebaja omandatud haridus vastab rakenduskõrgharidusõppele või sellega võrdsustatud õppele teedeehituse erialal;

10) vastustajal polnud ulatuslikku kaalumISRuumi kaebaja haridustaseme tuvastamisel;

11) kaebaja omandatud TKTK kutsekeskharidus ei ole kutsekõrgharidusega võrdsustatav. Vastustaja hindas kaebaja haridusnõuet määruse nr 120 § 10 alusel. Määruse § 9 p 6 kohaselt loetakse keskharidusele vastavaks Eesti Vabariigi haridussüsteemis omandatud kvalifikatsioon, mida tõendab lõputunnistus või diplom põhiharidusel põhineva keskerihariduse omandamise kohta;

12) asjaolu, et samal õppekaval võisid koos põhihariduse omandanud õpilastega õppida ka keskhariduse juba omandanud õpilased, ei muuda omandatud haridust keskhariduse alusel omandatud hariduseks. Määruse nr 120 § 14 lg 3 räägib selge sõnaga üldkeskharidusel põhineva keskerihariduse omandanud isiku kvalifikatsiooni vastavusest. Määrus nr 120 eristab keskeriharidust vastavalt sellele, kas see omandati üldkeskhariduse või põhihariduse alusel. Kaebaja ei olnud enne keskerihariduse omandamist omandanud üldkeskharidust. Sellises olukorras ei olnud EEL-il kaalumISRuumi;

13) hindamiskomisjoni otsus ei ole eelhaldusakt. Kuna kaebajal puudub kutsestandardis nõutav haridus, ei pidanud EEL põhjendama hindamiskomisjoni ettepanekuga mittenoustumist;

14) praeguse vaidluse esemeks ei ole kaebaja osutatud teisele isikule antud kutse. Asjaolu, et kõnealune isik on omandanud hariduse kaebajaga samas õppeasutuses, ei tähenda, et ta oleks läbinud sama õppekava. Lisaks lõpetas ta õppeasutuse kaebajast erineval ajal.

5. Kaebaja esitas apellatsioonkaebuse, milles palus halduskohtu otsus tühistada ja uue otsusega kaebus rahuldada.

6. Tallinna Ringkonnakohtu jättis 9. septembri 2019. a otsusega kaebuse rahuldamata ja menetluskulud menetlusosaliste kanda. Samuti jättis ringkonnakohtu rahuldamata kaebaja vastuväite, mis puudutas kohtu tegevust kaebaja osutatud teisele isikule väljastatud haridust tõendava dokumendi väljanõudmisel. Ringkonnakohtu põhjendused on kokkuvõttes järgmised:

1) ajal, kui kaebaja oma õpingud lõpetas, ei näinud kehtiv õigus ette võimalust, et kõrgharidust saab omandada kohe pärast põhikooli lõpetamist. Seda ei näe ette ka vaidluse lahendamise ajal kehtiv õigus;

2) ekslik on halduskohtu seisukoht, et kutsestandardi versioonist nr 8 tuli juhendada põhjusel, et kutsestandard on menetlusnorm ja kui menetlusnorm muutub, tuleb kohaldada menetluse alguses kehtinud normi (HMS § 5 lg 5). Kutsestandard sisaldab materiaalseid eeldusi ehk kompetentsusnõudeid, mille puhul on võimalik isikule omistada vastava taseme kutse (KutS § 3 p 2, § 5 lg 1, § 15 lg 1);

3) halduskohtu on õigesti märkinud, et kohaldada tuli kutsestandardi versiooni nr 8, kuna SA Kutsekoda pikendas 29. mai 2018. a korralduse nr 1.1-2/19 p-ga 16 diplomeeritud teedeinseneri 7. taseme kutse andmist versiooni nr 8 alusel kuni 1. augustini 2018;

4) Eesti kõrghariduse kvalifikatsiooniraamistiku kohaselt eristatakse kõrghariduses kolme astet: esimene aste hõlmab nii bakalaureuse kui ka rakenduskõrghariduse õppe (6. tasemel kirjeldatud üldnõuded). Teine aste hõlmab magistriõppe ja integreeritud bakalaureuse- ja magistriõppe (7. tasemel kirjeldatud üldnõuded). Kolmas aste hõlmab doktoriõppe (8. tasemel kirjeldatud üldnõuded). 7. taseme kutse andmine kutsestandardi nn erijuhu alusel eeldab mh seda, et isik on läbinud kõrghariduse esimese astme õppe. Kvalifikatsiooniraamistiku mõttega poleks kooskõlas, kui 7. taseme kutse tähenduses saaks omandatud kesk(eri)haridust võrdsustada kõrgharidusega. 7. taseme erijuhu alusel saab rakenduskõrgharidusõppega võrdsustada haridust, mis oma olemuselt vastab kõrghariduse esimese astme õppele. Kaebaja pole esitanud tõendit selle kohta, et ta oleks läbinud nõutava bakalaureuse- või rakenduskõrgharidusõppe;

5) Eesti Vabariigi haridusseaduse (HaS) järgi on haridus liigitatud järgmiste tasemetega alusel: alusharidus (HaS § 14), põhiharidus (HaS § 15), keskharidus (HaS § 16), kõrgharidus (HaS § 17) ja täiendusharidus (HaS § 18). Haridust, mis põhineb üldkeskharidusel, kuid mida riiklikult ei tunnustata kõrgharidusena, loetakse kesk- ja kõrghariduse vahepealseks hariduseks ja seda nimetatakse keskerihariduseks (HaS § 17 lg 3). Kui isikule on omistatud lõputunnistus või diplom põhiharidusel põhineva keskerihariduse omandamise kohta, loetakse see vastavaks keskharidusele (määruse nr 120 § 9 p 6). Keskeriharidust ei saa lugeda rakenduskõrgharidusele vastavaks, kuna see pole kutsekõrgharidus, diplomiope ega rakenduskõrgharidusõpe (vt määruse nr 120 § 10). Keskeriharidus ei ole kõrghariduse esimese astme õpe. Kaebaja asus õppima TKTK-sse pärast põhikooli lõppu, kuid kõrgharidust saab omandada keskhariduse alusel. Kaebaja pole olukorras, kus tema haridus oleks põhinenud üldkeskharidusel, vaid see omandati põhihariduse alusel. Keskerihariduse võrdsustamine rakenduskõrgharidusega ei vastaks kvalifikatsiooniraamistiku mõttele ega eesmärgile. Asjaolust, et määrusega nr 190 reorganiseeriti üks õppeasutus ümber teiseks ning et edaspidi toimub õppeasutuses rakenduskõrghariduse õpe, ei järeldu, et kaebaja oleks omandanud rakenduskõrghariduse;

6) hindamiskomisjoni protokoll pole kutsekomisjonile siduv. Seejuures EEL põhjendas, miks ta ei pea võimalikuks lähtuda hindamiskomisjoni otsusest;

7) asjaolu, et kutsekomisjoni liikmed töötavad väidetavalt kaebaja ettevõttega konkureerivas ettevõttes, ei anna automaatselt alust kahelda nende erapooletuses (vt ka Tallinna Ringkonnakohtu 17. aprilli 2019. a otsus asjas nr 3-17-1994, p 24). Praeguses asjas pole esitatud konkreetseid asjaolusid, mis annaksid aluse järeldada vastupidist. Kaebaja ei väida, et esinenud oleks KutS § 18 lg-s 3 sätestatud asjaolu;

8) KutS-ist ei saa järeldada, et kutsestandard tuleks liigitada määruseks, kuigi materiaalses mõttes tuleb kutsestandardit käsitada õigustloova aktina. KutS § 5 kohaselt on kutsestandard dokument, milles kirjeldatakse kutsetegevust ning esitatakse kompetentsusnõuded, selle kinnitab kutsenõukogu. Ei nähtu, et seadusandja tahe oleks olnud PS-i alusel vastu võetud seadusega volitada kutsenõukogu määrusi andma, sh ei menetleta kutsestandardit kui määrust ning seda ei vormistata määrusena (vt HMS § 92). Õigusriigi põhimõtte kohaselt ei saa viidatud norme käsitada määruse andmise volitusena, kuna nendest ei nähtu mh volituse piirid, mõte ja eesmärk (HMS § 90 lg 1). Kohus ei saa ise seadusandja asemel omistada haldusorganile määrusandluse õigust (PS § 3, § 87 p 6, § 94 lg 2);

9) kutsestandardit on võimalik käsitada ka määratletavate isikute ringile suunatud üldkorraldusena ja sellele kohaldada HMS § 51 lg 2 tähenduses üldkorralduse kohta käivaid sätteid (halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 6 lg 1);

10) vaidlusalusel kutsestandardil puuduvad HMS § 63 lg-s 2 sätestatud haldusakti tühisuse tunnused, sh on selle andnud KutS § 5 lg-s 2 ja § 9 lg 2 p-s 2 nimetatud kutsenõukogu ehk pädev haldusorgan;

11) vaidlusaluse kutsestandardi 7. taseme saamiseks seatud tingimust, kas kõrghariduse esimese või teise õppe läbimist, ei saa pidada ülemääraseks. Asjaolu, et ehitusvaldkonnas tegutsevatele isikutele sätestati EhS §-des 23 ja 24 lisatingimused, ei muuda kutsestandardit õigusvastaseks. Kutsestandardis kirjeldatakse kutsetegevust ning esitatakse kompetentsusnõuded (KutS § 3 p 1 ja § 5 lg 1). Seejuures peavad kutsetasemed olema võrreldavad haridustasemetega ning olema ühes rahvusvaheliselt võrreldavas kvalifikatsiooniraamistikus (KutS § 4 lg 3);

12) EhSRS § 16 lg 1 sätestas ehitamise alal nelja-aastase üleminekuaja. See ei ole ebamõistlikult lühike (vt ka õiguskantsleri 22. mai 2017. a kiri nr 6-1/170595/1702199). Isikul oleks olnud võimalus sellel ajavahemikul astuda samme, et omandada vähemalt kõrghariduse esimene aste ja täita kutse saamise teised tingimused;

13) puudub vajadus algatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus.

MENETLUSOSALISTE PÕHJENDUSED

7. Kaebaja esitas **kassatsioonkaebuse**, milles palub tühistada halduskohtu ja ringkonnakohtu otsused ja teha uus otsus, millega kassatsioonkaebus rahuldada. Alternatiivselt palub kaebaja saata asi samale ringkonnakohtule uueks arutamiseks. Kaebaja palub tunnistada asjassepuutuv kutsestandard põhiseadusvastaseks ja kehtetuks ning mõista vastustajatelt solidaarselt kaebaja kasuks välja tema kõikides kohtuastmetes kantud menetluskulud. Lisaks palub kaebaja võtta materjalide juurde tema 6. juuni 2019. a menetlusdokumendi lisad 1–3; rahuldada taotlus tõendite kogumiseks ja kohustada EEL-i esitama kohtule kaebaja osutatud teise isiku avaldus „Diplomeeritud teedeinsener, tase 7“ kutse andmiseks, selle lisade ära kirjad ning teise isiku kohta tehtud hindamis- ja kutsekomisjoni otsused või alternatiivselt kohustada ringkonnakohtu selleks. Kaebaja taotles esialgset õiguskaitsset, mida Riigikohus 27. septembril 2019 ka andis ja 14. veebruaril 2020 ning 18. detsembril 2020 pikendas. Kassatsioonkaebuse põhiväited on kokkuvõttes järgmised:

1) ringkonnakohtu on ebaõigesti sedastanud, et EEL-i otsuse aluseks olnud kutsestandardi versioon 8 kehtis nii formaalselt kui ka sisuliselt EEL-i otsuse tegemise ajal ehk 13. juunil 2018. See kehtis kuni 4. juunini 2018 ja versioon 9 hakkas kehtima alates 1. augustist 2018. Ringkonnakohtu on valesti leidnud, et SA Kutsekoda pikendas kutsestandardi versiooni 8 kehtivust 29. mai 2018. a korralduse nr 1.1-2/19 p-ga 16. Haridus- ja teadusministri 28. novembri 2008. a määrusega nr 69 kinnitatud „Kutsestandardite koostamise, muutmise ja vormistamise kord“ § 7 lg-te 2–4 järgi otsustab üksnes kutsenõukogu kutsestandardi kehtivuse pikendamise selleks eraldi moodustatud töörühma ettepaneku alusel ja kutsestandardi kehtivuse pikendamise otsus kantakse kutseregistrisse. Sama reegel on tuletatav ka KutS § 5 lg-st 2. Seadus ei võimalda kutsenõukogu pädevust üle anda teisele haldusorganile. Kutsenõukogu on SA-st Kutsekoda eraldiseisev haldusorgan (KutS § 8 lg 1). Sellest johtuvalt pole kutsestandardi versiooni 8 kehtivust pikendanud pädev haldusorgan ja korraldus nr 1.1-2/19 on tühine (HMS § 63 lg 2 p 3). Kutsenõukogu ei ole pikendanud kutsestandardi versiooni 8 kehtivust;

2) kui Riigikohus leiab, et kaebaja suhtes EEL-i keelduva haldusakti andmise ajal kehtis siiski kutsestandard, siis leiab kaebaja, et kutsestandard on üldkorraldus (Riigikohtu lahend nr 3-19-557/19). Kuid ka üldkorraldus peab vastama HMS §-s 56 sätestatud põhjendamisinõuetele (Riigikohtu lahend asjas nr 3-3-1-58-12, p-d 19, 23–25). Ringkonnakohtu ei ole kontrollinud kutsestandardi formaalset ja materiaalselt õiguspärasust, standardis puuduvad täielikult asjakohased kaalutlused. KutS-i lisa 1 ei võimalda kehtestada haridusnõudeid vastava taseme taotlemiseks. Kui see siiski on võimalik, peab lähtuma asjaolust, et Eesti Vabariigis on hariduslikud kvalifikatsioonid erinevatel aegadel olnud erinevad, mistõttu tuleb kaebajale ja temaga sarnases olukorras olevatele isikutele tagada PS §-st 29 tuleneva põhiõiguse realiseerimine kutse kaudu. Samuti tuleb arvestada, et Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprill 2008. a soovitus Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku loomise kohta elukestva õppe valdkonnas p 4 kohaselt tuleb kasutada kvalifikatsioonide kindaksmääramisel ja kirjeldamisel õpitulemustel põhinevat käsitusviisi ning edendada mitteformaalse ja informaalset õppe valideerimist kooskõlas Euroopa ühiste põhimõtetega. Seetõttu peaks erijuhtude alusel kutse andmise otsustamisel olema peamiseks kriteeriumiks erialane kogemus, mitte akadeemiline kraad. Haridusnõue ei tohi olla jääk või meelevaldselt range. Ei vaielda selle üle, et kaebajal on eriharidus, et ta vastas varem kehtinud kvalifikatsiooninõuetele ja oli vastutav isik teedeehituses. Üleminekuperiood oli piisav täiendkoolituse saamiseks, mitte iseseisva kõrghariduse omandamiseks. Väär on ringkonnakohtul tugineda otsuse tegemisel ühe allikana õiguskantsleri arvamusele;

3) kaebaja eeldab, et kutse andmisest keeldumise tegelik põhjus seisneb kaebaja ja talle kuuluva eduka ning pika majandustegevusega teedeehituses tegutseva äriühingu turult kõrvaldamises ning haridusliku kvalifikatsiooni mittevastavuse väide on otsitud. Kutsenõukogu ja EEL-i hindamis- ja kutsekomisjoni liikmed kattuvad ning on kaebaja konkurentideks. KutS § 18 lg 3 p 1 sätestab, et kutsekomisjoni liige ei tohi osaleda kutset taotleval isikule kutse andmise otsustamisel, kui ta on osalenud hindamiskomisjoni töös või kui muud asjaolud tekitavad kahtlust tema erapooletuses. KutS § 18 lg 3 kohaselt peavad kutse andja komisjonide liikmed olema erapooletud. Nimetatud nõue sisaldub ka kutse andmise korras;

4) ebaõige on ringkonnakohtu väide, et põhiseaduspärane on kaebaja haridusliku kvalifikatsiooni selline tõlgendus, mis viib kaebaja haridustaseme madalamaks, kui kaebaja hariduse omandamise aegne õigusruum

ja olustik seda silmas pidas. Määruse nr 120 § 2 lg-st 2 tuleneb, et kvalifikatsioonide vastavuse määramise ja tunnustamise põhimõtete kohaselt peab vastavuse määramine andma isikule õiguse läbitud õppe tulemusena osaleda edasi tööturul. Tõlgendamisel ei saa lähtuda üksnes normi sõnastusest või seletuskirjast, vaid silmas tuleb pidada eesmärki. Ei riivata mitte ainult kaebaja PS §-s 29 sätestatud põhiõigust, vaid rikutakse ka võrdse kohtlemise põhimõtet, õigust osaleda edasi tööturul ning teenida sissetulekut. Kaebaja ei saa minetada kutse taotlemise õigust põhjusel, et on vastustajate hinnangul valel ajal ja vales õppeasutuses haridust omandanud. Kaebajale tulnuks kutse anda alternatiivselt haridusliku kvalifikatsiooni võrdsustamise teel;

5) väär on ringkonnakohtu seisukoht, et hindamiskomisjoni protokoll ei ole kutsekomisjonile siduv ning kutsekomisjoni haldusaktis on põhjendatud, miks sellega ei arvestata. Kompetentsust hindab üksnes hindamiskomisjon. Seega on EEL-i otsus nr 1 õigusvastane põhjusel, et EEL ei ole oma diskretsiooniotsust põhjendanud ja on kõrvale kaldunud eelhaldusaktist. Ringkonnakohus ei ole hinnanud kaebaja väidet, et EEL-i kutsekomisjoni otsus ei vasta HMS § 55 lg-le 1 ja § 56 lg-tele 1–3;

6) asjas kohalduv kutsestandard ja kutse andmise kord on PS-iga vastuolus. Kutse andjatel ei ole õigust asuda omal äranägemisel ümber kvalifitseerima kutse taotlejate omandatud haridust või kontrollida hariduse andmise aluseks olevate õppekavade vastavust praegustele õppekavadele ja kutsestandarditele ega ka kõrgharidusstandardile. Kohalduvad erinormid ehk määrus nr 120 ja 1994. a kehtinud haridusseaduse § 17 ja § 28 lg 2². Asjas kohalduva kutsestandardi õigusvastatus ja põhiseadusvastatus tuleneb asjaolust, et kutsestandardi lisas 8 olev erijuht 2 on vastuolus kutse andmise korra p 2.3 alap-dega b)–d), p-dega 2.6 ja 2.9. Kutsestandardiga kehtestatud piirangud on vastuolus PS §-dega 3 ja 29, mille kohaselt saab põhiõiguste piiranguid kehtestada üksnes seadustega. Kutsestandarditest ja kutse andmise kordadest jääb mulje, nagu oleks loodud väljaspool õiguslikke piire tegutsev dubleeriv hariduslikele kvalifikatsioonidele hinnangute andmise süsteem. Riigikohtu asjas nr 3-4-1-1-99 tehtud lahendi p-st 18 tuleneb, et isegi Vabariigi Valitsuse määrusega ei saa PS §-st 29 tulenevale põhiõigusele piiranguid seada;

7) lähtudes MTÜ Eesti Asfaldiliit (ESTAL) vastusest kassatsioonkaebusele taotleb kaebaja, et Riigikohus küsiks Euroopa Kohtult eelotsust järgmises küsimuses: „Kas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. aprilli 2018. a otsuse nr 2018/646 põhjendusi 12, 20 ja 27 koostoimes Nõukogu 20. detsembrist 2012. a soovitusel mitteformaalse ja informaalset õppe valideerimise kohta p-dega 1(1) b) ja 1 (3) h tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus sellised riigisisemed õigusnormid, nagu antud juhul kutsestandardi diplomeeritud teedeinsener, tase 7 versioon 8 (23. oktoobrist 2017) ja versioon 10 (13. veebruarist 2019), mis ei võimalda koostoimes 26-aastase teedeinseneri erialase kogemusega ja teedeinseneri erialase keskeriharidusega isiku haridust lugeda vastavaks rakenduskõrgharidusele või võrdsustada rakenduskõrgharidusega ning sellega täitma (asendada) vastavat haridusnõuet riikliku kvalifikatsiooninormistiku 7. taseme saamiseks?“ Samuti palub kaebaja küsida eelotsust nõukogu 20. novembri 2000. a direktiivi 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel, art 2 lg 2 koostoimes art 4 lg-ga 1 tõlgendamiseks praeguse asja kontekstis.

8. EEL palub jätta kaebuse rahuldamata ja nõustub ringkonnakohtu otsusega. Kuna kutsete andmine on vastustaja kõrvaltegevus, palub ta menetluskulud välja mõista kaebajalt. Kaebaja on esitanud hilinevalt taotluse õppeedukuse raamatu väljavõtte lisamiseks. Teise isiku kutsega seostuval ei ole praeguses asjas tähendust. Samuti palub EEL jätta rahuldamata kaebaja taotluse küsida Euroopa Kohtult eelotsust. EEL-i põhiväited on kokkuvõttes järgmised:

1) kuna kehtetu kõrgharidusstandardi sisu vastab kehtivale seadusele ja määrusele, siis ei saanud see kaasa tuua ebaõiget kohtulahendit. Kehtiva kutsestandardi ja kutse andmise korra lisa 1 kohaselt on kaebajal võimalik taotleda teise erijuhtu alusel 6. taseme teedeinseneri kutset. Selleks peab kaebaja läbima täiendõppe mooduli, mis on läbitav enamasti ühe semestri jooksul, ja kaebajal on võimalik teostada PS §-st 29 tulenevat põhiõigust. See, et isikul tuleb vajaduse korral omandada ka uus haridustase, on oodatav ja proportsionaalne, võttes arvesse ehitusvaldkonna olulisust, üldohtlikkust ning arengut;

2) olenemata sellest, kas pädev isik pikendas kutsestandardi kehtivuse aega kehtivalt, polnud vastustajal võimalik kaebajale soovitud kutset anda. Olukorras, mil puudub kehtiv kutsestandard, tuleb lähtuda kutse taotluse ajal kehtinud kutsestandardi versioonist nr 8 ja kutse andmise korrast. Kui puudub kehtiv kutsestandard, pole võimalik millegi alusel hinnata. Vastustaja ei saa omaalgatuslikult kutseid anda. Kui kutsestandardi versioon oli kehtiv, keeldus EEL õigustatult kaebajale kutse andmisest;

3) kuna kutsestandardi andmist reguleerivad täpsemalt KutS § 5 ja selle alusel vastu võetud määrus, siis ei pea järgima HMS §-des 55–57 sätestatud vorminõudeid, sh põhjendamiskohustust. Siiski vastab üldkorraldus elementaarsetele põhjendamisinõuetele: faktiliseks aluseks on teedeinseneri töö kirjeldus, viited õiguslikule alusele on kutsenõukogu 23. jaanuari 2017. a otsuses;

4) ringkonnakohus on analüüsinud kutsestandardi formaalset ja materiaalselt õiguspärasust. Vastustaja ei nõustu kaebajaga, et ringkonnakohtul on keelatud tugineda otsuse tegemisel ühe allikana õiguskantsleri arvamusele. Samuti ei nõustu vastustaja kaebajaga, nagu oleks üleminekuperiood liiga lühike;

5) haridustaseme nõuded on kehtestatud KutS-is ja selle alusel võetud aktides. Nõuded haridusele peavad olema tasakaalus miinimumnõuetega. Kaebaja töökogemus vastab nõuetele, aga küsimus on hariduse vastamises nõuetele. Miinimumtingimused tuleb kehtestada, need tagavad mh ehitiste ja projektide kvaliteedi, inimeste elu, tervise ja vara kaitse;

6) ringkonnakohus on õigesti kohaldanud määrust nr 120. Keskeriharidust, mis on omandatud põhihariduse, mitte keskhariduse alusel, ei saa samastada rakenduskõrgharidusega. TKTK reorganiseerimine ei tähenda, et kaebaja oleks omandanud seetõttu teistsuguse hariduse kui see, mida ta omal ajal õppima läks. Määruse nr 190 eesmärgiks ega sisuks pole õppurite kvalifikatsiooni määramine. Vastustaja ei saa kutse andmisel lähtuda kehtetust hariduseadusest;

7) KutS § 18 lg 3 p 1 kohaselt on keelatud osaleda kutsekomisjoni töös isikul, kes on enne osalenud hindamiskomisjoni töös, mis puudutas sama taotlust. Kaebaja nimetatud isikud pole mitte ainult tema konkurendid, vaid konkureerivad ka omavahel;

8) vastustaja on sisustanud kutsestandardi versiooni 8 lisa 8 erijuhtu nii, et madalama astme haridus võrdsustatakse kõrgharidusega eelkõige siis, kui taotleja on alustanud bakalaureuseõpet, kuid jätnud selle pooleli;

9) hindamiskomisjoni protokoll ei olnud kutsekomisjonile siduv; EEL-il on kaalutlusruum. EEL on oma otsust piisavalt põhjendanud nii vaidlustatud otsuses kui ka hilisemas menetluses ja põhjendused tuginevad seadusele. See, et kaebaja haridus ei vasta nõuetele, on fakt. Tegu pole kaalutlusega;

10) ringkonnakohus on õigesti leidnud, et kutsestandard ja kutse andmise kord on põhiseaduspärased. Kuna kutsestandardi põhjal koostatakse õppe- ja koolituskavad ja hinnatakse isiku sobivust, siis peab kutse andja igal juhul hindama taotleja vastavust kehtivatele haridusnõuetele. Vaidlusalune kutsestandard on kooskõlas haridustasemete ja kvalifikatsiooniraamistikuga. Nelja-aastane üleminekuaeg on piisav selleks, et kaebaja saaks omandada vähemalt esimese astme kõrghariduse.

9. ESTAL leiab, et kassatsioonkaebus on põhjendamatu ja ringkonnakohus on põhjalikult kõiki vaidluse all olevaid asjaolusid käsitledes jõudnud ainuõigele järeldusele, ning palub mõista kaebajalt välja ESTAL-i kasuks viimase kantud menetluskulud. Kaebaja taotlus õppeedukuse raamatu väljavõtete lisamiseks haldusastja toimikule on esitatud hilinevalt ja hilineamiseks puudub mõjuv põhjus. Kohtud ei saa õppeedukuse raamatu põhjal anda sisulist hinnangut. Täitmata on HKMS § 229 lg 3 erandi kohaldamise eeldused. Teisele isikule väljastatud 7. kutsetasemega seotud tõendite kogumise taotlus on asjassepuutumatu, kuivõrd kaebaja ja tema osutatud teise isiku haridus ei ole võrreldav. ESTAL-i seisukohad on kokkuvõttes järgmised:

1) Euroopa ühtse elukestva kvalifikatsiooniraamistiku keskmeks on õpiväljundite ehk kompetentsipõhine lähenemisviis. Kuigi see pole kohustuslik, on Eesti loonud kvalifikatsiooniraamistiku, mis põhineb Euroopa kõrgharidusruumi ühtsel kvalifikatsiooniraamistikul. Haridustaseme nõuded on kehtestatud KutS-is, need on proportsionaalsed ning legitiimsed. KutS näeb ette, et kutsetasemed on võrreldavad haridustasemega ning on ühtses ning rahvusvaheliselt võrreldavas kvalifikatsiooniraamistikus. PS § 29 lg 1 on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus. Teedeehituses, kust lähtub võimalik oht inimestele, keskkonnale ja varale, on mõistlik, asjakohane ja proportsionaalne sätestada haridusnõuded;

2) kutse saamiseks olevad haridusnõuded on sätestatud KutS-is, mitte kutsestandardis. 7. kutsetase vastab hariduse mõttes magistriõppele. Kutsestandardites on sätestatud KutS-iga võrreldes leebemad haridusnõuded (erijuhud). Paindlikum regulatsioon ei saa kaasa tuua kutsestandardi põhiseadusvastaseks tunnistamist;

3) kutsenõukogu kohustus kehtestada kutsestandardis kutse taotlejale haridusnõuded tuleneb KutS§ 5 lg-st 2. Kutsetasemed on võrreldavad haridustasemega. Haridusnõuete kontrollimine ei ole mitte dubleerimine, vaid KutS-i nõuete täitmine;

- 4) otsus mitte väljastada kaebajale 7. taseme kutset oli tingitud kaebaja täitmata haridusnõudest, mitte kantud isiklikust huvist;
- 5) kaebaja käsitlus PS § 29 ja määruse nr 120 sisustamisel on ekslik. Kvalifikatsiooni vastavuse määramine on vajalik nii tööandjatele, õppeasutustele kui ka kõigile varem kehtinud ja praegu kehtivas süsteemis hariduse omandanud isikutele, see loob aluse võrdsele kohtlemisele ja soodustab isikute vaba liikumist Euroopa Liidus;
- 6) keskeriharidust ei saa lugeda rakenduskõrgharidusele vastavaks, see ei ole kõrghariduse esimese astme õpe. Kõrgharidust saab omandada keskerihariduse alusel. Kaebajal ei saanud tekkida õiguspärasest ootusest, et põhihariduse alusel edasi õppima asudes ja õppe läbides omistatakse talle kõrgharidust tõendav diplom. Kaebajal on keskeriharidusdiplom.

10. AGEK KN palub jätta kassatsioonkaebus rahuldamata ja mõista kaebajalt välja AGEK KN-i menetluskulud. Ei ole alust kaebaja taotletud tõendeid asja juurde võtta ja lisatõendeid koguda. AGEK KN-i seisukohad on kokkuvõttes järgmised:

- 1) kaebaja eesmärgi saavutamine tema hariduse alusel ei ole vaidlusaluse otsuse ajal kehtinud ja praegu kehtivat kutsestandardit arvestades sisuliselt võimalik. Vaidlusaluse standardi kehtestas AGEK KN kehtiva volitusnormi alusel ja menetluskorda järgides õiguspäraselt kooskõlas Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku mõtte ja eesmärgiga;
- 2) erinevalt ringkonnakohtust leiab AGEK KN, et talle seadusega antud pädevus vastab oma sisult enam määrusandluspädevusele, kuid see ei muuda ringkonnakohtu lõppjäreldest valeks;
- 3) kaebaja väited on vastuolulised ja üksteist välistavad. Kutsestandardi versiooni 8 alusel kutse andmise õigust oli õiguspäraselt pikendatud ja see oli kooskõlas kutseõppe läbinud isikute ootusega, et neid hinnatakse taotluse esitamise ajal kehtinud standardi alusel. Versioon 8 oli soodsam kui praegu kehtiv standard. Isegi kui standard poleks olnud kohaldatav, oleks kaebaja taotluse rahuldamine olnud võimatu. Euroopa Komisjoni selgitava dokumendi kohaselt on Euroopa kvalifikatsiooniraamistik loodud Euroopa erinevate kvalifikatsioonisüsteemide ja raamistike võrdlusvahendiks ning kutsetasemetes 5–8 õpitulemuste kirjeldused on koostatud kõrgharidusraamistiku tsüklikirjelduste põhjal. Oleks mõeldamatu, et elule ja varale avalduvate suurte riskidega seotud valdkonnas ei tuleks isiku teadmiste piisavust sisuliselt hinnata. Ainus objektiivselt mõõdetav kriteerium, mida saab aluseks võtta, on haridustase. Kaebajal ei ole Euroopa kõrgharidusruumi kvalifikatsiooniraamistiku teise tsükli kirjeldusele vastavat haridustaset;
- 4) hariduslikud nõuded ei ole vastuolus seaduse, PS-i ega Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga. Õige on kassaatori väide, et kvalifikatsiooniraamistiku kohaldamisel ei peaks akadeemiline kraad ja teadmised olema automaatselt teistest kompetentsidest olulisemad. Raamistik toob välja kolm võrdset mõõdet: teadmised, oskused ja pädevus. Kaebajal on keskeriharidusele vastav kvalifikatsioon. Keskerihariduse käsitamine kõrgharidusena tähendaks kvalifikatsioonile omistatud õigusliku tähenduse muutmist. Kaebaja nõuab sisuliselt ümberkvalifitseerimist. Seadusandja pole sellist pädevust ei kutsenõukogule ega kutsekomisjonile andnud. Kutsenõukogul oli pädevus kehtestada kehtivast õigusest lähtuvalt vajalikud hariduslikud nõuded;
- 5) vaidlusalune kutsestandard ei ole PS-iga vastuolus.

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

11. Kaebaja palus halduskohtule esitatud kaebuses tuvastada EEL-i kutsekomisjoni 13. juuni 2018. a otsuse ja kutsestandardi „Diplomeeritud teedeinsener, tase 7“ tühisus või õigusvastasus või alternatiivselt tühistada nimetatud otsus ja tuvastada sama kutsestandardi õigusvastasus ning kohustada kutse andjat uuesti otsustama. Halduskohus leidis, et teedeinseneri kutse taotlejale kutsestandardis kvalifikatsiooninõuete kehtestamine ei ole vastuolus PS §-ga 29. Ringkonnakohtu arvates ei tingi praegune kaasus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamist. Kassatsioonkaebuses palub kaebaja kohtute otsused tühistada ja kaebus rahuldada või saata asi samale ringkonnakohtule uueks arutamiseks ning tunnistada asjassepuutuv kutsestandard põhiseadusvastaseks ja kehtetuks.

Kolleegium mõistab kaebaja nõudeid kogumis tõlgendades selliselt, et need on suunatud kutse saamisele: lisaks tuvastamis- või tühistamisnõudele palub kaebaja kohtul kohustada kutse andjat tema kutse saamise avaldust uuesti läbi vaatama.

Kolleegium võtab kõigepealt seisukoha EEL-i otsuse nr 1 tühisuse kohta (I). Seejärel analüüsib kombineeritult tühistamis- ja kohustamisnõuet ning asjassepuutuva määruse andmata/sisustamata jätmist ja otsustab põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamise (II). Lõpetuseks võtab kolleegium seisukoha kaebaja ülejäänud taotluste kohta (III) ning annab asja üle üldkogule (IV).

I

12. Kaebaja hinnangul on vaidlustatud otsus tühine põhjusel, et seda pole teinud pädev organ. Ta ei sea kahtluse alla, et vaidlustatud otsuse tegemise ajal oli teedeinseneridele kutse andmine EEL-i pädevuses ning teedeinseneride kutsekomisjon tegi otsuse EEL-i nimel. Pädevuse puudumise on kaebaja tuletanud oma väitest, et kutsestandardis ei tohi kutse taotlejale kehtestada haridusnõuet. Kolleegium nõustub halduskohtu seisukohaga, et vaidlustatud otsuse tegi pädev organ. Kolleegium ei kahtle kutset andva organi pädevuse põhiseaduspärasuses.

II

13. Kolleegium täheldab, et praegusel juhul on vaidlustatud otsuse tühistamise nõue hõlmatud kohustamisnõudega ja mõlema nõude kui terviku lahendamisel on asjassepuutuv õigusakt põhiseadusvastaselt jäetud andmata/sisustamata ja haridusnõuded kehtestamata.

14. Teedeehituses kehtis enne uue EhS-i jõustumist 2015. a erinev regulatsioon. Seda, kellel ja mis eelduste täitmisel oli õigus tegutseda teedeehituses vastutava töötajana, reguleeris teeseadus. Samas seaduses olid sätestatud ka pädevustunnistust taotleva isiku kvalifikatsiooninõuded. Alates 1. juulist 2015 laieneb üldine EhS (sh kutsete ja isiku kvalifikatsiooninõuetega seostuv) ka teedeehitusele.

15. EhS-i järgi tohib töid teha üksnes isik, kellel on töö eripäralt vastav kvalifikatsioon (EhS § 23 lg 2). Osal ehitamisega seotud tegevusaladel saab pädeva isikuna tegutseda üksnes siis, kui isiku kvalifikatsiooni tõendab haridusel ja töökogemusel põhinev KutS-i kohane kutse või muu õigusakti kohane pädevustunnistus (EhS § 24 lg 1). EhS § 24 lg 4 kohaselt kehtestab sama paragrahvi lõikes 2 sätestatud tegevusalade täpsema jagunemise ja nendele tegevusaladele vastavad täpsemad kvalifikatsiooninõuded valdkonna eest vastutav minister määrusega. Sama paragrahvi lõikes 5 on püütud kindlaks määrata volitusnormi eesmärk ja piirid. Osutatud tegevusalade hulka kuulub ka teedeehitus (EhS § 24 lg 2 p 1 koosmõjus EhS § 38 lg-ga 2 ja sama seaduse lisaga 1). Seega leiab kolleegium, et 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).

16. 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.

17. EhS § 24 lg 4 alusel antud ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri 23. novembri 2017. a määrus nr 61 ei reguleeri aga isikulise pädevuse kvalifikatsiooninõudeid, vaid reguleerib üldisemalt ehituse tegevusalade täpsemat jagunemist ja küsimust, mille alusel tuleb ehitustöid tegeva isiku kvalifikatsioon kindlaks määrata. Nii näiteks sätestab määruse § 1 lg 1, et määruse §-des 2–9 nimetatud juhtudel määratakse isiku kvalifikatsioon kindlaks kutse andmise aluseks olnud kutsestandardi alusel.

18. EhS § 24 lg 4 alusel antud esimene määrus (6. augusti 2015. a määrus nr 108, mis kehtis ajavahemikul 10. august 2015 – 31. detsember 2017)¹ püüdis olla täpsem. Määrus ei sisaldanud küll haridus- ja kogemusnõudeid, kuid tegi tegevusalade jagunemisest lähtudes viited konkreetsetele standardtasemetele. Sellest loobuti kutsestandardile dünaamilise viite kasuks.

¹ Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/107082015016>.

19. Praegu kehtiva määruse nr 61 eelnõu seletuskirjas on märgitud järgmist: „Võttes arvesse, et EhS-i § 24 kohaselt tõendab pädeva isiku kvalifikatsiooni haridusel ja töökogemusel põhinev kutseaduse kohane kutse, ei saa minister määrusega kehtestada seadusest ja kutsestandardist erinevaid nõudeid.“² Seletuskirjale on lisatud tasemekirjelduste tabel (st milliseid ehitustöid võib konkreetse kutsetaseme omaja teha), kuid seda ei kehtestatud – erinevalt varem sama volitusnormi alusel kehtinud määrusest – määruse lisana. Määruse seletuskirja kohaselt on need näitlikud kriteeriumid, mis töötati välja ehitussektori esindajate ja erialaliitude ettepanekul ja nendega koostöös ning millest saab juhinduda näiteks kutsestandardite koostamisel. Seega on määrusandja lähtunud seisukohast, et EhS-i tähenduses pädeva isiku kvalifikatsiooninõuded tuleb paika panna kutsestandardis.

20. Määruse nr 61 § 1 lg 2 kohaselt peab lõikes 1 nimetatud juhtudel vastama kutse KutS §-s 4 nimetatud kvalifikatsiooniraamistikule, kui EhSRS § 16 ei sätesta teisiti. EhSRS § 16 on üleminekusäte, milles seati tähtajad, millal tuli ehitajatel EhS-iga seatud nõudmistele vastata. Määruse eelnõu seletuskirja kohaselt sooviti selle sättega välistada vanas süsteemis antud kutsete ja pädevustunnistuste kasutamine – seepärast rõhutati, et kutse peab vastama KutS-is nimetatud kvalifikatsiooniraamistikule (st tuleb eristada erinevaid tasemeid; ühtlasi on nüüdsed kutsed tähtajalised ja kitsamad). Üldistavalt seisneb selle sätte mõte selles, et pärast 30. juunit 2018 ei ole võimalik tõendada oma pädevust kutsega, mis ei vasta KutS-ile.

Kolleegium järeldeb eelnevast ja määruse nr 61 § 1 tekkeloost, et 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.

21. 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.

22. Osal tegevusaladel, nagu praegusel juhul, pädeva isikuna tegutsemise eeltingimuseks olev kutse (ja seda tõendava kutsetunnistuse) nõue riivab PS §-s 29 sätestatud õigust valida tegevusala ja elukutset. Sellega on tihedalt seotud PS §-s 31 tagatud õigus tegelda ettevõtlusega ehk ettevõtlusvabadus. Kutse puudumine takistab kaebajal teedeehituses pädeva isikuna tegutsemist. Inimese õigus valida endale elukutse, tegevusala ja töö ei ole siiski absoluutne. Tegemist on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega. PS § 29 lg 2 näeb ette, et seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra.

PS § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. On oluline, et riivid oleksid avalikes huvides ja proportsionaalsed (RKPSJKo asjas nr 3-4-1-1-99, p 13). PS § 3 lg 1 esimesest lausest tuleneb otsese riigivõimu reservatsioon, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes PS-i ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel (RKÜKo asjas nr 3-2-1-40-15, p 54). 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.

² Arvutivõrgus: <http://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/cb5bf12c-bba2-432f-8ff9-374a2ab1822c?activity=1#WS5hSh33> (seletuskirja lk 2).

23. Eeltoodud põhjustel on kolleegiumil 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.

24. Tulenevalt eelnevast ei ole Riigikohtul kolleegiumi hinnangul vaja vastata kaebaja väidetele, mis käsitlevad kutsekoja pädevuse puudumist kutsestandardi kehtivuse pikendamiseks, seavad kahtluse alla EEL-i kutsekomisjoni erapooletuse ja puudutavad hindamiskomisjoni protokollit kui võimaliku eelhaldusaktiga arvestamata jätmist kutsekomisjonis, ega analüüsida kutsekomisjoni otsuse vastavust HMS § 55 lg-le 1 ja § 56 lg-tele 1–3.

25. Kolleegium märgib, et kohus saab kohustada seda haldusorganit, kes on kohtuotsuse tegemise ajal pädev haldusakti andma. AGEK KN kuulutas 29. novembri 2018. a otsusega nr 18 teedeehituse kutseala kutsete andja avaliku konkursi võitjaks ESTAL-i. Teedeinseneride kutse andmise korra kohaselt, mille AGEK KN on kinnitanud 3. novembri 2020. a otsusega nr 32, on teedeehituse kutseala kutse andjaks ESTAL, kes on ka praeguses asjas vastustajaks.

III

26. Kolleegium ei pea praeguse asja lahendamiseks vajalikuks võtta materjalide juurde kaebaja 6. juuni 2019. a menetlusdokumendi lisasid 1–3 ega kohustada EEL-i esitama kohtule kaebaja osutatud teise isiku avaldust diplomeeritud teedeinseneri 7. taseme kutse andmiseks, selle lisade ära kirju ning teise isiku kohta tehtud hindamis- ja kutsekomisjoni otsuseid. Seda põhjusel, et kolleegium ei pea võimalikuks otsustada sisuliselt selle üle, kas kaebajale oleks tulnud kutse anda või mitte ning kas kutse andmisest keeldumine oli põhjendatud, kuivõrd kutse andjal puudus otsuse tegemiseks põhiseadusvastaselt õiguslik alus.

27. Samuti ei pea kolleegium eeltoodud põhjustel vajalikuks esitada Euroopa Kohtule eelotsuse taotlust kaebaja pakutud küsimustega, kuivõrd kolleegium ei pea vajalikuks ega võimalikuks minna sisulise küsimuse juurde, kas kaebaja oleks pidanud kutse saama või mitte. Kutse andmiseks esitatavate nõuete kehtestamine määruses ei ole otseselt seotud Euroopa Liidu õigusega, vaid PS-ist tuleneva riive puhul ette nähtud seadusereservatsioonist kinnipidamisega.

IV

28. Kuivõrd kolleegiumil on tekkinud eelnimetatud kahtlused, ei ole praeguse asja lahendamine võimalik ilma põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust algatamata. Kolleegium leiab, et asja lahendamine tuleb HKMS § 228 lg 1 p 3 ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 3 lg 3 teise lause alusel üle anda Riigikohtu üldkogule.

29. Kolleegium märgib lisaks, et juhul kui üldkogu peaks tunnistama praeguses asjas kutse andmisest keeldumise otsuse aluseks oleva õigustloova akti või selle puudumise põhiseadusvastaseks, siis tuleb ministril määruses kehtestada kutse saamise tingimused. ESTAL-i tuleb küll kohustada kaebaja taotlust uuesti läbi vaatama, kuid kaebajale saab kutse andmise kohta teha otsuse pärast seda, kui minister on kehtestanud andmata jäänud õigustloova akti.

30. Eelnevast tulenevalt algatab kolleegium põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse ja annab asja Riigikohtu üldkogule.

(allkirjastatud digitaalselt)