Õiguskantsler

Teie nr

Meie 04.04.2017 nr 6-1/161093/1701465

Ehitusinseneri kutsetunnistusega antud pädevuste ajaline kehtivus ja pädevuste ulatus

Lugupeetud avaldaja

Pöördusite õiguskantsleri poole, kuna Teie hinnangul kaotasid 01.07.2014 ehitusseaduse (edaspidi vana EhS) muudatustega diplomeeritud ehitusinsener V kutsetunnistusega isikud ehitiste ekspertiisi (auditi) tegemise pädevuse ilma üleminekuperioodita, sest seaduses puudus vastav üleminekusäte. Viitasite, et see pani diplomeeritud ehitusinsener V kutsetunnistust omavad isikud ebavõrdsesse positsiooni võrreldes isikutega, kes muudatuste tulemusel said õiguse tegutseda ehitise auditi tegevusalal kuni 30.06.2019 mitte kutse, vaid varasema töökogemuse ja vastava hariduse alusel.

Vana EhS kehtivuse kaotamisel toodi üleminekusätted 01.07.2015 jõustunud ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadusesse (edaspidi EhSRS). EhSRS § 16 lg 7 sätestab, et isikul, kellel oli 2014. aasta 1. juulil diplomeeritud ehitusinseneri V taseme kutse üldehituse erialal, on sellele vastav diplomeeritud ehitusinseneri 7. taseme kutse kehtivusega 2019. aasta 30. juunini üldehituse eriala alleriala ehitusjuhtimise, ehitustegevuse juhtimise, omanikujärelevalve ja projekteerimise ametialal. Viidatud sättest ei tulene selgelt, kas ehitiste auditi tegevusalal võib tegevust jätkata isik, kellel oli diplomeeritud ehitusinsener V kutsetunnistus 2014. aasta 1. juuli seisuga ning kes varasemalt võis ehitise auditi alal tegutseda.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Tehnilise Järelevalve Amet ning Eesti Ehitusinseneride Liit lähtuvad praktikas üleminekusätete tõlgendusest, mille kohaselt on isikutel kutse andmise hetkel kutsestandardiga ette nähtud pädevused kuni kutse kehtivuse lõppemiseni. Kui kutset omava isiku pädevuses oli kutse andmise hetkel kehtinud kutsestandardist tulenevalt õigus teostada ehitise auditeid, siis on isikul selline õigus kuni temale väljastatud kutsetunnistuse tähtaja lõpuni. Isikud ei ole seega kaotanud enda kutsetunnistusest tulenevat pädevust ilma üleminekuperioodita, samuti pole neid asetatud ebavõrdsesse positsiooni võrreldes isikutega, kes võivad teostada ehitise auditeid mitte kutsetunnistuse, vaid varasema töökogemuse ja hariduse alusel (EhSRS § 16 lg 1). Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium kinnitas 09.01.2017 Õiguskantsleri Kantseleis toimunud kohtumisel, et kavatseb võtta tarvitusele täiendavaid meetmeid välistamaks üleminekuregulatsiooni mitmetimõistetavust üleminekuperioodi lõpuni.

Seisukoha põhjendused pikemalt

01.07.2014 jõustunud vana EhS redaktsioon nägi korraga ette mitmeid olulisi muudatusi. Esiteks asendati senine 5-astmeline kvalifikatsioonitasemete süsteem 8-astmelise kvalifikatsiooniraamistikuga ning muudeti kõik kutsed tähtajaliseks (vana EhS § 72^4). Teiseks

täpsustati ehitusala tegevusala alaliike ning sätestati allerialade ja ametialade täpne jagunemine kutsenimetuste ja kutsetasemete kaupa (vana EhS § 47 lg 4 alusel kehtestatud määrus nr 54 „Ehitusala tegevusalade alaliikide loetelu ning vastutava spetsialisti kutsenimetuste ja -tasemete nõude täpne jagunemine tegevusalade alaliikide kaupa“). Kolmandaks muudeti teatud tegevusalade puhul kutsetunnistuse omamine kohustuslikuks ning täpsustati tegevusalade kaupa, millisel kutsetasemel kutse peab isikul tegevusalal tegutsemiseks olema (vana EhS § 47 lg-d 2 ja 3). Ehitusseadustiku koostamisega viidi samad põhimõtted üle sisuliselt samas sõnastuses EhSRS §-i 16.

Isikul, kes oli omandanud diplomeeritud ehitusinsener V kutsetaseme, oli enne 01.07.2014 muuhulgas pädevus teostada ehitise auditeid. Pädevus tulenes kuni 01.07.2014 kehtinud vana EhS § 47 lg 2 redaktsioonist ning kutsestandardist.

EhSRS § 16 lg 7 kohaselt võrdsustati varasem diplomeeritud ehitusinsener V kutsetunnistus diplomeeritud ehitusinseneri 7. taseme kutsega teatud allerialadel, kuid 7. taseme kutse allerialade loetelus ei olnud märgitud ehitise auditit. Sätte sõnastusest võis seega jääda mulje, nagu oleks varasema diplomeeritud ehitusinsener V taseme kutsetunnistusega isikutel võrreldes varasemaga sisuliselt sarnased pädevused, välja arvatud osas, mis puudutas ehitise auditi tegemist. Sellisest tõlgendusest oli ajendatud ka Teie avaldus, milles viitasite, nagu oleks sätte jõustumisega kadunud Teil, kui diplomeeritud ehitusinsener V kutsetasemega inimesel, ehitise auditite tegemise pädevus.

Pöördusin Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (edaspidi MKM) poole selgituste saamiseks. 18.11.2016 kirjas nr 15-2/16-00049/047 märkis MKM-i esindaja, et üleminekusätted on olemas ning isikud, kellel on diplomeeritud ehitusinseneri V kutsetunnistus, saavad üleminekuperioodi lõpuni, s.o kuni 30.06.2019 tõendada enda pädevust kutsetunnistusega. Pädevuse hindamisel tuleb lähtuda kutse andmise ajal kehtinud kutsestandarditest ning seega võivad isikud, kellel oli kutse väljastamise hetkel ehitiste auditite tegemise pädevus, auditite tegevust jätkata kuni 30.06.2019. MKM kinnitas oma kirjas, et sellised seisukohad on läbi arutatud ja kooskõlastatud ka Eesti Ehitusinseneride Liidu kui kutseandjaga.

09.01.2017 toimus Õiguskantsleri Kantseleis kohtumine MKM-i, Tehnilise Järelevalve Ameti ning Eesti Ehitusinseneride Liidu esindajatega. Koosolekul osalenud asutuste esindajad kinnitasid, et lähtuvad regulatsiooni tõlgendamisel arusaamast, et isikutel on kutse andmise hetkel kutsestandardiga ette nähtud pädevused kuni kutse kehtivuse lõppemiseni.

Seega leiavad asjassepuutuvad asutused, kellel on muu hulgas järelevalvepädevus, et kui isiku pädevuses oli kutse andmise hetkel kutsestandardist tulenevalt õigus teostada ehitise auditeid, siis on isikul selline õigus kuni kutsetunnistuse tähtaja lõpuni. Sama kehtib ka muude kutsega ette nähtud pädevuste osas. Diplomeeritud ehitusinsener V kutsetunnistusega isikutel oli vastavalt kutsestandardile õigus läbi viia ehitise auditeid, mistõttu on sellise kutsetunnistusega isikutel ehitise ekspertiisi tegemise õigus kuni EhSRS § 16 lg-st 7 tuleneva tähtaja lõpuni, s.o kuni 30.06.2019. Tähtaja saabudes on vajalik enda kutse taastõendamine, mida olen pikemalt käsitlenud 20.12.2016 vastuses nr 6-1/161095/1605242.

Selleks, et tagada seaduse ühetaoline mõistmine ja kohaldamine kõigi valdkonnas tegutsevate isikute poolt, on MKM asunud otsima lahendusi. Üheks 09.01.2017 koosolekul pakutud lahenduseks on täpsustada isikute pädevuste ulatust ehitusseadustiku (edaspidi EhS) § 24 lg 4 alusel kehtestatud majandus- ja taristuministri määruse nr 108 uue redaktsiooniga. MKM-i töökava kohaselt on plaanis määruse uus redaktsioon kehtestada veel käesoleva aasta jooksul. Ühtlasi on võimalik teavitada üleminekusätete rakendus praktikast isikuid, keda regulatsioon

puudutab, lisades informatsiooni näiteks MKM-i kodulehele ja/või Ehitusinseneride Liidu kodulehele või saates vastavasisulise teavituse majandustegevuse registris registreeritud ja vastavat kutsetunnistust omavatele isikutele.

Viitasite, et diplomeeritud ehitusinsener V kutsetunnistusega isikud võivad olla ebavõrdsemas positsioonis, kui isikud, kes saavad enda pädevust tõendada varasema töökogemuse ja hariduse abil. Tegelikkuses on kutsetunnistusega isikutele ette nähtud pikem üleminekutähtaeg, kui isikutele, kellel kutsetunnistust ei ole. Erisus tuleneb asjaolust, et varasemalt võis osadel ehitusega seotud aladel tegutseda ka ilma kutsetunnistust omamata, mistõttu oli selliseks puhuks vaja eraldi üleminekunormi. Isikud, kes kutsetunnistuse alusel ei tegutse, saavad enda pädevust tõendada kõrghariduse ja erialase kolmeaastase töökogemusega ning teha ehitise auditeid kuni 2017. aasta 31. detsembrini (EhSRS § 16 lg 1, vana EhS § 72^3).

Avaldasite 05.02.2017 e-kirjas rahulolematust ka osas, milles kutseandja on võrreldes varasemaga muutnud kutsetasemete pädevusi ning piiranud võrreldes diplomeeritud ehitusinsener V kutsetunnistusega isikutega oluliselt 7. kutsetaseme diplomeeritud ehitusinseneri volitusi. Rõhutan veelkord, et isikutel on kutse andmise hetkel kutsestandardiga ette nähtud pädevused kuni kutse kehtivuse lõppemiseni. Alles pärast kutse tähtaja lõppemist on vajalik kutse taastõendamine ning teatud juhtudel kõrgema kutsetaseme omandamine.

Kutsetasemete pädevuste muutmist ei saa pidada põhiseadusega vastuolus olevaks. Õiguskantsler on Teile varasemas vastuses selgitanud, et ei saa oma pädevuse piires asuda sisuliselt hindama, millise haridusliku ja töökogemusliku taustaga isikud võiksid erinevatel ehitusvaldkonna tegevusaladel tegutseda (õiguskantsleri 19.02.2016 kiri nr 14-1/160238/1600767). Ehitusinseneride kutsestandardeid töötab välja Eesti Ehitusinseneride Liit. Kutseandja näol on tegemist pädevaid spetsialiste koondava erialaorganisatsiooniga, kes omab ülevaadet valdkonnas tegutsevatest spetsialistidest, nende võimekusest ning valdkondlikest eripäradest.

Tähtajatu kutsetunnistuse tähtajaliseks muutmise küsimuses vastasin Teile 20.12.2016. Tutvusin Teie poolt edastatud eriarvamusega, kuid jään sellele vaatamata 20.12.2016 vastuses toodud seisukohtade juurde.

Tänan Teid asjakohaste tähelepanekute eest ning loodan, et selgitustest on Teile abi edaspidiseks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Sandra Sillaots 693 8410
Sandra.Sillaots@oiguskantsler.ee