



ÕIGUSKANTSLER

Teie 13.02.2008 nr 8-4/27

Hr Tõnis Lukas  
Haridus- ja teadusminister  
Munga 18  
50088 TARTU

Õiguskantsler 03.2008 nr 6-2/080120/00801824

## Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta

Austatud härra minister

Täna Teid 13.02.2008.a. teabenõudele esitatud vastuse eest.

Õiguskantsleri seaduse § 15, § 19 ja § 33 kohaselt on õiguskantsleri pädevuses kontroll õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadusele vastavuse üle, samuti kontroll selle üle, kas riigiasutus, kohaliku omavalitsuse asutus või organ, avalik-õiguslik juriidiline isik või avalikke ülesandeid täitev füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik järgib põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava. Vastavalt õiguskantsleri seaduse §-le 15 on igal õigus pöörduda avaldusega õiguskantsleri poole seaduse või mõne muu õigustloova akti põhiseadusele ja seadusele vastavuse kontrollimiseks.

Õiguskantsleri poole pöördus 18.01.2008.a. avaldusega Eesti Inseneride Kutseliit, kes püstitas küsimuse, miks ei ole Eesti ülikoolide ja kõrgkoolide poolt inseneridele väljastatavatel diplomitel märgitud inseneri nimetust, kutset ja eriala.

Õiguskantsler alustas avalduse alusel menetluse ning asus seisukohale, et **Vabariigi Valitsuse Vabariigi Valitsuse 12.03.2003.a. määrusega nr 76 kinnitatud „Diplomi ja akadeemilise õiendi statuudi ja vormide“ § 6 lg 3 ning § 9 lg 4 ei ole vastuolus haridusseaduse §-ga 27 ega põhiseaduse § 29 lõikega 1.**

Alljärgnevalt teavitan Teid menetluse käigust ning asjaolude õigusliku analüüsi tulemustest.

### I Asjaolud ja menetluse käik

1.1. Eesti Inseneride Kutseliit pöördus õiguskantsleri poole 18.01.2008.a. esitatud avaldusega, milles püstitati küsimus, miks ei ole Eesti ülikoolide ja kõrgkoolide poolt inseneridele väljastatavatel diplomitel märgitud inseneri nimetust, kutset ja eriala. Avaldaja väitis, et diplomil märgete puudumine inseneri eriala, nimetuse ning kutse kohta on inseneridele toonud kaasa takistusi välismaiste ametikohtade täitmise konkurssidel osalemisel ning välismaal õpingute jätkamisel. Avalduse kohaselt tõendab haridusseaduse (edaspidi: HaS) § 27 kohaselt isiku haridust, eriala ja õppeasutuse lõpetamist tunnistus või diplom, mille vormi ja statuudi kinnitab Vabariigi Valitsus. Vabariigi Valitsuse 12.03.2003.a. määrusega nr 76 on kinnitatud „Diplomi ja akadeemilise õiendi statuut ja vormide“ kohaselt aga märgitakse diplomile vaid andmed täidetud

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

õppekava kohta, mitte eriala nimetus. Eesti Inseneride Kutseliit viitas avalduses põhiseaduse § 29 lõikele 1, mille kohaselt on Eesti kodanikul õigus vabalt valida tegevusala, elukutse ja töökoht.

1.2. Õiguskantsler alustas Eesti Inseneride Kutseliidu poolt esitatud avalduse alusel menetluse ning pöördus 24.01.2008 teabenõudmisega Haridus- ja Teadusministeeriumi poole. Teile saadetud teabenõudmises palus õiguskantsler selgitada, millistel põhjustel märgitakse Vabariigi Valitsuse 12.03.2003 määruse nr 76 kohaselt eriala vaid akadeemilisele õiendile ning mitte diplomile. Õiguskantsler palus teavet selle kohta, millistest kaalutlustest on vastava regulatsiooni kehtestamisel lähtutud. Samuti palus õiguskantsler Teie seisukohta küsimuses, kas Vabariigi Valitsuse 12.03.2003.a. määruse nr 76 asjaomased sätted on kooskõlas HaS §-ga 27.

1.3. Teie vastasite õiguskantsleri teabenõudmisele 13.02.2008 ning selgitasite, et ülikooliseaduse (edaspidi: ÜKS) § 31 lg 1 kohaselt antakse bakalaureuse-, magistri- ja doktoriõppe lõpetanud isikule pärast õppekava täies mahus täitmist diplom õppekava täitmise või antud akadeemilise kraadi kohta koos akadeemilise õiendiga. Vabariigi Valitsuse 12.03.2003.a. määrus nr 76 „Diplomi ja akadeemilise õiendi statuut ja vormid“ kordab põhimõtteliselt ÜKS § 31 lõikes 1 sätestatud põhimõtet. Märkisite, et kehtiva määruse kohaselt diplomile eriala ei kanta, kuna õppekava nimetus viitab ühtlasi erialale. Juhul, kui diplomile kantakse akadeemilise kraadi nimetus, on selles võimalik kajastada õppekavajärgset spetsialiseerumist vastavalt Vabariigi Valitsuse 23.08.2004.a. määrusele nr 275 „Õppeasutuste antavate akadeemiliste kraadide nimistute loetelu“, mille § 3 lõike 3 kohaselt võib magistrikraadi nimetusele sulgudes lisada täidetud õppekava nimetuse või kitsama õppekavajärgse spetsialiseerumise nimetavas käändes.

1.4. Ühtlasi märkisite oma 13.02.2008.a. vastuses, et Vabariigi Valitsuse 13.08.2002.a. määrusega nr 258 kinnitatud „Kõrgharidusstandardi“ § 2 punktide 4 ja 5 kohaselt on erialade nimistu ning hulk vaba. Seega peaks Teie arvates iga kõrgkool ise leidma parimad ja tööturule sobivaimad võimalused akadeemiliste kraadide ning seega ka erialade nimetamiseks. Ühtlasi annab Teie vastuse kohaselt detailset informatsiooni õpingute kohta akadeemiline õiend, mida kasutatakse rahvusvaheliselt laialdaselt. Eestis kasutatav akadeemiline õiend on välja töötatud ühtse vormi alusel, millist kasutatakse kogu Euroopa kõrgharidusruumis. Eestis kehtestatud diplomi ja akadeemilise õiendi statuut on seetõttu Teie arvates kooskõlas rahvusvahelise praktika ning põhimõtetega. Samuti selgitasite, et „inseneri“ eriala kandmise osas diplomile on Euroopa riikide praktika erinev; on riike, kus antakse diplomile kvalifikatsioon „insener“ ning on riike, kus märgitakse diplomile vaid kraadi nimetus. Leidsite, et kuigi HaS § 27 sätestab üldised andmed selle kohta, mida diplom võib tõendada, ei ole tegemist kohustuslike nõuetega. HaS § 27 sätestab üldised andmed, mida diplom võib tõendada. Nimetatud haridusseaduse sätet kavatsetakse tulevikus muuta seoses Euroopa Liidu ühtse kvalifikatsiooniraamistiku arendamisega.

1.5. Seoses Teie vastusega tekkis avalduses püstitatud küsimuse analüüsimiseks vajadus koguda täiendavat teavet Eesti Inseneride Kutseliidult. Õiguskantsler pöördus Eesti Inseneride Kutseliidu poole 18.02.2008.a. täiendava teabenõudmisega, milles palus informatsiooni selle kohta, milliste märgetega diplomeid Eesti kõrgkoolid avaldajale teadaolevalt väljastavad ning kuidas kajastatakse diplomitel õppekavade nimetusi. Õiguskantsler palus ühtlasi selgitust, kas õppekavade nimetustest on erialade nimetused üheselt tuvastatavad. Samuti soovis õiguskantsler informatsiooni selle kohta, milliseid konkreetseid takistusi on avaldajale teadaolevalt Eesti inseneridel tekkinud ametikohtade täitmise konkurssidel ja õpingute jätkamisel tulenevalt asjaolust, et eriala nimetus ei ole kantud diplomile, vaid sellele lisatud akadeemilisele õiendile.

1.6. Eesti Inseneride Kutseliit vastas teabenõudmisele 03.03.2008.a. Vastusena õiguskantsleri poolt püstitatud küsimustele esitas avaldaja ära kirja Tallinna Tehnikakõrgkooli diplomist (millele

oli kantud märke teedehituse rakenduskõrghariduse õppekava täitmise kohta), ära kirja Eesti Mereakadeemia diplomist (millele oli kantud märke hüdro meteoroloogia ja loodushoiu õppekava täitmise kohta) ning ära kirja Rovaniemi Ammatikorkeakoulu diplomist, millele oli märgitud inseneri nimetus. Eesti Inseneride Kutseliit selgitas, et Eesti kõrgkoolide diplomitel puudub märke elukutse kohta. Samas ei nähtunud avaldaja vastusest teabenõudmisele, kas õppekava nimetusest on tuvastatav eriala nimetus. Eesti Inseneride Kutseliit märkis oma vastuses, et inseneride ametikohtade täitmiseks korraldatavatel konkurssidel ei tunne akadeemilise õiendi vastu huvi ei konkursi korraldaja ega tööandja, kuid vastava väite kinnituseks ei olnud vastusele lisatud tõendeid ega selgitatud täpselt, milliste juhtumite alusel on sellisele järeldusele jõutud. Vastusele lisatud meilivahetusest ei nähtunud, et isikul oleks tekkinud takistusi praktikakohale saamiseks nimelt põhjusel, et tema diplomile ei olnud märgitud inseneri eriala nimetust. Õiguskantsleri teabenõudmises püstitatud neljas küsimus jäi vastusetu.

## II Õiguslik hinnang

2.1. Põhiseaduse (edaspidi: PS) § 29 lg 1 sätestab, et Eesti kodanikul on õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra.

2.2. Eeltoodud põhiseaduse säte kaitseb igauht selle eest, et teda ei sunnitaks valima soovimatut elukutset, asuma soovimatule tegevusalale või töökohale ning et kõiki koheldaks elukutse, tegevusala ja töökoha valikul võrdselt. Piirangud võivad olla kehtestatud seadusega näiteks tarbijate huvides, vältimaks ebausaldusväärsete või kvalifitseerimata isikute tegutsemist. Seetõttu on PS § 29 lg 1 teise lause kohaselt lubatud kvalifikatsiooninõuded ja eksamite sooritamise kohustused. PS § 29 lõikest 1 ei saa tuletada riigi kohustust kaitsta isikuid konkurentsi eest. Seega ei saa riik absoluutselt tagada, et igauks saaks valida temale sobiva töökoha temale sobivas ettevõttes<sup>1</sup>. Eeltoodust lähtuvalt on seadusega võimalik reguleerida, milliseid nõudeid teatud elukutsetele kehtestatakse või millisel viisil väljastatakse haridust tõendavaid dokumente. Riik aga ei saa tulenevalt isiku poolt valitud või õpitud erialast tagada talle soodsamat olukorda tööturul. Tööturul valikute tegemine sõltub isiku enda vabast tahtest ja oskustest.

2.3. HaS § 27 sätestab, et isiku haridust, kutset, eriala ja õppeasutuse lõpetamist tõendab tunnistus või diplom, mille vormi ja statuudi kinnitab Vabariigi Valitsus. HaS § 28 lg 2<sup>1</sup> samas sätestab, et õppeasutuste antavate akadeemiliste kraadide nimetuste loetelu kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega. ÜKS § 31 lg 1 näeb ette, et bakalaureuse-, magistri- ja doktoriõppe ning bakalaureuse- ja magistriõppe integreeritud õppekavadel põhineva õppe lõpetanud isikule antakse pärast õppekava täies mahus täitmist diplom õppekava täitmise või antud akadeemilise kraadi kohta koos akadeemilise õiendiga. ÜKS § 31 lg 4 sätestab, et diplomi ja akadeemilise õiendi vormi ja statuudi kinnitab Vabariigi Valitsus määrusega.

2.4. Vabariigi Valitsuse 12.03.2003.a. määrusega nr 76 kinnitatud „Diplomi ja akadeemilise õiendi statuut ja vormid“ (edaspidi: Määrus) on vastu võetud HaS §-s 27 ning ÜKS § 31 lõikes 4 antud volitusnormide alusel. Vastavalt Määruse § 2 lõikele 1 antakse diplom isikule, kes on täitnud riiklikult tunnustatud bakalaureuseõppe, magistriõppe, doktoriõppe ning bakalaureuse- ja magistriõppe integreeritud õppekavadel põhineva õppe või rakenduskõrgharidusõppe õppekava täies mahus. Statuudile vastava diplomi väljaandmise õigus ja kohustus on kõrghariduse õppekavade alusel õppetööd tegevatel õppeasutustel. Kooskõlas Määruse § 3 lõikega 1 antakse koos diplomiga välja akadeemiline õiend, mis vastavalt § 3 lõikele 2 annab informatsiooni

<sup>1</sup> K. Merusk jt. Kommentaarid §-le 29. Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002. § 29, komm.-d 3.6., 3.10.

õppekava, selle täitmise tulemuste, antud akadeemilise kraadi või muu kvalifikatsiooni ja Eesti kõrgharidussüsteemi kohta. Määruse § 6 lõike 3 kohaselt kannab õppeasutus diplomile muuhulgas andmed kõrgharidustaseme õppe ja täidetud õppekava nimetuse kohta, samuti vastaval juhul antud akadeemilise kraadi nimetuse kohta. Kooskõlas Määruse § 9 lõikega 4 kantakse akadeemilisele õiendile muuhulgas andmed kvalifikatsiooni, eriala, õppekava nimetuse, koodi ja registreerimise kuupäeva kohta, samuti andmed õppekavajärgse spetsialiseerumise kohta ja õppeasutuse nime ning õppetöö keele kohta.

2.5. Vabariigi Valitsuse 23.08.2004.a. määrusega nr 275 on kinnitatud „Õppeasutuste antavate akadeemiliste kraadide nimetuste loetelu“. Nimetatud määruse § 3 lg 1 sätestab, et magistrikraad on magistriõppe lõpetajale antav akadeemiline kraad. Kooskõlas § 3 lõikega 3 võib magistrikraadi nimetusele sulgudes lisada täidetud õppekava nimetuse või kitsama õppekavajärgse spetsialiseerumise nimetavas käändes.

2.6. Eeltoodud õigusaktidest järeldeb, et kõrgkool märgib andmed isiku poolt omandatud kvalifikatsiooni ja eriala kohta akadeemilisele õiendile. Andmeid omandatud eriala ja kvalifikatsiooni kohta võib samas magistrikraadi omandamisel märkida ka diplomile.

2.7. Eestis on Vabariigi Valitsuse 23.08.2004.a. määrusega nr 275 reguleeritud akadeemiliste kraadide nimistu, kuid õigusaktide tasandil ei ole reguleeritud, milliseid erialasid üldse erinevates kõrgkoolides õppida saab või milliste konkreetsete õppekavade täitmise korral omandab isik inseneri või mõne muu eriala. Vabariigi Valitsuse 13.08.2002.a. määrusega nr 258 kehtestati „Kõrgharidusstandard“, mille § 2 punkti 4 kohaselt on väljend „peeriala“ defineeritud kui spetsialiseerumine, mille tulemusel üliõpilane omandab õppeastmele vastavad teadmised, oskused ja hoiakud ning mis on eelduseks kindlal erialal tööle asumiseks ning õpingute jätkamiseks järgmisel õppeastmel. Peeriala peab moodustama vähemalt 50% üliõpilasele õppekavaga määratud õppemahust. Kooskõlas sama määruse § 2 punktiga 5 on väljend „kõrvaleriala“ defineeritud kui spetsialiseerumine peerialaga samal või teisel õppesuunal, mille tulemusena üliõpilane omandab lisaks peerialale täiendavaid teadmisi ja oskusi kõrvalerialal tööle asumiseks ning õpingute jätkamiseks järgmisel õppeastmel. Kehtivad õigusaktid vaid defineerivad eriala mõiste, kuid ei reguleeri, milliste õppekavade läbimisel isik millise eriala omandab.

2.8. HaS § 27 sätestab üldnormina need andmed, mis võivad olla diplomile või tunnistusele kantud. Haridus- ja Teadusministeerium on antud normi tõlgendamisel jõudnud seisukohale, et HaS § 27 ei anna kohustuslikku loetelu nendest andmetest, mis obligatoorselt peavad olema kantud igale diplomile. Haridusseaduse vastava volitusnormi alusel on muuhulgas vastu võetud ka Vabariigi Valitsuse 22.04.2003.a. määrus nr 122 „Põhikooli ja gümnaasiumi lõputunnistuse ning riigieksamitunnistuse statuudi ja vormi“ kohta. Väärrib rõhutamist, et põhikooli ja gümnaasiumi lõpetamisel isik ühtegi eriala ei omanda ning seega ei ole tema tunnistusele võimalik ka omandatud eriala märkida. Samuti on käesoleval ajal erinevates ülikoolides võimalik õppida selliste õppekavade alusel, mis ülikooli lõpetamisel ei anna isikule üheselt mõistetavat ja ainsat eriala (näiteks Tallinna Ülikooli anglistika, filosoofia, kultuuriteaduse, Lähis-Ida ja Aasia kultuuriloo, meedia jt õppekavad). Kõrgkooli diplomite väljastamist reguleerib lisaks HaS §-le 27 ka ülalviidatud ÜKS 31, mis omandatud eriala kandmist diplomile kohustuslikuna ette ei näe.

2.9. Tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 3 kohaselt tuleb seaduse sätet tõlgendada koos seaduse teiste sätetega, lähtudes seaduse sõnastusest, mõttest ja eesmärgist. Riigikohus on rõhutanud, et seadust ei tohi tõlgendada viisil, mis muudaks seaduse või selle sätte mõttetuks<sup>2</sup>. Juhul, kui HaS

<sup>2</sup> RK HKo 02.11.1994.a. nr III-4/1-6/94

§ 27 tõlgendada viisil, et igale diplomile tuleb obligatoorselt kanda isiku omandatud eriala, ei oleks seesugune tõlgendus kooskõlas seadusega mõttega ning muudaks nimetatud sätte kohaldamise praktikas sisuliselt mõttetuks. Seaduse tõlgendamisel ei saa lähtuda formaalselt pelgalt seaduse sõnastusest, arvestamata seaduse sätte mõtet ja õiguslikku regulatsiooni tervikuna. Eriala ei ole alati võimalik diplomile või tunnistusele märkida. Eriala märkimise võimalused sõltuvad konkreetsest valdkonnast ja ka ülikooli õppekavast. Õigusliku regulatsiooni puudumise tõttu ei ole võimalik üheselt öelda, millised on need Eestis riiklikult registreeritud õppekavad, milliste läbimisel isik omandab nimelt inseneri eriala. Samas on ülikoolil endal alati võimalik välja tuua omandatud eriala või kvalifikatsioon diplomile lisatud akadeemilises õiendis. Akadeemiline õiend antakse alati välja koos diplomiga ning see moodustab diplomi lisana viimase olulise osa. Tuleb õigeks pidada ka Teie seisukohta, mille kohaselt peaks avaldaja diplomitele märgitavate erialade või õppekavade nimetuste osas pigem nõu pidama kõrgkoolide endiga.

2.10. Eesti Inseneride Kutseliit väitis oma avalduses muuhulgas, et diplomile eriala märkimata jätmine on praktikas toonud inseneridele kaasa probleeme ametikohtade täitmise konkurssidel osalemisel. Teie olete aga selgitanud, et akadeemiline õiend on välja töötatud UNESCO, Euroopa Nõukogu ja Euroopa Komisjoni poolt Euroopa kõrgharidusruumi jaoks ühtse vormi alusel. Seetõttu on igal isikul võimalik akadeemilise õiendi esitamisel Euroopa Liidus tõendada omandatud kvalifikatsiooni. Eesti Inseneride Kutseliit ei ole vaatamata õiguskantsleri palvele esitanud tõendeid konkreetsete juhtumite kohta ega kirjeldanud ühtegi juhtumit, milles isiku õigusi kandideerimisel oleks kitsendatud nimelt põhjendusel, et diplomile ei olnud eriala nimetust märgitud. Tuleks mõista, et vaatamata õiguse ühtlustamisele Euroopa Liidu raames võib erinevates liikmesriikides isikute hariduse ja eriala tõendamisel esineda teatavaid erisusi seaduslikus regulatsioonis ning praktikas. Samuti ei saa alati välistada, et mõnes Euroopa Liidu liikmesriigis rikutakse isikule seadustega tagatud õigusi või ei mõisteta, et tegemist on teises liikmesriigis välja antud ning kehtiva ja tunnustatava dokumendiga. Eeltoodust ei saa teha automaatset väärjärelust nagu välistaks eriala kohustuslikus korras diplomile kandmine kõik võimalikud probleemid tulevikus.

### **III Õiguskantsleri seisukoht**

**3.1. Lähtudes eeltoodust, on õiguskantsler seisukohal, et Vabariigi Valitsuse Vabariigi Valitsuse 12.03.2003.a. määrusega nr 76 on kinnitatud „Diplomi ja akadeemilise õiendi statuut ja vormide“ § 6 lg 3 ning § 9 lg 4 ei ole vastuolus HaS §-ga 27 ega PS § 29 lõikega 1.**

Tänan Teid veel kord teabenõudmisele esitatud vastuse eest.

Austusega

Indrek Teder

Anu Uritam 693 8414

E-post: [anu.uritam@oiguskantsler.ee](mailto:anu.uritam@oiguskantsler.ee)