



Õiguskantsler

Adressaat
Aadress

Teie 12.02.2012 nr

Õiguskantsler 27.04.2012 nr 6-1/120368/1201953

Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta elektrialal tegutsevate isikute nõuetele vastavuse küsimuses

Lugupeetud

Pöördusite minu poole elektriohutusseaduse § 30 lg 1 põhiseaduspärasuse küsimuses. Täpsemalt palusite mul kontrollida, kas Eesti Vabariigi põhiseaduse § 12 lg 1 tuleneva üldise võrdsuspõhiõigusega on kooskõlas olukord, kus isiku suhtes, kes soovib töötada käidukorraldajana, elektritöö juhina või tehnilist kontrolli teostava töötajana ja on omandanud pädevuse välisriigis, ei kohaldata selle seaduse §-de 28 ja 29 nõudeid. Teisisõnu palusite mul kontrollida, kas see, et välismaal pädevuse omandanud isiku nõuetele vastavuse järele ei valvata (ei nõuta korduseksami tegemist või täiendkoolitustel osalemist) erinevalt neist, kes on nõutava pädevuse omandanud Eestis, on kooskõlas elektriohutusseaduse §-ga 28.

Teatan Teile, et minu hinnangul on elektriohutusseaduse § 30 lg 1 kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse § 12 lg 1 tuleneva üldise võrdsuspõhiõigusega osas, milles isiku suhtes, kes on omandanud pädevuse välisriigis ja soovib töötada Eestis käidukorraldajana, elektritöö juhina või tehnilist kontrolli teostava töötajana, ei kohaldata elektriohutusseaduse §-des 28 ja 29 sätestatud nõudeid.

Järgnevalt selgitan lähemalt, miks ma sellisele järeldusele jõudsin. Esmalt annan ülevaate menetluse asjaoludest ja menetluse käigust (I) ja toon välja vaidlusaluse õigusnormi (II), seejärel esitan õigusliku hinnangu (III).

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Esitasite mulle avalduse, milles leidsite, et Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi PS) § 12 lg 1 tuleneva üldise võrdsuspõhiõigusega ei ole kooskõlas olukord, kus välisriigis vastavate tööde tegemise pädevuse omandanud isiku suhtes ei kohaldata elektriohutusseaduse (edaspidi EIOS) § 29, st sellise isiku nõuetele vastavuse järele ei valvata (ei nõuta korduseksami tegemist või

Õiguskantsleri Kantselei

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

täiendkoolitustel osalemist) erinevalt neist, kes on nõutava pädevuse omandanud Eestis kooskõlas ELOS §-ga 28.

2. Võtsin Teie avalduse menetlusse ning pöördusin asjas selgituste ja teabe saamiseks majandus- ja kommunikatsiooniministri poole.

3. Majandus- ja kommunikatsiooniminister vastas mulle, et Eestis pädevuse omandanud isikuid ja välisriigis pädevuse omandanud isikuid koheldakse PS § 12 lg 1 esimese lause mõttes võrdselt. Seda põhjusel, et personali sertifitseerimise ja välisriigis omandatud kutsekvalifikatsiooni tunnustamise näol pole tegemist samade protseduuridega: personali sertifitseerimist kohaldatakse isiku suhtes, kelle pädevus ei ole varem tõendatud, välisriigis omandatud kutsekvalifikatsiooni tunnustamise protseduuri aga isiku suhtes, kelle pädevus on varem teises riigis juba tõendatud. Minister selgitas, et isiku suhtes, kes on oma pädevuse tõendanud välisriigis, oleks täiendava pädevuse tõendamise nõude kohaldamine diskrimineeriv ja riivaks Euroopa Liidu õigusest tulenevat isikute vaba liikumise põhimõtet.

4. Kuna kutsekvalifikatsiooni omandamise nõuded on iga liikmesriigi enda määrata, on võimalik, et mõnes riigis võib isik kutsekvalifikatsiooni omandada lihtsamate, mõnes jällegi keerulisemate ja koormavamate nõuete kohaselt. Et isik ei peaks teises liikmesriigis tööle asudes uuesti sama kvalifikatsiooni omandama või seda tõendama, on Euroopa Parlament ja Nõukogu oma direktiiviga nr 2005/36/EÜ kohustanud liikmesriike nende isikute suhtes kohaldama kutsekvalifikatsioonide tunnustamise menetlust.

5. See menetlus on samaväärne elektriohutusseadusest tuleneva personali sertifitseerimise menetlusega. Kui selles menetluse peaks selguma, et kutsekvalifikatsiooni tasemed on erinevad või kui välisriigis omandatud kutsekvalifikatsiooni sisu on kitsam kui Eestis nõutav ja kui seetõttu ei ole välisriigis omandatud kutsekvalifikatsiooni tõendus piisav, võib avalik võim rakendada välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seaduse §-s 13 sätestatud korvamismeetmeid.

II Vaidlusalune säte

6. ELOS § 30 lg 1 sätestab:

„§ 30. Välisriigis omandatud pädevus

(1) Kui isik, kes soovib töötada käidukorraldajana, elektritöö juhina või tehnilist kontrolli teostava töötajana, on omandanud pädevuse välisriigis, ei kohaldata tema suhtes käesoleva seaduse §-de 28 ja 29 nõudeid.

[---].”

III Õiguskantsleri seisukoht

7. Avaldusaluses asjas on põhiküsimus, kas ELOS § 30 lg 1 on kooskõlas PS § 12 lg 1 esimeses lauses sätestatud üldise võrdsuspõhiõigusega. Sellele küsimusele vastamiseks selgitan lühidalt üldise võrdsuspõhiõiguse sisu ning seejärel hindan kõnealuse elektriohutusseaduse sätte põhiseaduspärasust.

8. PS § 12 lg 1 esimene lause sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse. Selle põhiõiguse kaitseala riivega on tegemist siis, kui leiab aset võrdses seisundis olevate isikute ebavõrdne kohtlemine.¹ Võrdsuspõhiõigus pole aga piiramatu õigus. PS § 12 lg 1 esimese lausega on vastuolus vaid selline ebavõrdne kohtlemine, millel puudub legitiimne eesmärk või mis on selle eesmärgi suhtes ebaproportsionaalne.²

9. Nagu öeldud, saab PS § 12 lg 1 esimese lause riivega olla tegu siis, kui ebavõrdselt koheldakse sarnases olukorras olevaid isikuid. Isikute võrreldavuse hindamiseks on vaja igal konkreetsel juhul määrata võrdluse lähtekoht ehk esmalt tuleb välja selgitada, kas tegemist on sarnases olukorras olevate isikute gruppidega. Kui tegemist on sarnases olukorras olevate isikutega, tuleb järgnevalt selgeks teha, kas ja kuidas neid isikuid omavahel erinevalt koheldakse.

10. Võrreldavateks, st sarnases olukorras olevate isikute gruppideks, on avaldusaluses asjas minu hinnangul füüsilised isikud, kes soovivad töötada Eesti territooriumil käidukorraldajana, elektritöö juhina või tehnilist kontrolli teostava töötajana. Neist osad on omandanud nimetatud tööde teostamise pädevuse Eestis kooskõlas EIOS §-ga 28. Teised aga on omandanud nimetatud tööde teostamise pädevuse välisriigis.

11. Isikute suhtes, kes on omandanud pädevuse Eestis kooskõlas EIOS §-ga 28, rakendub EIOS § 29. Sellest sättest tulenevalt kohustuvad nad alluma personali sertifitseerimise asutuse korraldatavale perioodilisele järelevalvele. Need isikud aga, kes on omandanud pädevuse välisriigis, ei pea vastavalt EIOS § 30 lõikele 1 sellisele järelevalvele alluma. Sellest johtuvalt võib esmapilgul tunduda, et sarnases olukorras olevaid isikuid koheldakse erinevalt.

12. Siiski leian, et Eestis pädevuse omandanud isikuid ja välisriigis pädevuse omandanud isikuid ei kohelda erinevalt ja seda alljärgnevatel põhjustel.

13. Minu hinnangul ei ole EIOS § 29 lg 1 sätestatud personali sertifitseerimise asutuse korraldatava perioodilise järelevalve puhul tegu teatud eraldiseisva elektrialal tegutsevate isikute suhtes korraldatava järelevalvega, vaid osaga Eestis kasutusel olevast personali sertifitseerimise süsteemist. Eestis on elektrialal tegutsevate isikute pädevuse tõendamiseks võetud kasutusele elektriohutusseaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides reguleeritud personali sertifitseerimise süsteem, mida teeb personali sertifitseerimisasutus. Viimane lähtub oma tegevuses rahvusvahelisest standardist EVS-EN ISO/IEC 17024 „Vastavushindamine, üldnõuded personali sertifitseerimisasutustele“. Sellise süsteemi kasutamine tingib ka kohustuse allutada pädevuse omandanud isikud sertifitseerimisasutuse perioodilisele järelevalvele nagu sätestab EIOS § 29. Sertifitseerimissüsteem tähendab, et pole võimalik anda välja tähtajatut sertifikaati. Kui isik soovib jätkuvalt töötada käidukorraldajana, elektritöö juhina või tehnilist kontrolli teostava töötajana, peab isik ka oma pädevust teatud aja möödudes kinnitama. Niisiis on personali sertifitseerimine Eestis käsitletav teatava protsessina.

14. Kuna erinevate kutsevalifikatsioonide omandamine on üldjuhul Euroopa Liidu liikmesriikide endi määrata, muu hulgas elektrialal, on selge, et nii kutse omandamise protsess kui ka sisu võivad riigiti erineda.

15. Selleks, et välisriigis kehtinud reeglite alusel kutse omandanud töötaja saaks Eestis uuesti sama kutset omandamata töötada, tuleb tal vastavalt EIOS § 30 lõikele 2 läbida kutsevalifikatsiooni tunnustamise menetlus.

¹ RKPJKo 07.06.2011. a, nr 3-4-1-12-10, p 36.

² Samas, p 35.

16. Tunnustamise raames hinnatakse, kas välisriigis omandatud pädevus (sisu mõttes) on võrreldav Eestis omandatud pädevusega. Kutsekvalifikatsiooni tunnustamise raames ei uurita välisriigis pädevuse omandamise protseduuri, ei võrrelda seda meil kehtiva personali sertifitseerimise protsessiga. Oluline on tuvastada, kas välismaal pädevuse omandanud isikul on meil kehtivatele sisulistele nõuetele vastav kvalifikatsioon elektrialal tegutsemiseks. Kui isiku pädevust tunnustatakse, võib ta vastaval elektrialal töötada.

17. Seega võib tõdeda, et Eestis omandatakse pädevus tulenevalt Eestis kasutatavast personali sertifitseerimismenetlusest sisuliselt tähtajalisena ja isik peab oma pädevust sisuliselt uuesti kinnitama justkui ta polekski pädevust omandanud. Välismaal omandatud pädevuse puhul hindab riik isiku pädevuse Eestis kehtestatud nõuetele sisulist vastavust. Mõlemal juhul püüab seadusandja tagada seda, et elektrialal töötaksid vaid isikud, kes vastavad elektriohutusseaduse nõuetele.

18. Kuna EIOS § 30 lõikes 1 silmas peetud juhul on isikul pädevus juba omandatud, EIOS §-s 29 sätestatud sertifitseerimisprotsessi tulemusel aga kontrollitakse isiku pädevus uuesti üle justkui ta polekski pädevust omandanud, leian, et EIOS § 30 lg 1 ei kohtle Eestis ja välismaal pädevuse omandanud isikuid EIOS § 29 tuleneva järelevalve kohustuse osas erinevalt. Lõppastmes on Eestis tulenevalt EIOS §-dest 28 ja 29 ning § 30 lõikest 2 lubatud tegutseda vaid neil töötajatel, kes vastavad elektriohutusseaduse nõuetele, olgu nad omandanud pädevuse Eestis või välisriigis.

19. Neil põhjendustel leiangi, et elektriohutusseaduse § 30 lg 1 ei ole PS § 12 lg 1 tuleneva üldise võrduspõhiõigusega vastuolus osas, milles EIOS § 28 ja 29 sätteid ei kohaldata isiku suhtes, kes on omandanud pädevuse välisriigis ja soovib töötada Eestis käidukorraldajana, elektritöö juhina või tehnilist kontrolli teostava töötajana.

Täna Teid veel kord pöördumise eest.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Lisa: koopia Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi vastusest

Koopia: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (avaldaja andmeid avaldamata)