



Õiguskantsler

Villu Kõve
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie nr
Meie 25.02.2021 nr 9-2/210316/2101171

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-18-1432

Austatud Villu Kõve

Palusite õiguskantsleri arvamust, kas [ehitusseadustiku](#) (EhS) § 24 lõikes 4 nimetatud õigustloova akti osaline andmata jätmine on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega (PS).

Leian, et ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri 23. novembri 2017. a määruses nr 61 [„Kvalifikatsiooni tõendamise nõudega ehituse tegevusalade täpsem jagunemine ja nendele tegevusaladele vastavad täpsemad kvalifikatsiooninõuded“](#) (edaspidi määrus nr 61) toodud tegevusaladele vastavate täpsemate kutsekvalifikatsiooninõuete kehtestamata jätmine on vastuolus EhS § 24 lõikes 4 antud volitusnormiga ja seega on vastuolus põhiseaduse §-ga 3 ja § 94 lõikega 2 koostoimes § 29 lõikega 1.

I. Asjaolude lühikirjeldus

1. Kaebaja 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 lõike 1 punki 3 kohaselt üleminekuperiood, mille järel tohtisid jätkata ehitusalal majandus- ja kutsetegevust need isikud, kellel oli õigus sellel tegevusalal tegutseda enne EhS jõustumist 1. juulil 2015. Taotluse kohaselt oli kaebaja omandanud teedeehitustehniku kutse Tallinna Kõrgemas Tehnikakoolis teedeehituse eriala lõpetamisega 25. veebruaril 1994. Sellest ajast alates on ta tegutsenud teedeehituses ja on end oma erialal täiendanud mitmesugustel koolitustel. Alates 2012. aastast on kaebaja teedeehitusettevõtte osanik ja juhatuse liige.
2. MTÜ Eesti Ehitusinseneride Liidu (EEL) teedeinseneride kutsekomisjon jättis 13. juuni 2018. a protokollilise otsusega nr 1 kaebaja taotluse rahuldamata.
3. Kaebaja esitas halduskohtule kaebuse tuvastada EEL otsuse nr 1 ja kutsestandardi „Diplomeeritud teedeinsener, tase 7“ tühisus või õigusvastasus või alternatiivselt tühistada EEL otsus nr 1 ja tuvastada kutsestandardi „Diplomeeritud teedeinsener, tase 7“ õigusvastasus ning kohustada Eesti Ehitusinseneride Liitu uuesti otsustama.

Õiguskantsleri Kantselei

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

II. Õiguskantsleri seisukoht

Asjassepuutuvad sätted

4. Asjassepuutuv on säte, mis on kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega ehk mille põhiseadusele mittevastavuse korral peaks kohus otsustama asja teisiti kui põhiseadusele vastavuse korral. Õiguskorras puuduva normi asjassepuutuvuse üle otsustamiseks tuleb esmalt tuvastada, et õiguskorras puudub nõutav norm.

5. Lahendades asja konkreetse normikontrolli menetluses, peab õigustloova akti andmata jätmise ehk põhiseadusvastane lünk olema kohtuasja lahendamisel asjassepuutuv. Tuleb tuvastada, milline oli põhiseadusest tulenev positiivne kohustus ning kuidas Riigikogu on seda regulatsiooni kehtestamata jätmisega eiranud. Samuti tuleb näidata, kas ja kuidas oli selle rikkumise tuvastamine vajalik konkreetse kohtuasja lahendamiseks. Kui põhiseadusest ei tulene teisiti, hõlmab Riigikogu avar otsustusruum mitte üksnes seda, millise sisuga õigusnorme kehtestada, vaid ka laia valikuvabadust seadusloome vormilistes küsimustes, sealhulgas selles, milliseid norme ühte õigusakti koondada ja kuidas neid pealkirjastada (RKPJKo [10.04.2018, 5-17-42](#), p-d 24–25, 27 ja 29–30).

6. Kui kohtuasja lahendamiseks vajalikku materiaaõiguslikku normi ei ole kehtestatud, peab kohus olema piisava kindlusega veendunud, et on olemas faktilised asjaolud, mille reguleerimata jätmise (sh mõne kehtiva normi kohaldamisalast välistamine) on kohtu hinnangul põhiseadusega vastuolus. Norm või selle puudumine on sellisel juhul asjassepuutuv kohtuasjas vaidluse all olnud faktiliste asjaolude ulatuses (RKPJKo [18.12.2019, 5-19-42/13](#), p 40).

7. Ehitusseadustiku § 24 lõige 1 sätestab, et EhS § 24 lõikes 2 nimetatud tegevusaladel võib ettevõtja ja pädev isik ehitusalal majandustegevuse korras pakkuda oma teenuseid ning tegutseda, kui ettevõtja vastutusel ja heaks tegutseva pädeva isiku kvalifikatsiooni tõendab haridusel ja töökogemusel põhinev kutseaduse kohane kutse või muu õigusakti kohane pädevustunnistus. EhS § 24 lõike 2 punkti 1, EhS § 38 lõike 2 ja EhS lisa 1 kohaselt on see nõutud ka teedehituse alal. EhS § 24 lõike 4 kohaselt kehtestab sama paragrahvi lõikes 2 sätestatud tegevusalade täpsema jagunemise ja nendele tegevusaladele vastavad täpsemad kvalifikatsiooninõuded valdkonna eest vastutav minister määrusega. EhS § 24 lõike 4 alusel on ettevõtlus- ja infotehnoloogiainister andnud määruse nr 61.

8. Asjassepuutuv on EhS § 24 lõike 4 alusel kehtestatud määrus nr 61. Kui määrus sätestab volitusnormi piire ja ulatust arvestades kvalifikatsiooninõuded, on määrus seadusega kooskõlas ja formaalselt põhiseaduspärane. Sellisel juhul on võimalik hinnata koos kutsestandardiga vaidlustatud otsuse õiguspärasust.

9. Kui määruses ei ole kvalifikatsiooninõudeid sätestatud, need ei ole piisavalt täpselt määratud või puudub kutsestandardi kehtestamiseks volitusnorm, on tegemist õigustloova akti (määruse) andmata jätmisega tegevusaladele vastavate täpsemate kvalifikatsiooninõuete määramiseks. Viimasel juhul puudub õiguslik alus kutsestandardi kehtestamiseks ja selle alusel taotletud kutse andmata jätmiseks. Sel juhul peaks kohus määruse nr 61 põhiseadusele vastavuse korral otsustama asja teisiti kui juhul, mil tegevusaladele vastavaid täpsemaid kvalifikatsiooninõudeid ei ole kehtestatud, need ei ole piisavalt täpselt määratud või puudub vastav volitusnorm.

Põhiseadusvastane lünk või põhiseaduskonformne tõlgendamine

10. Ehitusseadustiku § 24 lõikes 4 ei ole kvalifikatsiooninõudeid kehtestatud. Küll aga on antud volitus vastutavale ministrile määruse kehtestamiseks, millega reguleerida EhS § 24 lõikes 2 sätestatud tegevusalade täpsem jagunemine ja nendele tegevusaladele vastavad täpsemad kvalifikatsiooninõuded.

11. Seega on kõnealuse põhiseaduslikkuse järelevalve asja keskne küsimus see, kas määruses nr 16 on kehtestatud kvalifikatsiooninõuded nii, nagu nõuab EhS § 24 lõige 4. Kvalifikatsiooninõuete kehtestamata jätmisel on tegu lüngaga, kui olemasolev regulatsioon jääb alla põhiseaduslikult nõutava taseme (vt punktid 12–24).

Vaidlusaluses asjas on võimalik ka selline tõlgendus, mille kohaselt on määrus nr 61 kooskõlas EhS § 24 lõikes 4 sätestatud volitusnormiga ja põhiseadusvastast lünka ei ole. Põhiseaduskonformse tõlgenduse olemasolul tuleb seda eelistada tõlgendusele, mille kohaselt norm või selle puudumine ei oleks põhiseadusega kooskõlas (RKÜKo [22.02.2005, 3-2-1-73-04](#) p 36) (vt punktid 25–41).

Niisiis on kohtu ees põhimõtteline küsimus, kuidas mõista EhS § 24 lõikes 4 toodud volitusnormi sisu ja milline peab olema volitusnormi määratletuse aste, et seda pidada põhiseaduspäraseks.

Põhiseadusvastane lünk

12. Ehitusseadustiku § 24 lõike 4 grammatilise tõlgenduse kohaselt tuleb kvalifikatsiooninõuded kehtestada valdkonna eest vastutava ministri määruses. EhS [seletuskiri](#) viitab, et „EhS § 24 lõikes 4 antakse volitusnorm tegevusalade täpsema alajaotuse ja alajaotusele vastavate sobivate kvalifikatsiooninõuete kehtestamiseks“. Varasemas EhS regulatsiooni käsitlevas [seletuskirjas](#), milles selgitati seoses majandusseadustiku üldosa seadustiku (edaspidi MsÜS) muutmisega kutsete andmise korda ja põhimõtteid, puuduvad täpsemad selgitused kvalifikatsiooninõuete kehtestamise volitusahela kohta.

13. Ehitusseadustiku § 24 lõike 4 alusel on ettevõtlus- ja infotehnoloogiaminister andnud määruse nr 61. Määruse nr 61 §-des 2–9 nimetatud juhtudel määratakse isiku kvalifikatsiooni ulatus kindlaks kutse andmise aluseks olnud kutsestandardi järgi (määruse nr 61 § 1 lg 1). Määruse nr 61 § 1 lõikes 1 nimetatud juhtudel peab kutse vastama [kutseseaduse](#) (KutS) §-s 4 nimetatud kvalifikatsiooniraamistikule, kui EhSRS § 16 ei sätesta teisiti (määruse nr 61 § 1 lg 2).

14. Seega teeb määrus nr 61 viite kutsestandardile, kuid määruses endas puuduvad kvalifikatsiooninõuded. Tegemist ei ole olukorraga, kus kvalifikatsiooninõuded oleksid piisavalt määramata, vaid neid ei ole määrusega üldse kehtestatud.

15. Määruse nr 61 kehtiva redaktsiooni [seletuskirjast](#) nähtub, et täpsemate kvalifikatsiooninõuete esitamata ja määramata jätmine on olnud taotluslik. Kutsestandardi õigusakti tasandil sätestamine ei olevat võimalik lähtuvalt kutsesüsteemi dünaamikast ja vajadusest tagada selle võimalikult ajakohane sisu.

16. Põhiseaduse § 3 lause 1 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Põhiseadus ei keela Riigikogu pädevuses olevaid küsimusi delegeerida täitevvõimule, kui seaduses on piisavalt määratud täitevvõimu tegutsemise alused ja tingimused, et välistada omavoli. Kuigi kõik põhiõiguste seisukohalt olulised otsused peab langetama Riigikogu, võib vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega.

17. Põhiseaduse § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. See tähendab, et niisugune piirang peab olema kooskõlas ka PS § 3 esimese lausega, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel, ja PS § 94 lõikega 2, mis sätestab muu hulgas, et minister annab määrusi seaduse alusel ja täitmiseks. Neist normidest tuleneb, et määrust kehtestades (sh määrusega põhiõigusi piirates) ei või minister minna vastuollu seadustes sätestatuga. Seda nõuet täpsustab määruste puhul ka [haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 89. Kui põhiseadusest ei tulene teisiti, hõlmab Riigikogu avar otsustusruum mitte üksnes seda, millise sisuga õigusnorme kehtestada, vaid ka laia valikuvabadust seadusloome vormilistes

küsimustes, sealhulgas selles, milliseid norme ühte õigusakti koondada ja kuidas neid pealkirjastada.

18. Praegusel juhul ei ole seaduses toodud volitusnormi alusel määrusega tegevusaladele vastavaid täpsemaid kvalifikatsiooninõudeid kehtestatud, vaid on piiratud viitega kutsestandardile. Lähtudes EhS § 24 lõike 4 grammatilisest tõlgendusest, ei ole see kooskõlas volitusnormi piiride ja eesmärgiga. EhS § 24 lõike 4 selget sõnastust arvestades pole ministril kvalifikatsiooninõuete kehtestamata jätmiseks otsustusruumi. Minister ei saa ilma edasivolituse õiguseta määrusega anda kutsekvalifikatsiooninõuete kehtestamise volitust kui normilooefunktsiooni kutsenõukogule, kui Riigikogu on sõnaselgelt pannud selle ülesande ministrile endale. Volitusnormi piire ei ava ka EhS § 24 lõige 1, sest EhS § 24 lõige 4 viitab otseselt määrusele ning EhS § 24 lõige 1 üksnes kutseaduse kohasele kutsele, mitte aga selle aluseks olevate nõuete kehtestamisele. Kuna EhS § 24 lõike 4 alusel ei ole kvalifikatsiooninõudeid kehtestatud, on tegemist lüngaga. Kui Riigikogu kohustab kvalifikatsiooninõudeid kehtestama määrusega, siis peavad need olema määruses (vrd [kriminaalhooldusseaduse](#) § 13).

19. Määrusega kvalifikatsiooninõuete kehtestamata jätmine toob kaasa põhiseadusvastase olukorra, kui õigusliku regulatsiooni puudusi pole võimalik ületada põhiseaduskonformse tõlgendamisega ning olemasolev regulatsioon jääb alla põhiseaduslikult nõutava taseme (RKPJKo [10.04.2018, 5-17-42](#), p 37).

20. Seadusliku aluse põhimõtte nõuab, et avalikku võimu teostataks üksnes seaduslikul alusel. PS § 29 lõike 1 kohaselt on Eesti kodanikul õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. See tähendab, et põhjendatud juhtudel võib piirata inimese valikuõigust, seades teatud tegevusaladele nt haridusnõudeid. PS § 29 lõikes 1 sätestatud elukutsevaliku piirangud on lubatud, kui need piirangud on proportsionaalsed. Kutse taotlemise eeltingimus ehituse, sh teedeehituse (EhS § 24 lg 1 ja lg 2 p 1, EhS § 38 lg 2, EhS lisa 1) valdkonnas kujutab endast PS § 29 lõikes 1 kehtestatud elukutsevaliku vabaduse piirangut. Sellise piirangu eesmärk on tagada, et kutse taotleja ettevalmistus oleks piisav ja ehitustegevus oleks kvaliteetne ja ohutu.

21. Kvalifikatsiooninõuded on kehtestatud kutsestandardiga. Kutsestandard on dokument, milles kirjeldatakse kutsetegevust ning selleks vajalikke teadmisi, oskusi ja kogemusi ning hoiakuid ehk kompetentsusnõudeid (KutS § 3 p 1, § 5 lg 1). Kutsestandardi kinnitab kutsenõukogu, mille koosseisu kuuluvad võrdsetel alustel sama kutsetegevuse valdkonna töötajad, tööandjad, kutse- ja erialaühendused ning riigi esindajad (KutS § 5 lg 2, § 8 lg 1, kutsestandardite määruse § 6). Kutsestandardite koostamise protsess on sätestatud haridus- ja teadusministri 28.11.2008 määruses nr 69 „[Kutsestandardite koostamise, muutmise ja vormistamise kord](#)“ (kutsestandardite määrus).

22. Kehtestatud kutsestandard ei võimalda siiski tagada põhiseaduspärast olukorda kvalifikatsiooninõuete täitmise hindamiseks, kuna kutsenõukogul puudus kutsestandardi andmiseks volitus. Kvalifikatsiooninõuete kehtestamise kohustus ja õigus on EhS § 24 lõike 4 kohaselt üksnes vastutava valdkonna ministril. Kutsenõukogu on ilma kehtiva õigusliku aluse ja volituseta kehtestanud otsusega kutsestandardi kvalifikatsiooninõuded. PS § 3 lõike 1 esimeses lauses ja §-s 11 sätestatud seadusereservatsiooni nõude kohaselt saab põhiõigusi piirata aga üksnes juhul, kui seaduses on olemas õiguslik alus, mis sellise piiramise võimaluse ette näeb.

23. Ka muud KutS sätted ei sisalda regulatsiooni, mis võimaldaks kutsenõukogul kutsestandardit kehtestada ja kutsekvalifikatsiooninõudeid hinnata viisil, mis annaks põhiseaduspärase tulemuse. Ka EhS-s puudub alternatiivne regulatsioon, millest võiks kutsekvalifikatsiooninõuete hindamisel lähtuda.

Mõistetav on eesmärk, et ehitusalased kvalifikatsiooninõuded peavad olema võimalikult ajakohased. Laiemas plaanis on selle nõude eesmärk kindlustada ehitustegevuse ohutus ja kvaliteet, mis on avalikes huvides. Kutsevaldkonnad arenevad aja jooksul ning sellega muutuvad ka kutsealal tegutsevatele isikutele seatud ootused. Selline areng võibki kaasa tuua kutsestandardite muutmise ja kutse andmise ja/või kutseõuete täitmist hõlbustava korra muutmise. Selline eesmärk ei õigusta aga volitusnormiga pandud kohustuse täitmata jätmist. Regulatsiooni ajakohasust on võimalik tagada ka volitusnormi järgides ja selle piires tegutsedes, näiteks määrust vajaduse korral muutes.

24. Niisiis puudub EhS § 24 lõike 4 alusel kehtestatud täpsem kvalifikatsiooninõuete regulatsioon, millest võiks lähtuda kutsestandardi õiguspärasuse ja kaebaja vaidlustatud otsuse hindamisel. Nõutava regulatsiooni kehtestamata jätmise tagajärjel ei ole võimalik taotleda ega saada EhS § 24 lõikes 2 sätestatud tegevusaladele vastavat kutset. Kuna kindlatel tegevusaladel pädeva isikuna tegutsemiseks on aga vaja kutset (ja seda tõendav kutsetunnistus), riivab nõutava regulatsiooni puudumine PS §-s 29 sätestatud õigust valida tegevusala ja elukutset.

Põhiseadusega kooskõlaline tõlgendus

25. Kuigi EhS § 24 lõikes 4 sätestatud volitusnormi ulatus on laiem kui määruses nr 61 esitatud regulatsioon ehk volitusnormi täit ulatust ei ole määruses nr 61 ära kasutatud, on sellele põhiseaduspärane õigustus. Hinnates EhS § 24 lõikes 4 sätestatud volitusnormi ulatust ja seda, kuidas minister on selle alusel määrust sisustanud, tuleb arvesse võtta ka muid asjakohaseid norme, eelkõige EhS § 24 lõikeid 1 ja 5.

26. Ehitusseadustiku § 24 lõike 1 kohaselt peab EhS § 24 lõikes 2 nimetatud tegevusalal tegutsev pädev isik oma kvalifikatsiooni tõendama haridusel ja töökogemusel põhineva kutseeaduse kohase kutsega. Kvalifikatsioon on töö eripärale vastavad piisavad teadmised ja oskused ehk kompetentsus, mida on ametlikult hinnatud (EhS § 19 lg 1 p 3, KutS § 3 p 5). Seega peab isikul olema kutseeaduse kohaselt saadud kutse. Kuigi EhS § 24 lõige 1 ei nimeta kutsestandardit, on kutseeaduse kohast kutset nõudes viidatud kutseeaduse regulatsioonile tervikuna, sisuliselt on nii osundatud ka kutsestandardi järgimise kohustusele. Kutseeaduse kohaselt on kutset võimalik anda üksnes kutsestandardi olemasolul ja selle alusel.

27. Kutsestandardisse tuleb kirja panna kompetentsuse nõuded ehk edukaks kutsetegevuseks vajalikud teadmised, oskused ja hoiakud (KutS § 5 lg 1, § 3 p 1). Kutsestandardis kirjeldatud kompetentsuse nõuded, mille osaks on ka haridus, ongi kvalifikatsiooninõuded EhS § 24 lõike 4 tähenduses. Ekslik on arvamus, et kutsestandardit tuleb koostada, silmas pidades EhS § 24 lõike 4 alusel kehtestatud määruses sätestatud täpsemaid kvalifikatsiooninõudeid, ja kui neid määruses ei olegi kehtestatud, siis ei tohiks ka kutsestandardis neid kehtestada. Kutsestandardit käsitlev regulatsioon on sätestatud eraldi seaduses ning põhiseaduse §-st 3 tuleneva seaduslikkuse põhimõtte kohaselt ei tohi seda ministri määrusega piirata.

28. Riigikogu on EhS § 24 lõikes 1 ette näinud, et kvalifikatsiooninõuded kehtestab kutseõukogu kutsestandardis (KutS § 5). Kutseeadus reguleerib ammendavalt kutsestandarditega seonduvat, sh nii selle kehtestamise volitusi, menetluskorda kui ka kutsestandardi sisu. Kutsestandardid paigutuvad ühtsesse kutsekvalifikatsiooniraamistikku, kusjuures kutsekvalifikatsiooniraamistikus kirjeldatud kutsetasemed on võrreldavad haridustasemega (KutS § 4 lg 2, lisa 1). Seega on ootuspärane, et kutsestandardis on käsitletud ka kutsetaseme eelduseks olevat haridustaset. On võimalik anda vaid selline kutsetase, mis vastab inimese haridustasemele. Haridus- ja kutsetaseme võrreldavust on visuaalselt selgitatud näiteks SA Kutsekoja [veebilehel](#).

29. Ehitusseadustiku § 24 lõike 5 kohaselt tohib EhS § 24 lõike 4 alusel antud määruises kohustuslikke kvalifikatsiooninõudeid kehtestada üksnes nende tegevusalade puhul ja ulatuses, kus need on põhjendatavad olulise avaliku huviga ja nii, et tagatud oleks PS §-s 11 sätestatud põhimõtete järgimine. Sellest järeldub, et EhS § 24 lõikes 4 antud volitust ei pea tingimata alati täiel määral ära kasutama ja kvalifikatsiooninõudeid ei pea kehtestama, kui selleks pole vajadust. Seega on ministril määruise sisustamisel kaalutusõigus.

30. Kui Riigikohus tunnistab ministri määruise põhiseadusega vastuolus olevaks põhjusel, et määruises ei ole kehtestatud täpsemaid kvalifikatsiooninõudeid, tähendab see kohtu hinnangut, et täpsemate kvalifikatsiooninõuete kehtestamiseks on oluline avalik huvi, nagu näeb ette EhS § 24 lõike 5 viimane lause ja minister on oma kaalutusõigust teostanud valesti. Lisaks tuleb arvestada, et kõigil ehitusvaldkonna tegevusaladel ei pruugi olla avalikku huvi täpsemate kvalifikatsiooninõuete kehtestamiseks määruisega, see huvi võib olla vaid mõnel üksikul tegevusalal, näiteks üksnes teedega seotud kutsetegevuse aladel.

31. Arvestades, et EhS § 24 lõike 1 kohaselt on kvalifikatsiooninõuded juba kutsestandardis kehtestatud ja seda, et EhS § 24 lõike 5 kohaselt tuleks ministril hoiduda määruises kvalifikatsiooninõudeid kehtestamast, kui selleks pole vajadust, ei ole põhjust asuda seisukohale, et minister on jätnud määruises kvalifikatsiooninõuded põhiseadusvastaselt kehtestamata. Kuigi EhS § 24 lõikes 4 on volitusnormi ulatus laiem kui määruises nr 61 kasutatud, ei tähenda see, et minister peaks volituse ulatust kõnealusel juhul täiel määral ära kasutama ja kehtestama täpsemad kvalifikatsiooninõuded ka siis, kui seda ei saa põhjendada olulise avaliku huviga ja kui see poleks ka vajalik, sobiv ega proportsionaalne.

32. Oluline avalik huvi EhS § 24 lõikes 4 sätestatud volitusnormi alusel täpsemate kvalifikatsiooninõuete kehtestamiseks võib puududa selle tõttu, et kvalifikatsiooninõuded on piisavalt täpselt määratud kutseaduse alusel kinnitatud kutsestandardis. Riigikogu ei ole soovinud, et määruises kehtestataks kohustuslikud kvalifikatsiooninõuded alati ja iga tegevusala jaoks. Seda kinnitab ka selle normi kujunemislugu. Kõnealune norm seondub kutsetele üleminekuga ja selle põhjendused on esitatud MsÜS [seletuskirjas](#) ehitusseaduse muudatuste juures. Selgitustest nähtub, et määruises tegevusalade kvalifikatsiooninõuete kehtestamisel tuleb lähtuda kutsestandardis esitatud nõuetest ja määruises üksnes võetakse kokku ja antakse ülevaade, millise kutsega isikud tohivad kindlal tegevusalal tegutseda. Varem kehtinud regulatsioon toodi sisulisi muudatusi tegemata ehitusseadustikku üle. Ehitusseadustiku [seletuskirjast](#) selgub, et sisulisi muudatusi võrreldes MsÜS muudetud ehitusseadusega ei ole ka kavas. Seega on Riigikogu tahet hinnates asjakohane arvestada tänaseks kehtetu normi kohta antud selgitusi. Ehitusseadustikuga kaasnesid üksnes vormilised muudatused normi stiilis ja sõnastuses. Üksnes teedeehituse valdkonnas olid muudatused sisulisemad ja seisnesid teeseaduses teedeehitust käsitleva regulatsiooni kehtestamises ehitusseadustikus ja ühtlustamises.

33. EhS § 24 lõikes 4 esitatud volitusnormi sõnastusest, millega antakse volitus kehtestada täpsemad kvalifikatsiooninõuded, järeldub, et kvalifikatsiooninõuete tegelik allikas on kuskil mujal. Ka ei määra see, kui täpselt peaks minister kvalifikatsiooninõudeid kehtestama. Kvalifikatsiooninõuete tegelik allikas on kutsestandard, millele on sisuliselt viidatud EhS § 24 lõikes 1. Igal juhul ei saa EhS § 24 lõike 4 sõnastuse kohaselt määruises kehtestada nõudeid, mida EhS § 24 lõiked 1 ja 2 ei sisalda ega hõlma ka viidates. Lubatud on üksnes EhS § 24 lõikes 2 esitatud tegevusalade loetelu täpsemat jagunemist tegevusalade alaliikideks sätestada ja neile tegevusaladele vastavaid täpsemaid kvalifikatsiooninõudeid kehtestada ehk kutsestandardist tulenevaid nõudeid täpsustada. Seega tuleb EhS § 24 lõike 4 sisustamisel arvesse võtta kutseaduse alusel kinnitatud kutsestandardeid. Vastupidine tõlgendus, mille kohaselt tuleks kutsestandardi kehtestamisel arvesse võtta EhS § 24 lõike 4 alusel kehtestatud määruises sätestatud täpsemaid kvalifikatsiooninõudeid, viiks PS §-st 3 tuleneva seaduslikkuse põhimõttega vastuolus olevale järeldusele, kuna sel juhul sõltuks kutseaduse toimimine sellest, kas EhS § 24 lõike 4

alusel tegutsev minister on määranud kvalifikatsiooninõudeid kehtestanud, sellisel juhul muutuks sisutuks ka EhS § 24 lõige 1.

34. Kuna seadus ei näe ette, kui täpseid kvalifikatsiooninõudeid peab määranud kehtestama, on sobiv ka see, kui määruse nr 61 §-s 1 on viidatud kvalifikatsiooninõuete tegelikule allikale (mis järelduks ka EhS § 24 lõikest 1) ja määranud täpsemaid kvalifikatsiooninõudeid ei olegi. Seaduse volitus kehtestada täpsemad kvalifikatsiooninõuded määranud hõlmab ka õigust otsustada, et niigi juba kutsestandardites määratud kvalifikatsiooninõudeid ei ole vaja määranud täpsustada, ning piirduda selgitava viitega kvalifikatsiooninõuete tegelikule allikale. Seda toetab ka EhS § 24 lõikes 5 sätestatud keeld määranud kohustuslikke kvalifikatsiooninõudeid kehtestada, kui selleks puudub oluline avalik huvi.

35. Määruse nr 61 §-s 1 esitatud viidet kutseaduse alusel kinnitatud kutsestandardile ei ole põhjust pidada HMS § 91 edasivolituse keeldu rikkuvaks. HMS § 91 käsitleb määruse edasivolitamist, kutsestandardit aga määruseks pidada ei saa. Seega ei ole edasivolituse keeld siin asjakohane. Edasivolituse küsimus ei tule kõne alla ka põhjusel, et EhS § 24 lõikes 1 on Riigikogu juba otsustanud, et EhS § 24 lõikes 2 nimetatud tegevusaladel tegutsevatel pädevatel isikutel peab olema kutseaduse kohane kutse. Viidates kutseaduse kohasele kutse olemasolule, on viidatud kohustusele järgida kutsestandardit ja sellest järelduks kutsestandardis sätestatud kompetentsuse ehk kvalifikatsiooninõuete kohustuslikkus. Kutseaduses on piisavad volitused kutsestandardites kompetentsusnõuete kehtestamiseks ning neid volitusi ei pea otsima ehitusseadustikust.

36. Ehitusseadustiku § 24 lõikes 4 antud volitusnormi ei saa käsitleda kutseaduse erinormina, mis välistaks kutseaduse regulatsiooni kohaldumise kvalifikatsiooninõuetele. Kui asuda seisukohale, et tegemist on erinormiga, mis välistab kutseaduse regulatsiooni kohaldumise, oleks tegemist seaduslikkuse põhimõtte rikkumisega. Seadus on ülimuslik ministri määruse ees ja määrusega ei saa määrata seaduse kohaldamist, ei laiendavalt ega kitsendavalt. Justnimelt see aga järelduks, kui asuda seisukohale, et EhS § 24 lõikes 4 esitatud volitusnormi sõnastus „täpsemad kvalifikatsiooninõuded“ piirab kutseaduse alusel ja sellega kooskõlas kutsestandardites kvalifikatsiooninõuete kehtestamist.

Kutseadus ei võimalda ministril määrusega vahetult reguleerida kutsestandardi sisu ja selles kirjeldatud kompetentsuse (kvalifikatsiooni) nõudeid. Ka EhS § 24 lõike 4 sõnastusest, ega ühestki ehitusseadustiku muust sättest ei järeldu volitust reguleerida mõne teise seaduse reguleerimisalas olevat küsimust.

37. Ehitusseadustiku § 24 lõike 4 alusel kehtestatud määruse toime ei saa olla kutsestandardis esitatud nõudeid välistav. Kui minister kehtestaks selle volitusnormi alusel täpsemad kvalifikatsiooninõuded, siis oleks see täiendav ja iseseisvalt kehtiv nõue. Nii näiteks võiks minister, arvestades EhS § 24 lõikest 1 tuleneva kutse nõudega, määranud täpsustada, et mõnel täpsemalt määratletud tegevusalal võib tegutseda inimene, kellel on küll vastav kutse, kuid kes vastab ka määranud täpsustatud kvalifikatsiooninõuetele (hariduse, teadmiste või kogemuse osas).

38. Ehitusseadustiku § 24 lõiget 4 on võimalik põhiseadusega kooskõllaliselt tõlgendada nii, et kvalifikatsiooninõuded ei lähtu määrusest, vaid kutsestandardist. See järelduks ka EhS § 24 lõikes 1 esitatud materiaalsest nõudest ja selles kutseadusele tehtud viitest. EhS § 24 lõike 4 alusel kehtestatava määruse funktsioon on üksnes viia tegevusala ja kutsestandardi kohane kutse omavahel vastavusse ning selleks võib olla vaja täpsemalt määrata tegevusala ja sellele vastav kvalifikatsiooninõue. Erandina võimaldab EhS § 24 lõige 4 olulise avaliku huvi korral kehtestada ka täpsemad kvalifikatsiooninõuded, kui on esitatud kutsestandardis (EhS § 24 lg 5).

39. EhS § 24 lõikes 4 ettenähtud regulatsioon on funktsionaalses seoses EhS §-s 25 sätestatud teavitamiskohustusega. EhS § 25 lõike 2 kohaselt tuleb majandustegevusteates märkida EhS § 24 lõike 4 alusel kehtestatud määruses sätestatud täpsem tegevusala alaliik ja kutsetunnistuse nõude

korral sellele kantud kutse ja kutsetase, kutse andja, kutsetunnistuse number, andmise koht ja kuupäev ning kehtivusaeg. Seda funktsionaalset seost kinnitab ka volitusnormi terviklik sõnastus „tegevusalade täpsem jagunemine ja nendele tegevusaladele vastavad täpsemad kvalifikatsiooninõuded“ ning selle volitusnormi varasem rakenduspraktika – ka varem kehtinud samasisulised määrused ei kehtestanud kvalifikatsiooninõudeid, vaid üksnes viisid täpsemalt nimetatud tegevusala kokku sellele tegevusalale vastava kutse ja kutsetasemega (vt 2014-2015 kehtinud [määrus](#); 2015-2017 kehtinud [määrus](#)). Määrus nr 61 erineb eelnevalt kehtinud samasisulistest määrustest üksnes regulatsiooni tehnika poolest, enam ei ole peetud vajalikuks määruks kehtestada tabelit tegevusalade täpsema jaotuse ja neile vastavate kutsete kohta, vaid on eelistatud dünaamilisemat lahendust. Kuivõrd praeguseks on täielikult üle mindud kutsetele ja EhSRS §-s 16 sätestatud üleminekuajad on samuti möödas, ei pruugi EhS § 24 lõikes 4 sätestatud volitusnormi osa „täpsustatud kvalifikatsiooninõuded“ sellisel kujul olla enam vajalik.

40. Kui pidada silmas võimalust, et EhS § 24 lõiget 4 mõistetakse erinormina kutseadusele (nagu nähtub RKHKm [29.12.2020, 3-18-1432](#), p 16), nii et see välistab kutseaduse alusel kvalifikatsiooninõuete kehtestamise kutsestandardis, siis on EhS § 24 lõige 4 põhiseadusega vastuolus osas, milles see kohustab ministrit kehtestama määruks täpsemaid kvalifikatsiooninõudeid. Sel juhul tuleks PS §-st 3 tuleneva seaduslikkuse põhimõtte järgimise tagamiseks tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks EhS § 24 lõike 4 lauseosa „ja nendele tegevusaladele vastavad täpsemad kvalifikatsiooninõuded“. Samas muutuks sellisel juhul EhS § 24 lõige 5 üleliigseks, sest kui volitusnormi piirid oleksid sel viisil kitsendatud, ei olekski võimalik kehtestada määruks täpsemaid kvalifikatsiooninõudeid ka siis, kui see võiks olulisest avalikust huvist tuleneval põhjusel siiski õigustatud olla.

41. Ehitusseadustiku § 24 lõige 4 ei saa olla erinorm kutseaduse suhtes ka seetõttu, et see ei vasta KutS § 1 lõikes 2 sätestatud nõuetele – ehitusseadustik ei sisalda terviklikku regulatsiooni kutsenõuete väljatöötamise ega kutse andmise kohta. Ehitusseadustik ei sisalda üldse KutS § 1 lõike 2 mõttes asjakohaseid norme. KutS § 1 lõikes 2 sätestatud nõuetele vastab näiteks [advokatuuriseadus](#). Ehitusseadustik seondub kutseadusega vaid osas, milles see muudab kutse omamise teatud tegevusaladel kohustuslikuks. KutS § 15 lõige 2 näeb ette, et kutse olemasolu võib olla mõne õigusaktiga kohustuslikuks tehtud. EhS § 24 lõige 1 ongi kutse olemasolu EhS § 24 lõikes 2 nimetatud tegevusaladel, mida on EhS § 24 lõike 4 alusel kehtestatud määruks nr 61 täpsustamiseks alategevusaladeks jaotatud, kohustuslikuks tehtud.

Kokkuvõte

42. Põhiseaduses ette nähtud pädevus- ja vorminõuete eesmärk on tagada põhiseaduse kandvate printsiipide (õigusselguse, õiguskindluse, võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte) järgimine ja tõhusam põhiõiguste kaitse (RKÜKo [03.12.2007, 3-3-1-41-06](#), p 21). Eelnevat silmas pidades tuleb eelistada õigusselgust ja õiguskindlust arvestades tõlgendust, mis lähtub EhS § 24 lõikes 4 selgelt ja ühemõtteliselt sõnastatud sättest. EhS § 24 lõige 4 paneb valdkonna eest vastutavale ministrile kohustuse kehtestada kvalifikatsiooninõuded määruks, kuid seda kohustust ei ole praegu täidetud. Põhiseaduskonformse tõlgenduse hinnaks ei tohi olla õigusselgusetus, mis võib tekkida siis, kui avardada volitusnormi piire viisil, mis võimaldaks selle ulatuse määrata mitte esmalt sätte selget sõnastust arvestades, vaid erinevate sätete (EhS § 24 lg 1 ja § 24 lg 4) eesmärkide koostoimes. Kui volitusnorm on selge, ei ole vaja seda tõlgendada. Kutsekvalifikatsiooninõuete kehtestamata jätmine on seetõttu vastuolus PS §-ga 3 ja § 94 lõikega 2 koostoimes § 29 lõikega 1.

43. Kui Riigikohus leiab, et EhS § 24 lõike 4 alusel osaline õigustloova akti andmata jätmine on vastuolus PS §-ga 3 ja § 94 lõikega 2 koostoimes § 29 lõikega 1, tunnustab kohus sellega

õiguslünka, mis tuleb Riigikogul seadusemuudatusega või ministril määruse muutmisega kõrvaldada.

44. Arusaadavad ja hõlpsasti leitavad peavad olema nii kutset eeldavad tegevusalad kui ka vastavad kutse kvalifikatsiooninõuded. EhS kohaselt kehtestab kvalifikatsiooninõuded minister oma määrusega. Õiguselgeks ei saa pidada olukorda, kus volitusnormi alusel antud määruses ei ole konkreetseid kvalifikatsiooninõudeid ega hõlpsasti järgitavat viidet kutsenõukoja kehtestatud nõuetele, mille eest minister vastutuse võtab.

45. Riigikogul tuleks selgelt ja ühemõtteliselt otsustada, kas ehitusalased kvalifikatsiooninõuded tuleb sätestada määrusega või volitada neid kehtestama kutsenõukogu kutsestandardiga. Oluline on, et kvalifikatsiooninõuete kehtestamise volitusahel oleks selge ega tekiks kahtlusi, et see on katkenud. Inimese kohta tehtava otsuse aluseks on praegu kutsestandard, mille kehtestamiseks puudub EhS-s kohane volitusnorm. Inimesele peab olema kõrvalise abita ja kohtupraktikat uurimata selge, milline õigusakt on tema kohta tehtud otsustuse õiguslik alus.

46. Tunnistades, et EhS § 24 lõike 4 alusel peab kvalifikatsiooninõuded kehtestama määruses, tuleks läbi mõelda ja täpsustada ka EhS § 24 lõike 4 seos EhS § 24 lõike 1 regulatsiooniga kvalifikatsiooni tõendamise kohta. Nimelt tõendab EhS § 24 lõike 1 kohaselt kvalifikatsiooni haridusel ja töökogemusel põhinev kutseeaduse kohane kutse või muu õigusakti kohane pädevustunnistus. Kutse on aga määratud kutsestandardis (KutS § 3 p 2). Kutsenõukogul ei ole kutsestandardiga kvalifikatsiooninõuete kehtestamise pädevust. Kui regulatsioon jääb täpsustamata, võib EhS § 24 lõige 1 jääda sisutühjaks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Karolin Soo 693 8410
Karolin.Soo@oiguskantsler.ee

Ago Pelisaar 693 8407
Ago.Pelisaar@oiguskantsler.ee