



Õiguskantsler

Tiia Randma
juhatuse liige
SA Kutsekoda
kutsekoda@kutsekoda.ee

Teie nr

Meie 14.07.2022 nr 7-6/220978/2203807

Tuleohutuseksperdi, tase 6 kutsestandard

Lugupeetud Tiia Randma

Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kuna tema hinnangul ei vasta tuleohutuseksperdi 6. taseme [kutsestandard](#) (edaspidi: kutsestandard) tuleohutuse seadusele ega ole mõistlik. Avaldaja taotles kutse andjalt tuleohutuseksperdi, tase 6, kutse taastõendamist. Avaldaja teeb tuleohutuse alal tuleohutuseksperdina ehitise auditeid ja ehitusprojektide ekspertiise.

Täpsemalt selgitas avaldaja, et kutsestandard ei arvesta praktikas toimuva spetsialiseerumisega tuleohutusteenuste osutamise vallas. Avaldaja selgitas muu hulgas, et mitmeid kutsestandardi kohustuslikke kompetentse saab standardi järgi tõendada vaid teatud teenuste osutamisega, mida seaduse järgi osutab aga madalama tasemega (5. taseme) tuleohutusspetsialist ja mida avaldajalt kunagi ei tellita. Kohustuslike kompetentside tegevusnäitajate jäiga sõnastuse tõttu ei ole võimalik kohustuslike kompetentside tõendamist siduda tegelikult praktikas osutatavate teenustega, ehkki see oleks võimalik. Näiteks kontrollib ka avaldaja eksperdina auditite raames evakuaatsiooniteede märgistust, tuleohutuspaigaldiste hooldusdokumentatsiooni, mis võib olla käsitletav ka korraldusliku tuleohutuse alase tegevusena.

Kutsestandardit abstraktselt hinnates pole alust öelda, et tuleohutuseksperdi, tase 6, kutsestandardi (kehtib alates 13.04.2022) kohustuslikud kompetentsid B.2.1 kuni B.2.5. oleksid ilmselgelt põhjendamatud. Juhin siiski tähelepanu sellele, et mitme kohustusliku kompetentsi tegevusnäitajad on sõnastatud kutsestandardis sedavõrd kitsalt, et on oht põhjendamatuteks elukutsevabaduse ja ettevõtlusvabaduse piiranguteks. Kutse taotleja saab oma pädevust tõendada tehtud töö kaudu, kuid osutades teenuseid, mis on tuleohutuse seaduse järgi üksnes tuleohutuseksperdi pädevus, ei tellita temalt tuleohutusspetsialisti teenuseid. Kui kutsestandardi loojate arvates peavad inimesel, kes taotleb tuleohutuseksperdi, tase 6, kutsetunnistust olema laiemad teadmised ja oskused kui konkreetselt eksperdi teenuste osutamiseks vaja, tuleks kaaluda, kas teadmiste ja oskuste kontrollimiseks leidub viise, mis ei nõua tuleohutusspetsialisti teenuste osutamist praktikas.

Lisaks on nii läbivate kompetentside (B.2.8) kui kohustuslike kompetentside hulgas tegevusnäitajaid, mis pole vaadeldavad ega mõõdetavad (näiteks langetab taotleja kiireid ja selgeid otsuseid; käitub korrektselt; tuleb toime konfliktidega; suhtleb edukalt erineva positsiooniga inimestega, vt täpsemalt p 13). Seda eriti juhul, kui tegu on kutse taastõendamisega, kus hindamine toimub üldjuhul dokumentide alusel.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Teadaolevalt on alustatud uue tuleohutuseksperdi, tase 6, kutsestandardi väljatöötamist. Kuivõrd uue kutsestandardi valmimise aeg ega selle sisu pole praegu selged, palun kaaluda SA-I Kutsekoda haldusjärelevalve algatamist Vara- ja Isikukaitse Kutsenõukogu tegevuse üle kutsestandardi alusel, et teha kindlaks, kas kehtiv kutsestandard või uus kutsestandard võimaldab põhjendamatult piirata elukutse- ja ettevõtlusvabadust. Kutsestandard peab olema kooskõlas [haldusmenetluse seaduse](#) nõuetega. See peab olema kohane, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes ning kooskõlas kehtiva õigusega.

Palun andke õiguskantslerile hiljemalt 1.09.2022 teada, kuidas olete soovitusi täitnud.

Elukutsevaliku ja ettevõtlusvabaduse piiramine tuleohutusteenuste osutamisel

1. [Tuleohutuse seadus](#) (TuOS) § 4¹ lg 1 lubab nimetatud tuleohutusteenuseid osutada vaid inimesel, kellel on tuleohutuseksperdi 6. taseme kutsetunnistus. TuOS § 4¹ lg 2 nimetatud teenuseid võib osutada tuleohutusspetsialisti (tase 5) kutsetunnistust või tuleohutuseksperdi (tase 6) kutsetunnistust omav inimene. Kutse taotlemise eeltingimus tuleohutusvaldkonnas (TuOS § 4¹ lg 1 ja lg 2) kujutab endast elukutsevaliku vabaduse ja ettevõtlusvabaduse piirangut. Sellise piirangu eesmärk on tagada, et tuleohutusteenuste osutamine oleks kvaliteetne ja ohutu ja teenuseosutaja ettevalmistus oleks piisav. Põhiseaduse (PS) § 29 lõike 1 järgi võib põhjendatud juhtudel – näiteks teiste inimeste õiguste kaitseks – elukutsevaliku vabadust piirata. Samuti on PS § 31 järgi lubatud piirata iseseisva majandustegevuse kaudu tulu teenimist. Mõlemal juhul on piirangud lubatud, kui need on demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega moonuta piiratavate õiguste ja vabaduste olemust (RKÜK otsus asjas nr [3-18-1432](#), p 29 ja 32).

Kutsestandardi kehtestamine

2. Kuigi TuOS § 4¹ lg 1 nimetab tuleohutusteenused, mida võib osutada üksnes 6. taseme kutsetunnistust omav tuleohutuseksperdi, ei sätesta TuOS ise täpsemaid kutsenõudeid ega reguleeri kutse andmist, mida kinnitab inimesele väljastatud kutsetunnistus.

3. Kutsenõuded kehtestatakse ja kutse antakse kutsesüsteemi raames. Kutsesüsteemi eesmärk on siduda haridussüsteem tööturuga. Kutsesüsteemi keskseks õigusaktiks on [kutseseadus](#) (KutS). Kutseseaduse järgi pole kutsetunnistuse omamine töötamise eeltingimus, välja arvatud juhul, kui õigusaktiga on teataval ametikohal töötamiseks sätestatud kutsetunnistuse olemasolu nõue (KutS § 15 lg 2). Sellise erisuse teebki tuleohutuse seadus.

4. Kutse on kvalifikatsioon, mis saadakse kutseeksami sooritamisel (KutS § 3 p 2). 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).

5. Kutsestandardi kinnitab kutsenõukogu, mis on kutseasutuse juures tegutsev, võrdsel alusel sama kutsetegevuse valdkonna töötajate, tööandjate, kutse- ja erialaühenduste ning riigi esindajatest koosnev haldusorgan (KutS § 5 lg 2, § 8 lg 1).

6. Kutsestandardite koostamise protsess on sätestatud haridus- ja teadusministri 28.11.2008 määruses nr 69 „[Kutsestandardite koostamise, muutmise ja vormistamise kord](#)“ (edaspidi: määrus). Määruse § 12 lg 1 järgi kirjeldatakse kutsestandardi B-osas A-osas loetletud tööülesannete täitmisel tehtavaid tegevusi vaadeldavate ja mõõdetavate kompetentsidena. Vajadusel määratletakse eraldi loeteluna tööülesannete täitmiseks vajalikud teadmised ja muud

nõuded. Määruse § 12 lg 2 järgi on B-osa aluseks õppe- ja koolituskavade koostamisele ning kutsealase kompetentsuse hindamisele.

7. Eelnevast saab järeldada, et kutsenõukogu peab kehtestama kutsestandardi, mis arvestab kutseüsteemi eesmärki ning milles sätestatud kohustuslikud kompetentsid on proportsionaalsed ning vaadeldavad ja mõõdetavad.

Kutsenõukogul tuleb kutsestandardi koostamisel arvestada, et tuleohutuseksperdi, tase 6, kutse on töötamise eeltingimus TuOS järgi (reguleeritud kutse). Mittereguleeritud kutse puhul on kutse taotlemine inimese vaba valik ja kutse puudumine ei takista tal oma erialal töötada. Kutsetunnistus võib sel juhul anda eelise tööturul. Reguleeritud kutse puhul on kutsetunnistuse puudumine aga absoluutne piirang oma erialal töötamiseks. Ehkki nii reguleeritud kui mittereguleeritud kutse puhul peavad kohustuslike kompetentside tõendamiseks ettenähtavad viisid ja tegevusnäitajad olema sobivad, vajalikud ega tohi olla ülemäärased, tuleb reguleeritud kutse puhul kutsestandardi koostajatel eriti hoolikalt läbi mõelda miks üks või teine nõue kehtestatakse.

Tuleohutuseksperdi, tase 6, kutsestandardi kohustuslikud kompetentsid

8. Tuleohutuseksperdi, tase 6, kutsestandardi on kehtestanud Vara- ja Isikukaitse Kutsenõukogu (13.04.2022 kutsenõukogu otsus).

9. Kutsestandard nimetab kohustuslikud kompetentsid (B.2.1 tuleohu riskide hindamine, B.2.2 ehitusliku tuleohutuse hindamine, B.2.3 korraldusliku tuleohutuse hindamine, B.2.4 tuleohutusala teavitamine ja nõustamine, B.2.5 tuleohutuse eriosa ekspertiisi ja auditi tegemine) ning iga kohustusliku kompetentsi juures on välja toodud tegevusnäitajad. Punktis B.2.8. on nimetatud kutset läbivad kompetentsid.

10. Seega on need kompetentsid aluseks kutsealase kompetentsuse hindamisele ning tuleohutuseksperdi, tase 6, kutset esmakordselt või korduvalt taotlev inimene peab nende olemasolu tõendama.

11. Iseenesest on põhjendatud lähenemine, et tuleohutusvaldkonnas tegutsevalt inimeselt saab nõuda laiemaid (põhjalikumaid) teadmisi kui vaid neid, mis on vajalikud mõne konkreetse tuleohutusteenuse osutamiseks.

12. Küsimus on kuidas neid laiemaid teadmisi kutse omistamisel kontrollitakse, millised kompetentside tegevusnäitajad seatakse. Kuna ülemääraste nõuete seadmine kutse taotlemisel on keelatud, tuleks hinnata, kas kutsestandardiga praegu kehtestatud tegevusnäitajad on põhjendatud või saaks ja peaks inimese kompetentsust hindama muul moel (nt teoreetiliste teadmiste kontrollimine, kohustuslike kompetentside seostamine teenustega, mida tuleohutuseksperdi kutse taotleja praktikas osutab ja milleks tal kutsetunnistust vaja on). Pole välistatud, et probleemi saaks lahendada, kui kutsestandardis sätestada kohustuslikud kompetentsid eraldi erinevate tuleohutusteenuste lõikes (vt nt volitatud ehitusinsener, tase 8, [kutsestandard](#)).

Kuna kutseüsteemi eesmärgiks on töötajate kompetentsuse vastavusse viimine tööturul nõutavaga ning kutsetunnistuse omamine on tuleohutusvaldkonnas töötamise eeltingimus, peab ka kutsestandard arvestama kuidas (millisele teenusele spetsialiseerudes) tegelikult praktikas tuleohutusteenuseid osutatakse. Seega kui turul on nõutud nt 6. taseme tuleohutuseksperdid, kes teevad tuleohutusala ekspertiisi ja auditeid, siis on raske leida õigustust nõudele, et kutsestandardi järgi peab ekspert tegema ka madalama taseme tuleohutusspetsialisti tööd. Mis,

nagu öeldud, ei tähenda, et eksperdi teadmised ja oskused tuleohutuse vallas ei peaks olema laiemad (üldisemad) kui ekspertiisi või auditi tegemiseks vaja on.

Kutsestandardi looja võib olla soovinud sätestada kohustuslike kompetentside tegevusnäitajaid kitsalt sellepärast, et anda kutse andjale täpsed otsustuspiirid. Kuigi kitsalt sõnastatud norm teeb otsustamise lihtsamaks, tuleb kutse andjal õige ja õiglase otsuse tegemiseks vajadusel ka hindamisotsuseid teha ja olla valmis neid põhjendada.

13. Lisaks on kutsestandardi kohustuslike kompetentside hulgas tegevusnäitajaid, mille puhul pole selge, kuidas neid kompetentse kutse omistamise käigus vaadeldakse ja mõõdetakse. Näiteks, kohustusliku kompetentsi B.2.5. p 5 tegevusnäitaja kohaselt langetab taotleja kiireid ja selgeid otsuseid; kutset läbivate kohustuslike kompetentside B.2.8. tegevusnäitajate kohaselt käitub taotleja korrektelt; tuleb toime konfliktidega; suhtleb edukalt erineva positsiooniga inimestega; valib asjakohase käitumis- ja väljendusviisi, on usaldusväärne. Nimetatud tegevusnäitajate vaadeldavus ja mõõdetavus on eriti küsitav juhul, kui tegu on kutse taastõendamise, mis toimub üldjuhul dokumentide hindamise teel (tuleohutusspetsialisti ja tuleohutuseksperdi kutse andmise [korra](#) p 3.2).

Kuigi kutsestandardi kohaselt hinnatakse läbivaid kompetentse teiste kutsestandardis toodud kompetentside hindamise käigus, ei aita see tagada nende tegevusnäitajate hindamisel objektiivsust ja kontrollitavust. Need tegevusnäitajad on olemuselt subjektiivsed ja hinnangulised. Puuduvad reeglid või mõõdikud, millega kutse taotleja kompetentsust saab võrrelda (nt mida ikkagi loetakse edukaks suhtlemiseks erineva positsiooniga inimestega?). Arvestades kutsetunnistusest ilma jäämise tagajärge nii tuleohutuseksperditel kui teenuste tellijatele ja teiselt poolt taoliste nõuete subjektiivset olemust, tuleks kaaluda nende kutsestandardis kehtestamise õigustatust või selle täpsustamist, kuidas ja mille alusel neid mõõdetakse. Tegevusnäitajate vaadeldavus ja mõõdetavus on olulised ka efektiivse õiguskaitse seisukohalt. Kutsetunnistuse andmise või selle andmisest keeldumise otsus peab olema põhjendatud ning inimesel peab selle lugemisel olema võimalik kõrvalise abita aru saada, millise konkreetse teabe alusel tema suhtes otsus tehti.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Olari Koppel
asetäitja-nõunik, õiguskantsleri kantselei direktor
õiguskantsleri ülesannetes

Koopia: Sisekaitseakadeemia, Vara- ja Isikukaitse Kutsenõukogu, Haridus- ja Teadusministeerium

Aigi Kivioja 6938428
Aigi.Kivioja@oiguskantsler.ee