



Õiguskantsler

Teie 06.06.2016 nr

Meie 07.07.2016 nr 6-1/160801/1602915

## **Teedeinseneri kutsetunnistusest**

Lugupeetud [ ]

Pöörduisite õiguskantsleri poole, avaldades rahulolematust teedehituse vallas rakendatava kutsetunnistuste süsteemiga. Teie kirjast nähtuvalt pahandab Teid see, et oma erialal tegutsemiseks on Teil vaja kutsetunnistust, ning asjaolu, et Teil ei õnnestu soovitud taseme kutset omandada. Viitake ka, et ilma soovitud taseme kutsetunnistuseta ei saa Te riigihangetel osaleda.

Varasemalt haridusel ja töökogemusel põhinevalt pädevuse hindamise korraldusel kutsetunnistustel põhinevale süsteemile üleminek ei ole iseenesest põhiseadusvastane. Varem kehtinud korralduse muutmine on põhiseaduse kohaselt lubatud, kui isikutele jäetakse piisav kohanemisaeg. Õiguskantslerile teadaolevatel andmetel on Teil võimalik praegustel tingimustel pädeva isikuna töötamist jätkata kuni 30.06.2018. Ehitusseadustiku jõustumisel jäetud kolmeaastane kohanemisaeg ei ole iseenesest liiga lühike. Diplomeeritud teedeinsener, tase 7 kutsestandardist nähtuvalt on selle taseme kutset võimalik taotleda ka Tallinna Tehnikakõrgkooli lõpetanutel.

### ***Seisukoha põhjendused pikemalt***

01.07.2015 jõustunud uue [ehitusseadustiku](#) (edaspidi *EhS*) 24 lg 1 järgi võib isik teatud ehitamisega seotud tegevusaladel<sup>1</sup> tegutseda pädeva isikuna üksnes siis, kui tema kvalifikatsiooni tõendab haridusel ja töökogemusel põhinev [kutse](#)<sup>2</sup> või muu õigusakti kohane pädevustunnistus. Kui üldiselt oli ehitusvaldkonnas varem võimalik kvalifikatsiooni tõendada ka üksnes hariduse ja töökogemuse pinnalt, siis uue ehitusseadustiku järgi see enam pärast teatud üleminekuperioodi (vt üleminekuperioodi kohta kirjas edaspidi pikemalt) võimalik ei ole.

Teedehituse valdkonnas kehtis enne uue ehitusseadustiku jõustumist eriregulatsioon. Seda, kellel ja mis eelduste täitmisel oli õigus tegutseda teedehituses vastutava töötajana (uus ehitusseadustik kasutab terminit „pädev isik“), reguleeris teeseadus. Selle kohaselt pidi avalikult kasutatavate teedega seonduvate tegevuste puhul nii juriidilisel isikul kui ka tema heaks töötaval

<sup>1</sup> Need tegevusalad on loetletud EhS § 24 lõikes 2.

<sup>2</sup> Kutseaduse § 15 lg 1 järgi on kutse andmine kutset taotleva isiku kompetentsuse kutsestandardis nimetatud nõuetele vastavuse hindamine, mille tulemusena väljastatakse taotlejale kutsetunnistus.

vastutavast töötajast füüsilisel isikul olema sõltuvalt tegevusalast kas tegevusluba<sup>3</sup> või pidi töölepingu alusel ettevõtja jaoks töötaval isikul olema vastav akadeemiline või rakenduslik erialane kõrgharidus ning erialane töökogemus<sup>4</sup> (teeseaduse kuni 30.06.2014 kehtinud [redaktsiooni](#) § 25<sup>1</sup>–25<sup>5</sup>). 01.07.2014 jõustunud teeseaduse muudatuse järgselt ei nõutud füüsilistelt isikutelt enam tegevusluba vaid pädevustunnistust<sup>5</sup> (teeseaduse 01.07.2014 jõustunud [redaktsiooni](#) § 25<sup>4</sup>). Tegevuslube (hiljem pädevustunnistusi) väljastas Maanteeamet kehtivusega kolm aastat ja võimalusega neid pikendada. Nii ei saanud vastava hariduse ja töökogemusega isikud ka varem kehtinud teeseaduse alusel üldjuhul päris vabalt tegutseda, vaid pidid siiski Maanteeametilt eelnevalt tegevusloa (hiljem pädevustunnistuse) taotlema.

01.07.2015 jõustunud ehitusseadustikku võeti üle ka teedega seonduv regulatsioon ning varem kehtinud teeseadus tunnistati kehtetuks. See tähendab, et alates 01.07.2015 laieneb üldine ehitusseadustiku regulatsioon (sh kutsetega seonduv) ka teedeehitusega seonduvatele valdkondadele.

Teatud tegevusaladel pädeva isikuna tegutsemise eeltingimuseks olev kutse (ja seda tõendava kutsetunnistuse) nõue riivab [põhiseaduse](#) (edaspidi *PS*) §-s 29 sätestatud õigust valida tegevusala ja elukutset. Taoline riive võib aga olla avalikest huvidest lähtuvalt põhjendatud ning seega põhiseaduspärane. Ka PS § 29 lõige 2 näeb ette, et seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra.

Pädeva isikuna tegutsemise eeldusena sätestatud kutse omamise nõue kui selline on põhiseaduslikult õigustatav. See teenib legitiimset eesmärki tagada varasemast usaldusväärsemalt ja tõhusamalt, et pädevate isikute (kes teevad, kontrollivad ja juhivad iseseisvalt oma pädevusega seonduval tegevusalal tööd ja vastutavad selle eest – EhS § 23 lg 1) haridus, oskused ja töökogemused oleksid vastavuses nende teostatavate tööde keerukusega. Laiemas plaanis on selle nõude eesmärk kindlustada ehitustegevuse ohutust ja kvaliteeti. Nii on ka kutsetele ülemineku nõuet sisaldava seaduseelnõu seletuskirjas märgitud, et „[e]rialase kõrghariduse formaalset olemasolu ja isiku enda poolt deklareeritavat, kuid sisuliselt mittekontrollitavat töökogemust ei saa pädevuse tõendamisel pidada piisavaks. Seega ongi ehituse valdkonnas valitud tulevikus pädevuse tõendamiseks kutse kutseaduse tähenduses, mille saamise eeldusi kontrollib põhjalikult erialaspetsialistidest koosnev kutsekomisjon. Kutsetunnistuse kasuks räägib ka asjaolu, et isikute pädevust hindavad teised valdkonnas tegutsevad spetsialistid, kes suudavad anda oma kolleegi kohta pädevamaid hinnanguid kui mistahes riiklik institutsioon formaalselt dokumente hinnates.“<sup>6</sup>

Ka asjaolu, et seadusandja otsustas varasemat kvalifikatsiooni tõendamise korda muuta ja sätestada kõigile valdkonnas tegutsejatele (sh neile, kes juba varem oma erialal töötasid) kutsetunnistustel põhineva süsteemi, ei saa iseenesest pidada põhiseadusvastaseks. **Põhiseaduse**

<sup>3</sup> Füüsilise isiku tegevusluba oli vajalik teede projekteerimise, sildade projekteerimise, liikluskorralduse projekteerimise, liikluskorraldusvahendite paigaldamise ning teehoiutööde ehitusjärelevalve puhul. Tegevusloa taotlemine eeldas vastavat erialast kõrgharidust ning erialast töökogemust.

<sup>4</sup> Teede ehitamise ja sildade ehitamise puhul. Nende tegevusalade puhul ei saanud füüsiline isik taotleda tegevusluba ega hiljem ka pädevustunnistust.

<sup>5</sup> Teeseaduse alates 01.07.2014 jõustunud redaktsiooni § 25<sup>4</sup> lg 3 sätestas: „Pädevustunnistust taotleval isikul peab olema:

1) asjaomane erialane töökogemus;

2) asjaomane erialane akadeemiline või rakenduslik kõrgharidus või erandina teehitusala keskeriharidus, kui senine tööalane tegevus, täiendusõpe või tööandjate ja ameti- või erialaliitude soovitusel tunnistavad tema pädevust asjaomasel tegevusalal tegutsemiseks.“

<sup>6</sup> Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse ning korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse muutmise seaduse eelnõu (573 SE) [seletuskiri](#), lk 12.

**kohaselt on olemasoleva korra muutmine lubatav, eeldusel et uutest reeglitest puudutatud isikutele jäetakse piisav kohanemisaeg oma tegevus muutuvate nõuetega kooskõlla viia.**

Kutsetunnistustel põhinevale kvalifikatsiooni tõendamisele üleminek ei ole toimunud n-ö üleöö. Üldine kutseaduse kohase kutse ja vastava kutsetunnistuse omamise nõue lisandus toona kehtinud [ehitusseadusesse](#) juba 01.07.2014, s.t kaks aastat tagasi.<sup>7</sup> Sellest ajast käivitus ka kvalifikatsiooni tõendamise üldine üleminekuperiood. Teedeehituse osas kehtis veel mõnda aega edasi (juba eespool kirjeldatud) teeseaduse regulatsioon, mis kaotas oma kehtivuse seoses uue ehitusseadustiku jõustumisega 01.07.2015. Nii algas teedega seonduvate tegevusvaldkondade puhul kutsetunnistustele ülemineku periood 01.07.2015.

Üleminekuperiood tähendas seda, et senini ehitusvaldkonnas tegutsenud pädevatelt isikutelt (keda varasemalt nimetati vastutavateks spetsialistiks või vastutavaks töötajaks) ei nõutud kutsetunnistuse olemasolu koheselt, vaid neile anti aega selle taotlemiseks. Nii võib [planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku rakendamise seaduse](#) (edaspidi *EhSRS*) § 16 lg 13 järgi isik, kellel ehitusseadustiku jõustumise ajal (s.o 01.07.2015) oli kehtiv teeseaduse alusel väljastatud pädevustunnistus või tegevusluba ja kelle kvalifikatsiooni suhtes esitatakse ehitusseadustikuga täiendavaid nõudeid (sh kutsetunnistuse nõue), jätkata pädevustunnistusele või tegevusloale vastavat kutsetegevust seni kehtinud eeltingimuste täitmise korral kuni 30.06.2018.<sup>8</sup> Eeltoodu pinnalt nähtub, et teeseaduse alusel pädevustunnistust omanud isikute puhul on seadusandja ette näinud kolmeaastase (01.07.2015 kuni 30.06.2018) üleminekuperioodi, mille jooksul on võimalik oma tegevus uuenenud nõuetega kooskõlla viia ja vajalik kutsetunnistus omandada.

Kolmeaastast üleminekuperioodi ei saa iseenesest pidada ülemäära lühikeseks. Selle ajaga peaksid seaduse muutumisest puudutatud isikud üldjuhul jõudma oma tegevuse muutunud nõuetega kooskõlla viia. Viitasite küll oma avalduses, et Teil ei ole alates novembrist 2015 taotledes õnnestunud kutsetunnistust saada, kuid ka Teie avaldusest ei nähtunud asjaolusid, mis viitaksid, et see on objektiivselt üldse võimatu või et antud üleminekuperiood oleks ebamõistlikult lühike.

Majandustegevuse registri andmetel on Maanteeamet väljastanud Teile 30.06.2013 pädevustunnistuse tee ehitus- ja remonditööde omanikujärelevalveks kehtivusega kuni 29.06.2016. Kuna Teil oli uue ehitusseadustiku jõustumise ajal kehtiv pädevustunnistus, tuleneb *EhSRS* § 16 lõikest 13 Teile õigus jätkata oma tegevusalal tegutsemist senini kehtinud reeglite alusel kuni 30.06.2018. Alles seejärel rakendub Teile kutsetunnistuse nõue.<sup>9</sup>

Olles tutvunud diplomeeritud teedeinsener, tase 7 [kutsestandardiga](#), ei nähtu sellest nagu ei oleks Tallinna Tehnikakõrgkooli lõpetanutel võimalik selle taseme kutset taotleda. Nii standardi lisas 7 toodud insenerikutsete taotlemiseelduste tabelist kui ka lisas 8 sätestatud diplomeeritud teedeinseneri kutse taotlemise erijuhtude loetelust nähtuvalt on kutset võimalik taotleda ka rakenduskõrgharidusõppe baasil.

<sup>7</sup> Vastavad nõuded ja üleminekuperiood lisati ehitusseadusesse 01.07.2014 jõustunud [majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse ning korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse muutmise seadusega](#) (vt kuni 30.06.2015 kehtinud [ehitusseaduse](#) § 47 ja § 72<sup>3</sup>).

<sup>8</sup> Vt täiendavat infot ka Maanteeameti kodulehelt: <http://www.mnt.ee/index.php?id=11380&highlight=tegevusload>. Isikute osas, kellel puudus pädevustunnistus (teede ja sildade ehitamise tegevusala), kehtib *EhSRS* § 16 lõike 1 punkt 3, mille kohaselt võib isik, kes võis enne ehitusseadustiku jõustumist tegutseda ehitusalal ja kelle oskuste ja teadmiste kohta esitatakse ehitusseadustikuga täiendavaid nõudeid, jätkata oma majandus- ja kutsetegevust seni kehtinud eeltingimuste täitmise ehituse tegevusalal kuni 30.06.2018.

<sup>9</sup> Sama kinnitas ka õiguskantsleri nõunikuga suhelnud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ametnik.

Mis puutub teedeehituse kutsete andmist üldisemalt, siis võib iseenesest pidada mõistlikuks, et erinevate ametialade kompetentsusnõudeid kirjeldava kutsestandardi<sup>10</sup> töötavad välja konkreetse eriala ja selle praktiliste nõuetega kursis olevad isikud. Kutsestandardite koostamise protsess on sätestatud haridus- ja teadusministri 28.11.2008 nr 69 määruises „[Kutsestandardite koostamise, muutmise ja vormistamise kord](#)“ (edaspidi *kutsestandardite määrus*). Kutsestandardi koostamiseks moodustatakse töörühm, kuhu valitakse vastava kutseala asjatundjad (tööandjate esindajad, juhid, spetsialistid, töötajate esindajad, haridussüsteemi esindajad jt). Seejuures peavad vähemalt 3/4 töörühma liikmetest olema tööandjate ja töötajate esindajad (kutsestandardite määruse § 3 lg 2). Valminud kutsestandardi kinnitab kutsenõukogu.<sup>11</sup> Teedeehituse puhul on selleks [Arhitektuuri, Geomaatika, Ehituse ja Kinnisvara Kutsenõukogu](#), kuhu kuuluvad erinevate erialaliitude, aga ka ministeeriumide ja kõrgkoolide (sh rakenduskõrgkoolide) esindajad. Ka [Ehitusinseneride Liidu](#) kui teedeehituses kutset andva organi moodustatud [kutsekomisjoni](#)<sup>12</sup> kuuluvad lisaks Ehitusinseneride Liidu esindajale ka nii ettevõtjate, Maanteeameti, Tehnilise Järelevalve Ameti kui ka kõrgkoolide (sh Tehnikakõrgkooli) esindajad. Eelneva pinnalt ei ole alust leida, et teedeinseneri kutse andmise eeltingimused ja kord oleksid pahatahtlikult kallutatud.

Õiguskantslerile ei ole teada asjaolud, mis põhjusel on Teile senini keeldutud kutsetunnistuse väljastamisest. Õiguskantsler ei saa asuda ka kutset andva organi asemele ning asuda hindama, kas ja millised eeltingimused tuleb kutse saamiseks täita ning kas need ka konkreetsel juhul täidetud on. Juhul kui leiate, et Teile on kutse andmisest keeldutud õigusvastaselt, on Teil võimalik see otsus kohtus vaidlustada.

Mõistes küll Teie muret riigihangetel osalemise võimalike takistustega, ei saa õiguskantsler siiski erinevate riigihangete korraldajatele ette kirjutada, milliseid tingimusi hankija – eeldusel, et tingimused on seadusega kooskõlas – seada võib või seadma peab.

Austusega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Merike Saarmann 6938414  
Merike.Saarmann@oiguskantsler.ee

<sup>10</sup> Kutseseaduse § 5 lg 1 järgi on kutsestandard dokument, milles kirjeldatakse kutsetegevust ning esitatakse kompetentsusnõuded.

<sup>11</sup> Kutseseaduse § 8 lg 1 järgi on kutsenõukogu kutseasutuse juures tegutsev, võrdsetel alustel sama kutsetegevuse valdkonna töötajate, tööandjate, kutse- ja erialaühenduste ning riigi esindajatest koosnev haldusorgan.

<sup>12</sup> Kutseseaduse § 18 lg 1 järgi moodustab kutse andja kutse andmise erapooletuse tagamiseks kutsekomisjoni, kuhu kuuluvad selle valdkonna kutse andmisest huvitatud osapooled: spetsialistid, tööandjad, töötajad, koolitajad, kutse- ja erialaliitude esindajad, vajaduse korral klientide ja tarbijate esindajad, samuti teised huvitatud osapooled.