

Väljaandja:
Akti liik:
Teksti liik:
Jõustumise kp:
Avaldamismärge:

Riigikohtu üldkogu
otsus
algtekst
17.05.2021
RT I, 18.05.2021, 3

Egon Tischleri kaebus MTÜ Eesti Ehitusinseneride Liidu teedeinseneride kutsekomisjoni otsuse ja kutsestandardi „Diplomeeritud teedeinsener, tase 7” peale ning MTÜ Eesti Asfaldiliit kohustamiseks vaadata kutse andmise taotlus uuesti läbi

Vastu võetud 17.05.2021

RIIGIKOHUS ÜLDKOGU

KOHTUOTSUS Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	3-18-1432
Otsuse kuupäev	17. mai 2021
Kohtukoosseis	Eesistuja Villu Kõve, liikmed Velmar Brett, Peeter Jerofejev, Hannes Kiris, Ants Kull, Kai Kullerkupp, Saale Laos, Viive Ligi, Heiki Loot, Kaupo Paal, Nele Parrest, Ivo Pilving, Jüri Põld, Paavo Randma, Kalev Saare, Juhan Sarv ja Tambet Tampuu
Kohtuasi	Egon Tischleri kaebus MTÜ Eesti Ehitusinseneride Liidu teedeinseneride kutsekomisjoni otsuse ja kutsestandardi „Diplomeeritud teedeinsener, tase 7” peale ning MTÜ Eesti Asfaldiliit kohustamiseks vaadata kutse andmise taotlus uuesti läbi
Vaidlustatud kohtulahend	Tallinna Ringkonnakohtu 9. septembri 2019. a otsus
Menetluse alus Riigikohtus	Egon Tischleri kassatsioonkaebus
Menetlusosalised	Kaebaja Egon Tischler, esindaja vandeadvokaat Mari-Ann Veiermann Vastustajad: MTÜ Eesti Ehitusinseneride Liit, esindaja vandeadvokaat Kadri Matteus, MTÜ Eesti Asfaldiliit, esindaja vandeadvokaat Raul Talts, SA Kutsekoda (Geomaatika, Ehituse ja Kinnisvara Kutsenõukogu), esindajad vandeadvokaadid Veikko Puolakainen ja Veiko Vaske Majandus- ja taristuminister Õiguskantsler Justiitsminister Haridus- ja teadusminister
Asja läbivaatamise viis	Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

- 1. Tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ehitusseadustiku § 24 lg-s 4 nimetatud kvalifikatsiooninõuete ministri määrusega kehtestamata jätmine.**
- 2. Rahuldada Egon Tischleri kassatsioonkaebus osaliselt.**
- 3. Tühistada Tallinna Halduskohtu 29. märtsi 2019. a otsus ja Tallinna Ringkonnakohtu 9. septembri 2019. a otsus osas, milles kohtud jätsid kaebuse MTÜ Eesti Ehitusinseneride Liidu teedeinseneride**

kutsekomisjoni 13. juuni 2018. a istungi nr 3/1/2018 protokollilise otsuse punkti 1 peale esitatud tühistamisnõude ning kohustamisnõude osas rahuldamata. Ülejäänud osas jätta haldus- ja ringkonnakohtu otsused muutmata.

4. Rahuldada Egon Tischleri kaebus osaliselt. Tühistada MTÜ Eesti Ehitusinseneride Liidu teedeinseneride kutsekomisjoni 13. juuni 2018. a istungi nr 3/1/2018 protokollilise otsuse punkt 1 ja kohustada MTÜ-d Eesti Asfaldiliit Egon Tischleri 1. märtsi 2018. a kutse andmise taotlust uuesti läbi vaatama. Jätta kaebus ülejäänud osas rahuldamata.

5. Jätta rahuldamata Egon Tischleri taotlus kohaldada esialgset õiguskaitset kuni põhiseaduspärase regulatsiooni kehtestamiseni.

6. Mõista menetluskulude katteks Egon Tischleri kasuks välja MTÜ-lt Eesti Ehitusinseneride Liit 5400 eurot ja MTÜ-lt Eesti Asfaldiliit 2700 eurot. Jätta ülejäänud menetluskulud menetlusosaliste endi kanda.

7. Tagastada kautsjon.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Egon Tischler (kaebaja) esitas 1. märtsil 2018 teedeinseneride kutsete andjaks olnud MTÜ-le Eesti Ehitusinseneride Liit (EEL) soovivalduse erijuhu alusel diplomeeritud teedeinseneri 7. taseme kutse saamiseks (taastõendamiseks) teedeehituse eriala tee-ehituse ja korrashoiu alleriala ehitusjuhtimise ning ehitustegevuse juhtimise ametialadel. Sooviavaldusest nähtub muu hulgas, et kaebaja asus 1990. a septembris 16-aastaselt õppima Tallinna Kõrgemasse Tehnikakooli, lõpetas selle kooli 1994. a veebruaris teedeehituse erialal ja talle omistati teedeehitustehniku kutse.

2. EEL teedeinseneride kutsekomisjon otsustas 13. juuni 2018. a istungi nr 3/1/2018 protokollilise otsusega 1 jätta kaebajale diplomeeritud teedeinseneri 7. taseme kutse andmata, sest tema haridus ei vasta „Diplomeeritud teedeinsener, tase 7” kutsestandardi nõuetele (otsus nr 1). Otsuses märgiti, et kaebaja on lõpetanud Tallinna Kõrgema Tehnikakooli. Tehnikumiharidus ei ole Vabariigi Valitsuse 6. juuni 2005. a määruse nr 120 „Eesti Vabariigi kvalifikatsioonide ja enne 20. augustit 1991. a antud endise NSV Liidu kvalifikatsioonide vastavus” (määrus nr 120) § 10 kohaselt võrdsustatud rakenduskõrgharidusega.

3. Kaebaja esitas Tallinna Halduskohtule kaebuse, milles palus tuvastada otsuse nr 1 tühisus ja „Diplomeeritud teedeinsener, tase 7” kutsestandardi versiooni nr 8 tühisus või õigusvastasus, või alternatiivselt tühistada otsus nr 1 ja tuvastada sama kutsestandardi õigusvastasus, ning kohustada EEL vaatama tema soovivalduse uuesti läbi 30 päeva jooksul kohtulahendi jõustumisest arvates.

Kaebaja leidis, et otsus nr 1 ja kutsestandard rikuvad tema põhiõigust valida endale tegevusala. Ta on alates 1994. aastast tegelenud teedeehitusega ja ennast sellel erialal täiendanud. Ta on teedeehituse valdkonnas tegutseva äriühingu osanik ja juhatuse liige. Selleks, et see äriühing oleks hankijatele usaldusväärne ja pädev partner, peab kaebaja olema diplomeeritud teedeinseneri 7. taseme kutsega pädev isik ehitusseadustiku tähenduses. Äriühingu tegevuse katkemine jätkaks kaebaja ilma dividenditulust ja töötasust, mis on tema ainuke sissetulek.

Otsus nr 1 ja kutsestandard on tühised, sest ehitusseadustiku (EhS) § 23 lg 7 ei võimaldanud kutsenõukogul kehtestada pädeva isiku hariduslikke kvalifikatsiooninõudeid kutsestandardis. Lisaks polnud otsuse tegemise ajal asjakohast kutsestandardit, sest selle versioon nr 8 kehtis 4. juunini 2018 ning versioon nr 9 jõustus 1. augustil 2018. Kutsestandard on õigustloov akt või üldkorraldus. Kui otsus ja kutsestandard ei ole tühised, tuleb need tühistada, sest kaebaja haridus koostoimes läbitud täiendusõppe ja erialase kogemusega vastab teedeinseneri 7. taseme kutsele.

4. Tallinna Halduskohus asendas kohustamiskaebuse osas senise vastustaja üldõigusjärgluse alusel MTÜ-ga Eesti Asfaldiliit, kellele Arhitektuuri, Geomaatika, Ehituse ja Kinnisvara Kutsenõukogu oli andnud teedeehituse kutseala kutse andja õiguse 6. detsembrist 2018 kuni 5. detsembrini 2023.

5. Tallinna Halduskohus jättis 29. märtsi 2019. a otsusega kaebuse läbi vaatamata „Diplomeeritud teedeinsener, tase 7” kutsestandardi tühisuse ja õigusvastasuse tuvastamise nõuetes ning jättis kaebuse rahuldamata otsuse nr 1 tühisuse tuvastamise ja tühistamise nõuetes ja MTÜ Eesti Asfaldiliit kohustamise nõudes.

Halduskohus tuvastas, et vaidlustatud kutsestandardi järgi peab 7. taseme diplomeeritud teedeinseneril olema üldjuhul vähemalt magistriskraad või sellega võrdsustatud viieaastase integreeritud kõrghariduse diplom teedeehituse erialal. Teedeehituse erialal rakenduskõrghariduse omandanud kutse taotlejalt nõutakse täiendava ülikooliõppe ja täiendusõppe läbimist. 7. taseme kutse erijuhu alusel taotlemisel peab isik olema lõpetanud bakalaureuseõppe või rakenduskõrgharidusõppe või sellega võrdsustatud õppe teedeehituse erialal.

Kutsestandard on määrus. Kuna halduskohtul ei ole määruse tühisuse või õigusvastasuse tuvastamiseks volitust, tuleb kaebus jätta selle nõude osas läbi vaatamata (halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 151 lg 1 p 1 ja § 121 lg 1 p 2). Otsus nr 1 ei ole tühine, sest haldusmenetluse seaduse (HMS) § 63 lg-s 2 loetletud tühisuse aluseid ei esine. EEL-i tuli otsust tehes tugineda menetluse alguses kehtinud kutsestandardile (HMS § 5 lg 5). Kutsestandardis kvalifikatsiooninõuete kehtestamine on Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) §-ga 29

kooskõlas. Kaebaja omandas põhikooli lõpetamise järel keskerihariduse, mis loetakse määruse nr 120 § 9 p 6 kohaselt vastavaks keskharidusele. Kuna otsus nr 1 on materiaalselt õiguspärane, puudub tühistamis- ja kohustamisnõuete rahuldamiseks alus.

6.Kaebaja esitas **apellatsioonkaebuse**, milles palus halduskohtu otsuse tühistada ja kaebuse rahuldada.

7.**Tallinna Ringkonnakohus**kaasas menetlusse täiendava vastustajana Arhitektuuri, Geomaatika, Ehituse ja Kinnisvara Kutsenõukogu. 9. septembri 2019. a otsusega jättis ringkonnakohus appellatsioonkaebuse rahuldamata, kuid muutis halduskohtu otsuse põhjendusi. Ringkonnakohus leidis, et kutsestandard on materiaalses mõttes õigustloov akt, kuid kutseeadus ei võimalda seda liigitada määruseks. Halduskohtumenetluses tuleb kutsestandardile kohaldada üldkorralduse kohta käivaid sätteid. Kuna kutsestandard ei ole menetlusnorm, leidis halduskohus ekslikult, et kohaldada tuli menetluse alguses kehtinud kutsestandardit. Kutsestandardi versiooni nr 8 sai siiski kohaldada, sest SA Kutsekoda pikendas kutse andmist selle versiooni alusel kuni 1. augustini 2018. Halduskohus tuvastas kaebaja haridustaseme õigesti. Kutsestandardil puuduvad HMS § 63 lg-s 2 sätestatud tühisuse tunnused. Asjaolu, et ehitusvaldkonnas tegutsevate isikute pädevusele sätestati EhS §-des 23 ja 24 lisatingimused, ei muuda kutsestandardit õigusvastaseks.

8.Kaebaja esitas **kassatsioonkaebuse**, milles palus haldus- ja ringkonnakohtu otsuse tühistada ning kaebuse rahuldada või saata asi ringkonnakohtule uueks arutamiseks. Kaebaja hinnangul ei kehtinud otsuse nr 1 tegemise ajal ükski kutsestandard. Ringkonnakohus jättis kutsestandardi õiguspärasuse hindamata. Kutsestandard on põhiseadusvastane, sest selles ei oleks tohtinud kutse saamiseks vajaliku haridustaseme nõuet kehtestada. Kutse andja peab arvestama ka töökogemust. Määrust nr 120 ei saa tõlgendada nii, et kaebajale kohtus omistatud haridustase on õpingute tulemusel omandatud haridustasemest madalam. Vastasel juhul peaks kaebaja omandama senise hariduse uuesti, et saada kõige madalama taseme kutse. Otsuse nr 1 tegemisel rikuti põhjendamiskohustust.

9.**Riigikohtu halduskollegium**andis 29. detsembri 2020. a määrusega kohtuasja lahendamiseks Riigikohtu üldkogule. Kollegiumil tekkis kahtlus, et kaebaja õigusi piirati põhiseadusvastaselt, sest määrusandja on jätnud EhS § 24 lg-s 4 sisalduvat volitusnormi eirates ehitusvaldkonnas pädeva isiku kvalifikatsiooninõuded kehtestamata. EhS § 24 lg-s 4 nõutavate tingimuste puudumine määruses või edasivolitamine ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri 23. novembri 2017. a määruse nr 61 „Kvalifikatsiooni tõendamise nõudega ehituse tegevusalade täpsem jagunemine ja nendele tegevusaladele vastavad täpsemad kvalifikatsiooninõuded” (määrus nr 61) § 1 lg-s 1 võib olla vastuolus PS §-ga 3 ja § 94 lg-ga 2 koostoimes §-ga 29. Otsuse nr 1 tühisuse tuvastamise nõude kohta leidis kollegium, et kutset andva organi pädevuse põhiseaduspärasuses ei ole kahtlust ning kaebajale kutse andmata jätmise otsuse tegi pädev organ.

MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED

10.**Majandus- ja taristuminister**on seisukohal, et EhS § 24 lg 4 alusel antud määrus nr 61 on põhiseadusega kooskõlas. Kehtestatud on nii tegevusalade jagunemine kui ka tegevusaladele vastavad täpsemad kvalifikatsiooninõuded.

11.EhS § 24 lg 1 kohaselt määratakse isiku kvalifikatsioon kutse alusel, isik võib tegutseda kutsega antud pädevuse piires ja kutse antakse kutseeaduse kohaselt (kinnitatud kutsestandardi alusel). Kutsestandardis tuleb aga lähtuda kutseeadusega seatud raamidest. Seetõttu saab järeldada, et seadusandja on kehtestanud majandustegevuse korras tegutsemiseks nõutavad tingimused.

12.EhS § 24 lg 4 alusel antava määrusega tuleb sätestada EhS § 24 lg 2 tegevusalasid täpsustavad alamtegevusalad, mille puhul on kohustuslik tõendada kvalifikatsiooni kutse või pädevustunnistusega. Kutsesüsteemi dünaamikat arvestades ei ole mõeldav sätestada kutsestandardite ja ehitusvaldkonna tegevusalade detailseid seoseid õigustloova aktiga, mida tuleks regulaarselt muuta. See tekitaks segadust. Seetõttu on määruse nr 61 § 1 lg-s 1 ette nähtud, et need seosed reguleeritakse kutsestandardites. Määruse nr 61 § 1 lg-s 1 on minister lisaks täpsustanud, et hariduse ja töökogemuse nõuded (st kvalifitseerumise peamised tingimused) tulenevad kutsestandardist.

13.**Egon Tischleri**arvates pidanuks hariduslikud kvalifikatsiooninõuded, mis riivavad tema elukutsevabadust (PS § 29), kehtestama seadusandja ehitusseadustikus. Sellele viitab ka PS § 29 lg 1 teine lause. Kvalifikatsiooninõuete seadusega kehtestamata jätmine on põhiseadusvastane. Igal juhul on põhiseadusvastane ka EhS § 24 lg-s 4 ette nähtud volitusnorm, mis on elukutsevabaduse piirangute kehtestamise edasivolitamiseks liiga napp. Kui volitusnormi pidada piisavalt üksikasjalikuks, on põhiseadusvastane kvalifikatsiooninõuete määrusega kehtestamata jätmine.

14.**MTÜ Eesti Ehitusinseneride Liit**leiab, et vaidluses kaebaja hariduse kutsestandardile vastavuse üle ei ole EhS § 24 lg 4 alusel antud või andmata jäetud määrus asjassepuutuv, sest vaidluse lahendus sellest ei sõltu. Kutse andmise õiguspärasus tuleb otsustada kutseeaduse järgi. See on kutseid puudutavates küsimustes ehitusseadustiku suhtes eriseadus. EhS § 24 lg 1 kohaselt ei pea valdkonna eest vastutav minister kehtestama EhS § 24 lg 4 alusel täpsemad kvalifikatsiooninõudeid. Tegemist on määrusandjale otsustusdiskretsiooni

andva volitusnormiga. Kui isikule on EhS § 24 lg-ga 1 kooskõlas antud kutseaduse kohane kutse, siis sellest piisab pädeva isikuna tegutsemiseks EhS § 23 lg 2 mõttes. Lisaks EhS § 24 lg-le 1 tuleneb ka kutseaduse (KutS) § 1 lg-st 2, et ehitusvaldkonna kutsete andmisel tuleb lähtuda kutseadusest, sest ehitusseadustikus ei ole kutseõuete koostamist ega kutsete andmist reguleeritud. Ehitusvaldkonna kvalifikatsiooninõuded tulenevad seega kutseadusest ja ministrile on EhS § 24 lg-ga 4 jäetud võimalus kehtestada täiendavaid kvalifikatsiooninõudeid.

15.MTÜ Eesti Asfaldiliit arvates on minister määruse nr 61 andmisel lähtunud eeldusest, et kutse saamiseks kvalifitseerumise peamised tingimused nähakse ette kutseaduses ja selle alusel sätestatud korras koostatavas kutsestandardis. Määruses nr 61 tuli kehtestada ehitusvaldkonnas pädeva isiku kvalifikatsiooninõuded ehk see, millise kutsega on võimalik tegutseda ehitusvaldkonnas pädeva isikuna. Seda on tehtud viitega kutsestandarditele. Kuivõrd kutseadus juba reguleerib kutsestandardite andmist, siis on minister määruses nr 61 põhjendatult tuginenud ja viidanud kutseadusele ega ole seda tehes läinud vastuollu seadustega. Just kutseõukogu on kõige kompetentsem koostama kutse saamise tingimusi (vrd Riigikohtu üldkoogu 26. aprilli 2016. a otsus asjas nr 3-2-1-40-15, p 51). Konkreetset juhul on selline organ Arhitektuuri, Geomaatika, Ehituse ja Kinnisvara Kutsenõukogu, kelle eesmärk kutsestandardi koostamisel on tagada, et potentsiaalselt paljude inimeste elu ja tervist, samuti keskkonda ja vara olulisel määral mõjutavas teedeehitusvaldkonnas täidaksid ülesandeid üksnes kõrge erialase pädevusega isikud. Selle eesmärgi valguses on kutseaduse alusel kutsestandardite koostamise kord kooskõlas PS §-ga 29.

16.SA Kutsekoda (Arhitektuuri, Geomaatika, Ehituse ja Kinnisvara Kutsenõukogu) põhiseaduslikkuse järelevalve küsimuses arvamust ei andnud.

17.Õiguskantsler leiab, et määruses nr 61 toodud tegevusaladele täpsemate kutsekvalifikatsiooninõuete kehtestamata jätmine on vastuolus EhS § 24 lg-s 4 ette nähtud volitusnormiga ja seega ka PS §-ga 3 ning § 94 lg-ga 2 koostoimes § 29 lg-ga 1. Õiguskindluse ja -selguse põhimõtted ei võimalda toetada tõlgendust, mille kohaselt reguleerivad kvalifikatsiooninõuete kehtestamist kutseadus ja kutsestandard ning minister ei pea EhS § 24 lg 4 alusel kvalifikatsiooninõudeid kehtestama.

18.Justiitsminister on seisukohal, et kvalifikatsiooninõuete kehtestamata jätmine seaduses ja EhS § 24 lg 4 alusel antud määruses on põhiseadusega vastuolus. Kohustus tõendada pädevust kutsega takistab kaebajal vabalt teedeinsenerina tegutsemist ehk riivab PS § 29 lg-s 1 sätestatud kutsevabadust. Seadusandja ei ole kehtestanud sisulisi kvalifikatsiooninõudeid, vaid on andnud selleks EhS § 24 lg-s 4 volituse ministrile, kusjuures volituse piirid tulenevad EhS § 24 lg-st 5. Arvestades põhiõiguste riive intensiivust, ei ole aga PS § 3 lg-ga 1 kooskõlas see, et seadusandja on nende nõuete üle otsustamise delegeerinud täiel määral määrusandjale. Igal juhul ei ole kvalifikatsiooninõudeid kehtestatud ka selle volitusnormi alusel. Määrusandja, ehkki tal ei ole edasivolitamisoõigust, on delegeerinud kõneks olevate nõuete kehtestamise kutsestandardite kehtestajale. Määruse nr 61 § 1 lg 1 on selles osas vastuolus HMS § 91 lg-ga 1 ja seetõttu ka põhiseadusega.

19.Haridus- ja teadusministert toetab Riigikohtu halduskollegiumi seisukohta EhS § 24 lg-s 4 nimetatud õigustloova akti osalise andmata jätmise vastuolu kohta PS §-ga 3 ja § 94 lg-ga 2 koostoimes §-ga 29.

VAIDLUSALUSED SÄTTED

20.Ehitusseadustiku § 24 lg-d 1, 4 ja 5 sätestavad:

„(1) Käesolevas paragrahvis nimetatud juhul 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.

[---]

(4) Käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud tegevusalade täpsema jagunemise ja nende tegevusaladele vastavad täpsemad kvalifikatsiooninõuded kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega.

(5) Käesoleva paragrahvi lõike 4 alusel kehtestatavate kvalifikatsiooninõuete puhul tuleb kaaluda tegevusalale juurdepääsu piiramise vajalikkust, sobivust ja proportsionaalsust. Kohustuslikke kvalifikatsiooninõudeid võib kehtestada üksnes nende tegevusalade puhul ja ulatuses, kus need on põhjendatavad olulise avaliku huviga.”

21.Ettevõtlu- ja infotehnoloogiainistri 23. novembri 2017. a määruse nr 61 „Kvalifikatsiooni tõendamise nõudega ehituse tegevusalade täpsem jagunemine ja nende tegevusaladele vastavad täpsemad kvalifikatsiooninõuded” § 1 lg 1 sätestab:

„Määruse §-des 2–9 nimetatud juhtudel määratakse isiku kvalifikatsiooni ulatus kindlaks kutse andmise aluseks olnud kutsestandardi alusel.”

ÜLDKOOGU SEISUKOHT

22.Kohtuasja keskmes on nõue tühistada kutse andja otsus jätta kaebajale kutse andmata ja kohustada kutse andjat uuesti lahendama tema taotlust kutse saamiseks. Riigikohtu halduskollegium andis kohtuasja Riigikohtu üldkogule, kuna selle lahendamisel ilmnes, et minister võib olla jätnud vaidlusaluseid suhteid reguleeriva asjassepuutuva õigusakti põhiseadusvastaselt andmata või selle andmise põhiseadusvastaselt edasi volitanud. Üldkoogu vastab esmalt küsimusele põhiseaduspärasuse kohta (I), seejärel lahendab haldusasja kaebuse nõuded (II) ja viimaks taotlused esialgse õiguskaitse (III) ja menetluskulude kohta (IV).

I

23. Üldkogu nõustub halduskolleegiumiga, et kaebaja kutse andmisega seotud nõuded tuleb lahendada, lähtudes ehitusseadustikust ja selle alusel antud õigusaktidest. Kutseseadus on üldine kutseid puudutav seadus. Ehitusseadustik reguleerib spetsiifiliselt ehitusvaldkonda ja on seega kutseregulatsiooni suhtes eriseadus. EhS § 24 lg-test 1 ja 4 tuleneb, et ehitusvaldkonnas kutse saamise peamised tingimused tuleb kehtestada selle seadustiku alusel antavate aktidega. Teatud tegevusaladel pädeva isikuna tegutsemiseks nõuab ehitusseadustik kutse omamist (EhS § 24 lg-d 1 ja 2). Ühtlasi sätestatakse ehitusseadustikuga volitusnorm, mille kohaselt minister kinnitab kvalifikatsiooninõuetena muu hulgas haridus- ja töökogemusnõuded, millele peab inimene kutse saamiseks vastama (EhS § 24 lg-d 4 ja 5). Seega on kutseseaduse suhtes erisäteteks need ehitusseadustiku sätted, mis näevad ette erisused võrreldes kutseseadusega, ehk normid, mida kutse andja peab ehitusalase kutse andmisel silmas pidama (EhS § 24 lg-d 1, 2, 4 ja 5). EhS § 24 lg 1 viidet kutseseaduse kohasele kutsele tuleb mõista kui viidet kutsele, mis on antud ehitusseadustikku ja selle alusel kehtestatud kvalifikatsiooninõudeid järgides, kuid mille on andnud kutseseaduse alusel loodud organ sama seaduse alusel sätestatud korras.

24. EhS § 24 lg 4 volitab ministrit kehtestama ehitusvaldkonna nende tegevusalade tarbeks, millel tegutsemiseks peab pädeva isiku kvalifikatsioon olema tõendatud, tegevusalade täpsema jagunemise ja igale tegevusalale vastavad täpsemad kvalifikatsiooninõuded. Volitus hõlmab nii kvalifikatsiooninõudeid, mille täitmine on vajalik kutse saamiseks, kui ka küsimust, milline kutse (sh milline kutsetase) tõendab kutset omava isiku pädevust tegutseda ehitusvaldkonna erinevatel tegevusaladel. Volituse piirid nähtuvad EhS § 24 lg-st 5, mille kohaselt tuleb kvalifikatsiooninõuete kehtestamisel kaaluda tegevusalale juurdepääsu piiramise vajalikkust, sobivust ja proportsionaalsust. Kohustuslikke kvalifikatsiooninõudeid võib ette näha üksnes nende tegevusalade puhul ja ulatuses, kus need on põhjendatavad olulise avaliku huviga. Kuigi EhS § 24 lg-te 4 ja 5 koostoimes sätestatud volitus on võrdlemisi üldine, on sellest üldkogu hinnangul siiski tuletatav määruse andmiseks vajalik volituse sisu, ulatus ja eesmärk. Ministri määruse esemeks on muu hulgas tingimused, millele isik peab kutse saamiseks vastama, ehk hariduse ja töökogemuse nõuded. Sellised tingimused ei tohi ebaproportsionaalselt kitsendada võimalust tegutseda ehitusvaldkonna tegevusaladel pädeva isikuna. Minister on määrusandjana seotud ka muude põhiseaduses sätestatud üldpõhimõtete ja põhiõiguste kaitseks seatud nõuetega. EhS § 24 lg 4 kohustab ministrit teatud tegevusalade kohta määrust andma, mitte ei jäta selleks otsustusvabadust (vrd EhS § 23 lg 7, mille kohaselt minister võib määrusega kehtestada soovituslikke kvalifikatsiooninõudeid). Seadusandja on määruse andmise teinud kohustuslikuks põhjusel, et oleks sätestatud materiaalõiguslik alus kutsete andmiseks, sest kvalifikatsiooninõuete pole võimalik kutseid anda ja kutseta pole võimalik ehitusvaldkonna pädeva isikuna tegutseda.

25. EhS § 24 lg 4 alusel on ettevõtlus- ja infotehnoloogiaminister andnud määruse nr 61. Määruses ei sätestata isikule esitatavaid kvalifikatsiooninõudeid ehk millistel tingimustel (millise hariduse ja töökogemuse korral) on võimalik kutse anda. Määruse § 1 lg-s 1 on ette nähtud, et määruse §-des 2–9 nimetatud juhtudel määratakse isiku kvalifikatsiooni ulatus kindlaks kutse andmise aluseks olnud kutsestandardi alusel. Sellest sättest nähtub, mille alusel tuleb teha kindlaks isiku kvalifikatsiooni ulatus, kui talle on kutse juba antud, et otsustada, kas isikul on sel tegevusalal pädeva isikuna tegutsemiseks vajalik kvalifikatsioon. Seda kinnitab ka määruse tekkelugu (vt Riigikohtu halduskolleegiumi eespool viidatud määrus praeguses asjas, punktid 17–20). Määruse nr 61 § 1 lg-t 1 ei saa seega mõista kui normi, millega määrusandja on kvalifikatsiooninõuete kehtestamise edasi delegerinud kutsesüsteemi organitele. See määrus reguleerib ehituse tegevusalade täpsemat jagunemist ja küsimust, mille alusel tuleb ehitustöid tegeva isiku kvalifikatsioon kindlaks määrata.

26. Arvestades määruse nr 61 sisu, nagu seda on kirjeldatud eelmises punktis, ei ole minister kehtestanud EhS § 24 lg-tes 4 ja 5 nimetatud kvalifikatsiooninõudeid, mille alusel oleks võimalik kutset anda või sellest keelduda.

27. Vaidlusaluse otsuse tegemise ajal puudusid seetõttu ehitusseadustikuga nõutavad õigusnormid, mille alusel keelduda kaebajale kutse andmisest või mille alusel talle kutse anda. Ka praegu ei ole kutse andmise üle otsustamiseks vajalikke norme, mille alusel saaks kutse andja kaebaja taotluse kutse saamiseks uuesti läbi vaadata. Kohus ei saa põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust algatamata kohustada kutse andjat uuesti lahendama taotlust, mille rahuldamiseks või rahuldamata jätmiseks ei ole kehtivat materiaalõiguslikku alust. Õigusnormid, mille minister pidi EhS § 24 lg 4 kohaselt kehtestama ja millest sõltub kaebaja tühistamis- ja kohustamisnõude lahendamine, on jäänud vastu võtmata. Sel põhjusel on EhS § 24 lg-ga 4 nõutud kvalifikatsiooninõuete andmata jätmise puhul tegemist põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse seisukohast asjassepuutuva õigustloova akti andmata jätmisega, mille põhiseaduspärasust Riigikohus on õigustatud kontrollima (vt õigustloova akti andmata jätmise asjassepuutuvuse kohta Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 10. aprilli 2018. a määrus nr 5-17-42/9, punktid 25–30).

28. Kvalifikatsiooninõuete ministri määrusega kehtestamata jätmise riivab praegusel juhul kaebaja õigust vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta (PS § 29 lg 1, kutsevabadus) ning õigust tegelda ettevõtlusega (PS § 31, ettevõtlusvabadus).

29. PS § 29 lg 1 esimeses lauses sätestatud põhiõiguse kaitseala hõlmab muu hulgas kutsetegevust teedeehituse valdkonnas. Seejuures ei ole oluline, kas isik alles soovib asuda tegutsema selles valdkonnas või soovib valitud valdkonnas alustatud tegevust jätkata. Õigus valida tegevusala, elukutset ja töökohta hõlmab ka juba tekkinud

töö- või teenistussuhet (vt ka Riigikohtu üldkogu 27. juuni 2005. a otsus asjas nr 3-4-1-2-05, punktid 67–69 ja 25. jaanuari 2007. a otsus asjas nr 3-1-1-92-06, punkt 24). Seetõttu riivab PS § 29 lg 1 järgset põhiõigust, kui piiratakse isiku võimalust jätkata teedeehituse valdkonnas juba alustatud kutsetegevust. PS §-ga 31 antud ettevõtlusvabadusse kuulub iseseisva majandustegevuse kaudu tulu teenimine, ilma et avalik võim sellesse põhjendamatuult sekkuks (vt nt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 30. juuni 2017. a otsus asjas nr 3-4-1-5-17, punkt 50), mis võib toimuda ka osaluse kaudu teedeehituse valdkonnas teenuseid pakkuvas äriühingus (vt eespool punkt 3).

30.Ehitusseadustiku kohaselt tohib töid teha üksnes isik, kellel on töö eripärale vastav kvalifikatsioon (EhS § 23 lg 2). Osal ehitamisega seotud tegevusaladel saab pädeva isikuna tegutseda vaid siis, kui isiku kvalifikatsiooni tõendab haridusel ja töökogemusel põhinev kutse või muu õigusakti kohane pädevustunnistus (EhS § 24 lg 1). See tähendab, et kutset või muud pädevustunnistust omamata ei ole sellistel tegevusaladel elukutse- ja ettevõtlusvabaduse kasutamine võimalik. Niisugune piirang on põhimõtteliselt õigustatav osal ehitusvaldkonna tegevusaladel tegutsemisega kaasnevate riskidega inimeste elule, tervisele ja varale ning keskkonnale. Osutatud tegevusalade hulka, millel tegutsemiseks on vaja pädevust tõendada kutse või muu õigusakti kohase pädevustunnistusega, kuulub ka teedeehitus (EhS § 24 lg 2 punkt 1 koosmõjus EhS § 38 lg-ga 2 ja sama seaduse lisaga 1) ehk tegevusala, millel kaebaja tegeles kutsetegevuse ja ettevõtlusega (vt eespool punkt 3).

31.Praegusel juhul tuleneb kaebaja kutse- ja ettevõtlusvabaduse piirang täpsemalt sellest, et kvalifikatsiooninõudeid sisaldavate õigusnormide puudumise tõttu ei ole võimalik anda kutset, mis võimaldaks tal ehitusvaldkonna teatud tegevusaladel oma pädevust tõendada ja pädeva isikuna tegutseda ning seeläbi nii kutse- kui ettevõtlusvabadust kasutada. Seadusega on välistatud teatud tegevusaladel tegutsemine ilma kutse või pädevustunnistusega, kuid minister on jätnud andmata normid, mille alusel saaks kutseeaduse kohaselt pädevust omav organ kutset anda. Kvalifikatsiooninõuete kehtestamata jätmine takistab kaebajal kutse saamist ja seega ka teedeehituse valdkonnas pädeva isikuna kutse- ja ettevõtlusvabaduse kasutamist.

32.PS § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega ning need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.

33.PS §-s 11 nõutav kooskõla põhiseadusega tähendab, et piirang peab olema kooskõlas ka PS § 3 esimese lausega, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel, ja PS § 94 lg-ga 2, mis sätestab muu hulgas, et minister annab määrusi seaduse alusel ja täitmiseks. PS § 94 lg-st 2 tuleneb ministri kohustus anda määrus, kui seadusandja on talle seaduses sisalduva volitusnormiga sellise ülesande pannud. Osutatud kohustuseta oleks nendes eluvaldkondades, milles on vajalik või otstarbekas täpsustada seaduste täitmise üksikasjad määrusega, seadusandjal võimatu oma eesmärgi täitevvõimu kaudu ellu viia (vrd Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 17. juuni 1998. a otsus asjas nr 3-4-1-5-98, p IV). Määruse andmata jätmise olukorras, kus seadusandja on ministrit selleks volitusnormiga kohustanud, on seega vastuolus PS § 94 lg-ga 2.

34.Üldkogu sedastas eespool, et seadusandja on EhS § 24 lg-tega 4 ja 5 kohustanud ministrit kehtestama määrusega ehitusvaldkonna teatud tegevusalade kvalifikatsiooninõuded (vt eespool punkt 24), samuti seda, et minister ei ole neid nõudeid määrusega kehtestanud (vt eespool punkt 26). Järelikult on seadusega nõutav õigustloov akt jäänud PS § 94 lg-ga 2 vastuolus oleval moel andmata. Seetõttu tunnistab üldkogu kvalifikatsiooninõuete kohta EhS § 24 lg-s 4 nimetatud määruse kui õigustloova akti andmata jätmise põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 15 lg 1 p 2¹alusel põhiseadusega vastuolus olevaks.

35.Valdkonna eest vastutav minister (praegu majandus- ja taristuminister) peab seega nii Riigikogu poolt seadusega pandud kohustuse kui ka siinse kohtuotsuse täitmiseks kehtestama määrusega EhS § 24 lg-s 4 nimetatud kvalifikatsiooninõuded, mille alusel on võimalik anda ehitusvaldkonna kutseid. Seda tehes tuleb arvestada, et kvalifikatsiooninõuded kujutavad endast koostoimes kutse omamise kohustusega elukutsevabaduse ja ettevõtlusvabaduse piirangut. EhS § 24 lg-tes 4 ja 5 sisalduv määrusandlusvolitus ei võimalda nende piirangute kehtestamist kutsesüsteemi organitele edasi volitada (vt HMS § 91 lg 1). Hariduse ja töökogemuse nõuded, millele vastavuse korral on võimalik isikule kutse anda (kvalifikatsiooninõuded), peavad kehtiva seaduse järgi sisalduma ministri määruses. Kui minister ei pea otstarbekaks määruse põhitektis kvalifikatsiooninõudeid üksikasjalikult kirjeldada, siis on võimalik kaaluda nn staatilise viitenormi kasutamist. Sellisel juhul tuleks määrusega heaks kiita kutsestandardi mingis versioonis sisalduvad kvalifikatsiooninõuded või osa neist, inkorporeerides osutatud nõuded sel viisil määrusesse. Määrusest peab üheselt selguma, millise kutsestandardi millised nõuded on üle võetud. Huvitatud isikul peab olema võimalik määruse kaudu jõuda liigse pingutuseta nõueteni, mis peavad olema täidetud, et omandada vajalik kutse ehitusvaldkonna tegevusaladel pädeva isikuna tegutsemiseks.

II

36.Kuna üldkogu tunnistab ehitusvaldkonna teatud tegevusalade kvalifikatsiooninõuete ministri määrusega kehtestamata jätmise põhiseadusvastaseks, tuleb kassatsioonkaebus osaliselt rahuldada ning haldus- ja ringkonnakohtu otsused materiaalsooiguse normi ebaõige kohaldamise tõttu osaliselt tühistada (HKMS § 230 lg 1). Üldkogu rahuldab kaebuse osaliselt: tühistab otsuse nr 1 ja kohustab kutse andmise õigusega organit kaebajale kutse andmise taotluse uuesti läbi vaatama (HKMS § 230 lg 5 p 5). Kaebus jääb rahuldamata otsuse nr 1 tühistamise nõude ning „Diplomeeritud teedeinsener, tase 7” kutsestandardi versiooni nr 8 tühistamise või õigusvastasuse tuvastamise nõuete osas.

37.Kaebaja esitas kassatsioonkaebuses dokumentaalsete tõendite asja juurde võtmise ja tõendite kogumise taotlused, kuid palus need taotlused rahuldada juhul, kui Riigikohus saadab asja uueks arutamiseks ringkonnakohtule. Kuna üldkogu teeb uue otsuse, tuleb jätta need taotlused läbi vaatamata.

38.Kaebaja palub esmase nõudena tuvastada talle kutse andmata jätmise otsuse tühisus. Kohtud jätsid selle nõude õigesti rahuldamata. Üldkogu nõustub Riigikohtu halduskolleegiumi 29. detsembri 2020. a määruse põhjendustega ega pea vajalikuks neid korrata.

39.Kaebaja nõuet tuvastada „Diplomeeritud teedeinsener, tase 7” kutsestandardi versiooni nr 8 tühisus või õigusvastasus ei saa rahuldada, sest kaebaja õigusi ei riku kutsestandard, vaid haldusakti andmiseks vajaliku EhS § 24 lg-s 4 sätestatud määruse puudumine. Seepärast jääb rahuldamata ka kaebaja taotlus tunnistada asjassepuutuv kutsestandard põhiseadusvastaseks ja kehtetuks.

40.Alternatiivselt palub kaebaja kutse andmata jätmise otsuse tühistada. Üldkogu asus otsuse I osas seisukohale, et ehitusseadustikuga nõutud kvalifikatsiooninõuete ministri määrusega kehtestamata jätmise on vastuolus PS § 94 lg-ga 2 ning see rikub kaebaja PS § 29 lg-s 1 ja §-s 31 sätestatud põhiõigusi. Kutse andjal polnud ministri määruse puudumise tõttu õiguslikku alust otsustada kaebaja taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise üle. Seepärast tühistab üldkogu EEL teedeinseneride kutsekomisjoni 13. juuni 2018. a istungi nr 3/1/2018 protokollilise otsuse p 1. Otsuse tühistamise tõttu ei pea üldkogu vajalikuks hinnata kaebaja ülejäänud väiteid selle otsuse kohta. Samuti nõustub üldkogu Riigikohtu halduskolleegiumi 29. detsembri 2020. a määruuses esitatud seisukohaga, et selles asjas ei ole vaja esitada Euroopa Kohtule eelotsuse taotlust. See taotlus jääb rahuldamata.

41.Viimase nõudena palub kaebaja kohustada MTÜ-d Eesti Asfaldiliit tema 1. märtsil 2018 esitatud kutse andmise taotlust uuesti läbi vaatama. Riigivastutuse seaduse § 6 lg 1 kohaselt võib isik nõuda haldusakti andmist, kui avaliku võimu kandja on kohustatud haldusakti andma ja see puudutab isiku õigusi. Sellise olukorraga on muu hulgas tegemist juhul, kui haldusorgan on jätnud isiku taotluse soodustava haldusakti andmiseks õigusvastaselt rahuldamata ja see rikub isiku õigusi (vt nt Riigikohtu halduskolleegiumi 19. novembri 2009. a otsus asjas nr 3-3-1-62-09, p 11).

42.Kohus saab aga kohustamisnõude rahuldada üksnes juhul, kui selle nõude eeldused on täidetud ka kohtuotsuse tegemise ajal. Kui kohtuotsuse tegemise ajal esinevad faktilised asjaolud või õiguslik olukord ei võimalda vastustajal kaebaja taotletud haldusakti anda, tuleb jätta kohustamisnõue rahuldamata (vt nt Riigikohtu halduskolleegiumi 1. märtsi 2017. a otsus asjas nr 3-3-1-79-16, p 20).

43.Kuna EhS § 24 lg 4 alusel on jäetud kvalifikatsiooninõuded kehtestamata, ei ole kohtul praegu võimalik teedeinseneride kutse andmise õigusega organit kaebajale kutse andmiseks kohustada. Tegemist ei ole siiski olukorraga, kus taotlejale ei ole kehtiva õiguse tõttu võimalik kutset anda (vrd nt Riigikohtu halduskolleegiumi 7. aprilli 2010. a otsus asjas nr 3-3-1-5-10, p 14). Just EhS § 24 lg 4 järgi nõutava õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusvastaseks tunnistamine võimaldab kohustamisnõude rahuldada. Kuigi nõutavate normide puudumine ei võimalda kutse andjal kaebaja taotlust kohe läbi vaadata, ei mõjuta see kaebaja subjektiivset õigust nõuda, et kutse andja lahendaks tema 1. märtsil 2018 esitatud kutse andmise taotluse põhiseaduspäraselt.

44.Eeltoodust tulenevalt rahuldab üldkogu kohustamiskaebuse. Kuna diplomeeritud teedeinseneri 7. taseme kutse andmine on üldkogu otsuse tegemise ajal MTÜ Eesti Asfaldiliit pädevuses, kohustab üldkogu MTÜ-d Eesti Asfaldiliit kaebaja 1. märtsi 2018. a kutse andmise taotlust uuesti läbi vaatama.

45.Kutse andja saab kaebaja 1. märtsi 2018. a kutse andmise taotluse lahendada pärast seda, kui minister on EhS § 24 lg-s 4 sätestatud volitusnormi alusel kehtestanud ehitusalaste kutsete taotlejatele esitatavad kvalifikatsiooninõuded.

46.KutS § 10 lg 5 kohaselt lähtub kutse andja kutse andmisel kutseadusest, kutsestandarditest ja kutsenõukogu kinnitatud kutse andmise korrast. Nende kutsete puhul, mis tõendavad EhS § 24 lg-s 2 loetletud tegevusaladel pädevate isikute kvalifikatsiooni, tuleb kutse andjal kohaldada erinormidena ehitusseadustikku ja selle alusel kehtestatud õigustloovaid akte (vt eespool punkt 23). Seega peab kutse andja lähtuma isikule esitatavate kvalifikatsiooninõuete tuvastamisel ja nendele vastavuse hindamisel kutsestandardis või kutse andmise korras nimetatud tingimuste asemel EhS § 24 lg 4 alusel kehtestatud määrusest. Kaebajale kutse andmine tuleb otsustada materiaalsooõiguse normide alusel, mis kehtivad tema 1. märtsi 2018. a taotluse suhtes uue otsuse tegemise ajal (HMS § 54).

47.Ehitusseadustik ei reguleeri pädeva isiku kvalifikatsiooni tõendava kutse andmise menetlust ega sisalda ka sellise korra kehtestamist võimaldavat volitusnormi määruandjale. Seepärast tuleb juhinduda KutS § 1 lg-st 3, mille järgi kohaldatakse kutseaduses ettenähtud haldusmenetlusele haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades kutseaduse erisusi. Kaebaja 1. märtsi 2018. a taotlus tuleb läbi vaadata viivitusega pärast seda, kui minister on EhS § 24 lg-s 4 sätestatud volitusnormi alusel kehtestanud ehitusalaste kutsete taotlejatele esitatavad kvalifikatsiooninõuded. Kuigi kutse andja on haldusasja menetluse ajal vahetunud, ei saa kaebajalt sama taotluse uuesti lahendamise eest kutse andmise tasu nõuda, sest kutse andmise otsuse tühistamine ei olnud tingitud kaebajast.

48. Kutse andja saab pärast üldkogu otsuse jõustumist lahendada ka teiste ehitusalast kutset soovivate isikute taotlusi alles pärast seda, kui minister on EhS § 24 lg-s 4 sätestatud volitusnormi alusel kehtestanud vajalikud kvalifikatsiooninõuded. Kutseseadus ega haldusmenetluse seadus ei sätesta haldusmenetluse peatamise aluseid. Kuna kutse andmise haldusmenetlus viibib, tuleb kutse andjal teatada kutsetaotluse esitanud isikutele viivituse taotluse andmise kohta otsuse tegemise tõenäoline aeg ja haldusmenetluse tähtjast mittekinnipidamise põhjus (HMS § 41). Praegune otsus ei mõjuta ehitusvaldkonna nende kutsete kehtivust, mis on antud enne üldkogu otsuse jõustumist (HMS § 61 lg 2).

III

49. Kaebaja esitas üldkogule taotluse, milles palub põhiseaduspärase regulatsiooni kehtestamiseni tagada PS §-st 29 tuleneva põhiõiguse kasutamine sarnaselt sellega, kuidas on tema õiguste kaitseks kohaldatud esialgset õiguskaitset.

50. HKMS § 249 lg 4 kohaselt saab esialgse õiguskaitse määrust tulenev õigus kehtida üldjuhul kuni kohtuotsuse jõustumiseni. Kohus võib otsuse tegemisel siiski määrata, et otsuse täitmine tagatakse mõne esialgse õiguskaitse vahendiga või et esialgset õiguskaitset kohaldatakse kuni otsusega tühistatava haldusakti asemel uue haldusakti andmiseni (HKMS § 168 lg 1 teine lause). Kohtumenetluse kestel ei saa esialgset õiguskaitset laiendada menetlusjärgsele ajale (vt Riigikohtu halduskolleegiumi 27. juuni 2017. a määrus asjas nr 3-3-1-19-17, p-d 30 ja 32).

51. Kaebajale on selles haldusasjas esialgse õiguskaitse korras omistatud taotletud kutsenimetus (vt Riigikohtu halduskolleegiumi 27. septembri 2019. a määrus nr 3-18-1432/82, millega antud esialgset õiguskaitset on halduskolleegium hiljem pikendanud 31. juulini 2021, kuid mitte kauemaks kui selles haldusasjas kohtuotsuse jõustumiseni).

52. Üldkogu mõnab, et ehitusvaldkonnas pädeva isiku kutsest ilmajäämine võib isiku elukutse- või ettevõtlusvabadust osas olukordades väga intensiivselt riivata. Siiski tuleb Riigikohtul olla määrusandja tekitatud õiguslõnga täitmisel vaoshoitud, arvestades, et teedeehituses kutse omamise kohustuse eesmärk on kaitsta inimeste elu, tervist ja vara ning keskkonda ehitusvaldkonnas tegutsemisega kaasnevate riskide eest (vt ka eespool punkt 30). Kaebajal on subjektiivne õigus nõuda, et tema esitatud kutse andmise taotlus lahendataks uuesti, kuid tal ei ole praegu subjektiivset õigust diplomeeritud teedeinseneri 7. taseme saamiseks. Kaebajal ei pruugi olemasoleva haridustaseme tõttu sellist subjektiivset õigust tekkida ka kutse andmise regulatsiooni korrastamise järel, sest KutS § 4 lg 2 kohaselt peavad kutsetasemed olema võrreldavad haridustasemetega. Samuti ei ole kaebaja toonud üldkogule esitatud taotluses välja asjaolusid, millest nähtuks, et kaebaja elukutse- või ettevõtlusvabadus oleks tõsiselt ohustatud. Nagu eespool osutatud, tuleb kutse andjal lahendada kaebaja taotlus viivitamatult pärast ministri määruse kehtestamist (vt eespool punkt 47). Eeltoodud põhjustel jätab üldkogu kaebaja taotluse rahuldamata.

IV

53. Menetluskulude kandmine tuleb otsustada halduskohtumenetluse seadustiku alusel. Kuna üldkogu rahuldab kaebuse osaliselt, muudab üldkogu menetluskulude jaotust (HKMS § 109 lg 4).

54. Kaebaja taotles halduskohtus, et tema kasuks mõistetakse välja 30 eurot riigilõivu ning 5280 eurot esindajakulu katteks. Tõendatud menetluskulud on halduskohtus seega 5310 eurot. Apellatsioonimenetluses tasus kaebaja riigilõivu 30 eurot ning palus enda kasuks välja mõista esindajakulu 2739 eurot. Kaebaja märkis menetluskuludeks 2799 eurot, kuid kajastas riigilõivu ekslikult kaks korda. Seega on appellatsioonimenetluses tõendatud menetluskuludeks 2769 eurot. Kassatsioonimenetluses taotles kaebaja, et tema kasuks mõistetakse välja 15 eurot esialgse õiguskaitse taotluse eest tasutud riigilõivu ning 2706 eurot esindajakulu katteks. Kokku on kassatsioonimenetluse tõendatud menetluskulud 2721 eurot.

55. Vastustajad ei ole kaebaja menetluskuludele vastu vaieldud. Üldkogu ei pea asja keerukust silmas pidades õigusabikulud põhjendamatult suureks. Menetluskulude jagamisel võtab üldkogu arvesse seda, millise osa kohtuvaidluse sisust moodustasid õiguslikud küsimused, mille alusel üldkogu kaebuse osaliselt rahuldab (vt nt Riigikohtu halduskolleegiumi 19. mai 2020. a otsus nr 3-18-529/137, p 38.4). Seetõttu peab üldkogu põhjendatult mõista kaebaja kasuks välja 3/4 menetluskuludest. Võttes arvesse, et kaebus rahuldatakse MTÜ Eesti Ehitusinseneride Liit ja MTÜ Eesti Asfaldiliit vastu esitatud nõuete osas, peab üldkogu põhjendatult mõista kaebaja menetluskulud välja neilt vastustajatelt (HKMS § 108 lg 1). Kaebaja kasuks tuleb välja mõista 8100 eurot, millest 5400 eurot jääb MTÜ Eesti Ehitusinseneride Liit ja 2700 eurot MTÜ Eesti Asfaldiliit kanda. Jaotus lähtub asjaoludest, et kohtuvaidluse põhjendanud otsuse tegi MTÜ Eesti Ehitusinseneride Liit ja kohustamislõuete osas vastustajaks olev MTÜ Eesti Asfaldiliit astus kohtumenetlusse hiljem.

56. Kassatsioonkaebuses märgitu kohaselt tuleb kautsjon tagastada Tornimäe Advokaadibüroo OÜ arvelduskontole nr EE517700771003232353 LHV Pangas (HKMS § 107 lg 4).

57. Vastustajate menetluskulud tuleb jätta nende endi kanda, sest nad täidavad ehitusalase kutse andmisega seotud ülesandeid haldusorganitena ning kutse andmise üle otsustamine ja kutsestandardi kinnitamine kuuluvad neile pandud haldusülesannete hulka.

(allkirjastatud digitaalselt)

Villu Kõve, Velmar Brett, Peeter Jerofejev, Hannes Kiris, Ants Kull, Kai Kullerkupp, Saale Laos, Viive Ligi, Heiki Loot, Kaupo Paal, Nele Parrest, Ivo Pilving, Jüri Põld, Paavo Randma, Kalev Saare, Juhan Sarv, Tambet Tampuu