



Haridus- ja Teadusministeerium  
hm@hm.ee

Teie 23.04.2026 nr 8-1/26/1108-30  
Meie 25.05.2026 nr 1.1-11/1828-2

## Kutse- ja oskuste seaduse eelnõu

Austatud proua minister

Esitasite teisele kooskõlastusringile kutse- ja oskuste seaduse eelnõu (edaspidi *eelnõu*). Rahandusministeeriumile on edastatud eelnõu teadmiseks. Leiame siiski, et eelnõu ei ole kutse taotlemise ja kutse taastõendamise tasu osas jätkuvalt Eesti Vabariigi põhiseadusega (PS) kooskõlas ja seetõttu selgitame veelkord oma seisukohti.

Nagu Haridus- ja Teadusministeerium (HTM) kooskõlastustabelis viitab, ei pea tasumäärad või -vahemikud olema tingimata seaduses sätestatud. Nõustume sellega, kuid leiame, et HTM läheb Riigikohtu praktikast oluliselt kaugemale.

Esiteks, kooskõlastustabelis mainitud Riigikohtu lahendi [3-4-1-1-10](#) punktis 58 käsitletakse avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamise delegeerimist täidesaatvale võimule. Praegusel juhul aga on kavandatud praktika selline, et täidesaatev võim ei kehtesta tasusid ise, vaid delegeerib omakorda nende kehtestamise edasi eraõiguslikule juriidilisele isikule. Seda küsimust Riigikohus nimetatud lahendis ei käsitlenud ning seetõttu on küsitav, kas Riigikohut loogikat on võimalik sellisele olukorrale üks-ühele edasi kanda – olgugi, et haldusülesannet täitma volitatud isik on käsitletav haldusorganina haldusmenetluse seaduse (HMS) § 8 lõike 1 tähenduses.

Teiseks peavad olema seaduses määratud kindlad komponendid – diskretsiooni ulatus, mis võib seisneda tasu alam- ja ülemmäära seadusega sätestamises, tasu suuruse arvestamise aluste kehtestamises vms.

Lisaks märgib kohus, et volitusnorm avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestamiseks peab tagama tasu suuruse kindlaksmääramise **objektiivsetel alusel**, võimaldama kohustatud subjektile piisava täpsusega näha ette kohustuse ulatust ja selle täitmise üksikasju ning tagama isikute võrdse kohtlemise.

Esmalt küsimus – kellel on õigus kehtestada avalik-õiguslikke tasusid. PS §-st 113 ja kohtute seisukohtadest ilmneb, et selleks on seadusandja ja teatud juhtudel täitevvõim. Põhiseaduse § 113 sätestab, et riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed sätestab seadus. Riigikohtu üldkogu on leidnud, et PS § 113 kaitsealas on avalik-õiguslikud rahalised kohustused, sõltumata sellest, kuidas neid ühes või teises õigusaktis nimetatakse.

Põhiseaduse § 113 eesmärgiks on saavutada olukord, kus avalik-õiguslikud rahalised kohustused kehtestatakse üksnes Riigikogu poolt vastu võetud ja seadusena vormistatud õigusaktiga. Sellest sättest tuleneb ka isiku subjektiivne õigus riigi vastu (Riigikohtu otsus nr [3-4-1-22-03](#) p 17). Avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamise delegeerimine täidesaatvale võimule võib olla lubatav tingimusel, kui see tuleneb rahalise kohustuse iseloomust ning seadusandja määrab kindlaks diskretsiooni ulatuse, mis võib seisneda tasu alam- ja ülemmäära seadusega sätestamises, tasu suuruse arvestamise aluste kehtestamises vms. (eelviidatud Riigikohtu otsuse p 19). Seega sobitub ka kutse taotlemise ja kutse taastõendamise tasu PS § 113 sisalduvate mõistete alla ning allub seetõttu seadusereservatsiooni klauslile.

Eelnõu kohaselt kehtestab kutseasutus kutse taotlemise ja kutse taastõendamise tasu suuruse kutse andja kulude kalkulatsioonidele tuginedes. Kutseasutus on eelnõu § 10 lõike 1 kohaselt Haridus- ja Teadusministeerium. Valdkonna eest vastutav minister võib selle ülesande täitmise halduslepinguga volitada eraõiguslikule juriidilisele isikule (§ 10 lõige 2). Seega on eelnõukohaseks tasu kehtestajaks valitsusasutus (iseги mitte minister seaduses sisalduva volitusnormi alusel) või eraõiguslik juriidiline isik, kellele on avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestamine delegeeritud halduslepinguga. Viimasel juhul asub sisuliselt üks eraõiguslik juriidiline isik (sihtasutus, kellele on delegeeritud kutseasutuse ülesannete täitmine) koos teiste eraõiguslike juriidiliste isikutega (kutse andjad) faktiliselt kokku leppima, kui suured hakkavad olema kutsetasud (avalik-õiguslikud rahalised kohustused). Kuigi kulukomponendid on määratletud, kuid absoluutset summalist ülempiiri ei ole, siis tekib ikkagi lai otsustusruum nende kulude sisustamiseks. Selline olukord katsub PS § 113 piire.

Samuti tekitab küsimusi kutsetasude kehtestamise vorm.

Eelnõu kohaselt on seaduse järgi kutseasutuseks HTM, mis tähendab, et formaalselt on HTM-l õigus ka ise kehtestada kutse taotlemise ja taastõendamise tasu määrad. Eelnõust aga ei selgu, kelle ja millise õigusaktiga HTM seda teeks olukorras, kus kutse taotlemise ja taastõendamise tasude kehtestamist ei delegeerita eraõiguslikule juriidilisele isikule edasi ja ministri-le volitusnormi tasude kehtestamiseks ei ole.

Rahandusministeeriumile antud selgituste järgi kehtestatakse kutse taotlemise ja taastõendamise tasud haldusaktiga. Üldkehtivate avalik-õiguslike rahaliste kohustuste ning nende suuruse kehtestamine halduse üksikaktiga on aga kaheldav. Veel problemaatilisem on tasude kehtestamine eraõigusliku juriidilise isiku dokumendiga. Kui tasud kehtestatakse vähemalt ministri määruse tasandil, siis tegemist oleks õigusaktiga, mis käib avalikul kooskõlastamisel ja millele on võimalik arvamust esitada. Teisisõnu, toimub reaalne õigusloome protsess ja kohustatud isikutel (ka kutse taotlejatel) on võimalik näha kehtestatavaid kutsetasusid ning nendega harjuda, või oma arvamus esitada. Kui kutseasutus kehtestab tasud haldusaktiga (eelduslikult üldkorraldusega), kas siis toimub samuti avalik kaasamine viisil, mis oleks võrreldav näiteks määruse avaliku kooskõlastamisega?

Teine küsimus – kuigi eelnõus on kulukomponendid üksikasjalikult seaduse tasandil määratletud, on küsitav, kas see on piisavalt selge ka kutse taotlejale. Riigikohus on märkinud, et tasude kehtestamise delegeerimine peab tagama kohustuse suuruse kindlaksmääramise objektiivsetel alustel, võimaldama kohustatud subjektil piisava täpsusega näha ette kohustuse ulatust ja selle täitmise üksikasju ning tagama isikute võrdse kohtlemise<sup>1</sup>. Lisaks eelnevalt viidatud PS § 113 riivele, riivavad avalik-õiguslikud rahalised kohustused vältimatult ka PS

<sup>1</sup> Vt nt RKPJKo 01.07.2008, [3-4-1-6-08](#), p 41, RKPJKo 20.10.2009, [3-4-1-14-09](#), p 33,

§-s 32 sisalduvat omandipõhiõigust. Omandipõhiõigus on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus, mis ei piira seadusandjat avalik-õigusliku rahalise kohustuse eesmärkide määratlemisel, kui need eesmärgid on PS-ga kooskõlas ([RKPKo 29.03.2017, 3-4-1-15-16](#), p 106). Seega on oluline küsimus – kui piisav on eelnõu kutse taotlemise ja kutse taastõendamise tasu regulatsioon PS riivete kontekstis. PS § 3 lõige 1 kohustab riigivõimu teostama üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Kõik põhiõiguste seisukohalt olulised otsused peab langetama seadusandja. Riigikohus on leidnud, et vaid vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel **määrusega** ([RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06](#), p-d 21 ja 22). PS § 3 lõike 1 esimeses lauses sätestatud üldise seadusereservatsiooni põhimõtte väljenduseks on avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamise korral PS § 113 sätestatud seadusliku aluse nõue<sup>2</sup>.

Lisaks ei ole me veendunud, et kutse andjale haldusülesande andmine – kutse andmise otsustamine eraõigusliku juriidilise isiku poolt, keda HTM on volitanud haldusülesannet täitma, on õigusega kooskõlas. HTM on leidnud, et kutse andmine on haldusülesanne. Kutse andmisega kaasneb ka isikuandmete töötlemine ja kande tegemine kutse- ja oskuste registris. Eelnõu kohaselt võib olla kutse andjaks juriidiline isik, riigiasutus või õppeasutus, kellele kutseasutus on andnud kutse andmise õiguse (eelnõu § 13 lõige 1). Eelnõust ei nähtu siiski, et kutseasutusel endal oleks selle haldusülesande täitmise volitus. Kui see ei ole kutseasutuse ülesanne, siis seadusest ei ilmne ka, kelle ülesanne see oleks (milline riigiasutus, KOV või avalik-õiguslik juriidiline isik). Kutseasutusel on üksnes ülesanne kutse andja välja valida. Kutse andja töömaailma kutsetele valitakse konkursiga. Seega saab kutseandja oma volitused haldusülesannet täita (kutset anda) teatud juhtudel teiselt eraõiguslikult juriidiliselt isikult, kellele on samamoodi volitatud haldusülesande täitmine (kuid mitte kutse andmine).

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Jürgen Ligi  
rahandusminister

Marge Kaskpeit 5885 1423  
[Marge.Kaskpeit@fin.ee](mailto:Marge.Kaskpeit@fin.ee)

Artur Lundalin 5885 1321  
[Artur.Lundalin@fin.ee](mailto:Artur.Lundalin@fin.ee)

---

<sup>2</sup> Vt Madise, Ü. [PS kommenteeritud väljaanne](#), § 3 komm 6.