



Õiguskantsler

Kaja Kallas  
majanduskomisjon  
riigikogu@riigikogu.ee

Teie nr

Meie 07.10.2013 nr 6-1/080638/1304267

**Arvamus**

**Ühistranspordiseaduse eelnõu**

Lugupeetud Riigikogu majanduskomisjon

Riigikogu menetluses on Vabariigi Valitsuse algatatud ühistranspordiseaduse eelnõu nr 404 SE.

Olgugi, et õiguskantsler talle põhiseadusega antud pädevuse järgi ei kontrolli Riigikogu menetluses olevate eelnõude põhiseaduspärasust, olen teatud juhtudel siiski pidanud vajalikuks juhtida seadusandja tähelepanu eelnõu võimalikele probleemkohtadele juba selle menetlemise käigus. Seda näiteks siis, kui eelnõu puudutab küsimusi, mis on tõusetunud minu varasemate menetluste raames. Käesolevas kirjas soovin viidata ühistranspordiseaduse eelnõu punktidele, mis käsitlevad

- a) teatud sõitjate kategooriate tasuta sõidutamise koormise põhiseaduspärasust (p 1),
- b) sõidusoodustuse kasutamise õiguse tõendamist (p 2),
- c) avalikul liiniveol sõidusoodustuse tegemist (p 3),
- d) taksoveo hindu (p 4).

Järgnevalt käsitlen neid küsimusi põhjalikumalt.

### **Sõidusoodustused**

#### *Tasuta sõidutamise koormise proportsionaalsus*

1. Ühistranspordiseaduse (edaspidi ÜTS) eelnõu § 33 sätestab, et riigisisesel liinil tee-, vee- ja raudteeliikluses on vedaja kohustatud tasuta vedama kaheksa-aastast või nooremalt põhikooli õpilaste nimekirja kandmata last, puudega kuni 16-aastast isikut, sügava puudega 16-aastast ja vanemat isikut, raske nägemispuudega isikut, sügava või raske nägemispuudega isiku saatjat või nägemispuudega isikut saatvat juhtkoera. Nimetatud kategooriate sõitjate tasuta vedu vedajale ei hüvitata. Sarnane säte sisaldub ka kehtiva ÜTS §-s 27.

ÜTS §-s 27 ning ÜTS eelnõu §-s 33 sisalduvat kommertsliini vedaja kohustust vedada sätetes nimetatud sõitjatekategooriaid tasuta, võib pidada põhiseaduse (edaspidi PS) § 113 mõttes koormiseks, mis riivab ühtlasi PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust. Kuna ettevõtjal lasuva koormise talumise piiri pole seadusega kuidagi reguleeritud, võib koormis tegelikkuses osutada

Õiguskantsleri Kantselei

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

mõnel juhul nii raskeks, et koormisega on rikutud ettevõtlusvabaduse tuuma. Nimelt võib mõnel kommertsliinil, kus ettevõtjal tuleb vedada inimesi ka tasuta, olla ettevõtja pandud olukorda, kus ta peab inimeste tasuta vedamise kohustuse tõttu tõstma teistelt sõitjatelt küsitavat piletihinda määral, mis peletab potentsiaalseid sõidu eest tasujaid liini kasutamisest eemale (ühissõidukiga sõit pole enam majanduslikult otstarbekas või kättesaadav). Koormisest tingitud kommertsliini kasutajate vähenemine võib omakorda võtta veoettevõtjalt võimaluse teenida kasumit või põhjustada kahjumit ja sundida sel alal tegutsemisest loobuma. Seejuures ei saa ettevõtjale ette heita, et ta liinil tegutsema asudes ei arvestanud säärase koormise mõjuga juba ette või ei loobunud „õigel ajal” sel alal tegutsemast, sest negatiivsed tagajärjed pole tingitud üldiste majandusseaduste toimimisest, vaid põhjustatud avaliku võimu tegevusest (raske koormise kehtestamisest).

Kuigi PS § 113 kohustab põhiõiguste ja –vabaduste kandjaid koormisi taluma, ei tulene sellest sättest seadusandjale piiramatut voli kehtestada ükskõik milliseid koormiseid ja sundida inimesi taluma ülemääraseid põhiõiguste ja –vabaduste piiranguid. Seepärast peab seadusandja koormiste kehtestamisel arvestama põhiseaduse teiste sätetega, sh ettevõtlusesse puutuvalt PS §-ga 31.

PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabaduse piiramiseks piisab igast mõistlikust põhjusest, mis ei ole põhiseadusega vastuolus. Põhjuse peab aga johtuma avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest, olema kaalukas ja õiguspärane.<sup>1</sup> Kuna erinevalt teistest ühistranspordiseaduses ette nähtud soodustuste liikidest ei nõua ÜTS § 27 ja ÜTS eelnõu § 33 järgne soodustus riigilt rahalist väljaminekut, võib eeldada, et vedajale on koormis pandud selleks, et hoida kokku riigi raha.<sup>2</sup> Sellist eesmärki võib Riigikohtu praktikast arvestades pidada legitiimseks.<sup>3</sup> Lisaks võib sellise koormise eesmärgiks olla tagada sõidusoodustuste lihtne administreeritavus: kui tasuta sõitjate vedamise kulud kannab vedaja ise, puudub riigil vajadus haldusmenetluse teel otsustada sõidukulude hüvitamist sõitjatele või vedajatele. Ka administreerimise lihtsuse eesmärki võib pidada legitiimseks.<sup>4</sup>

Vaadates asja aga vedaja vaatenurgast, ei pruugi teatud inimeste tasuta sõidutamise kohustus sugugi alati osutuda proportsionaalseks. Teisisõnu võib koormise talumine ühest piirist alates konkreetse ettevõtja jaoks osutuda ülemääraseks ettevõtlusvabaduse piiranguks. Näiteks siis, kui vedajal tuleb regulaarselt 14-kohalises bussis sõidutada tasuta 7 inimest, peab ettevõtja kõnealusest koormisest johtuvalt taluma lisaks sõiduki kulumisele ja iga veetava sõitjaga suurenevale kütusekulule tulu kaotust määrani, mis võib teda panna üsnagi raskesse olukorda ja isegi sundida sel alal tegutsemisest loobuma. Kirjeldatud juhul on minu arvates vedajal lasuv koormise talumise kohustus ülemäärane.<sup>5</sup> Seejuures ei pruugi taolise ettevõtlusvabadusse

<sup>1</sup> RKPJKo 10.05.2002, nr [3-4-1-3-02](#), p 14.

<sup>2</sup> Majandus- ja kommunikatsiooniminister on mulle oma vastustes (majandus- ja kommunikatsiooniministri 03.09.2012 kiri nr 2-14/12-00039/015 ning majandus- ja kommunikatsiooniministri 22.09.2009 kiri nr 1.1-16/8-03002/010) välja toonud, et ettevõtlusvabaduse piiramise eesmärgiks on puudustkannatavatele isikutele ühistransporditeenuse kättesaadavuse garanteerimine ja PS §-s 28 sätestatud kohustuste täitmine, samuti ÜTS § 3 lg 2 punktist 1 tuleneva eesmärgi (ühistranspordi kavandamise ja korraldamise eesmärk on: ressursside kasutamise sotsiaalset ja majanduslikku otstarbekust arvestades tagada ühistransporditeenuse pakkumise vastavus nõudlusele, mis tuleneb elanike ja nende eri kategooriate, sh puuetega inimesed, vanurid, õpilased ja üliõpilased, saarte ja väikesaarte elanikud) liikumisvajadusest, täitmine. Need põhjused selgitavad peamiselt teatud sõitjate kategooriatele tasuta sõiduõiguse andmise tagamaid, mitte aga seda, miks vedajad peavad taluma ettevõtlusvabadusse säärase intensiivsusega sekkuvat koormist.

<sup>3</sup> RKPJKo 14.05.2013, nr [3-4-1-7-13](#), p 43.

<sup>4</sup> RKPJKo 27.12.2011, nr [3-4-1-23-11](#), p 60.

<sup>5</sup> Selliseid ettevõtjaid, kes veavad kogu sõitjate arvust üle 10% inimesi tasuta, on Maanteeametilt saadud teabe järgi Eestis olemas. Näiteks Maanteeameti mulle edastatud viie kaugliinidel tegutseva kommertsliinivedaja 2011. a piletimüügi andmete põhjal selgus, et teatud ettevõtete liinidel ulatub tasuta veetavate sõitjate protsent 12-13%-ni.

sekkumise tagajärjed riigi jaoks olla ka otstarbekad, sest kommertsliini kadumisel tuleb riigil hakata korraldama avalikku liinivedu, mis võib osutuda oluliselt ebaefektiivsemaks kui kommertsliinivedu ega hoia kokku riigi raha.

Kui riik on inimest kohustanud üldistes huvides taluma põhiõigusesse sekkumist ning mõistlikku tasakaalu üksikisiku ja üldiste huvide vahel pole võimalik leida, mistõttu kujuneb talumiskohustus ülemääraseks, tuleks anda kommertsliiniveo osutajale õigus hüvitiseks vähemalt koormise talumispiiri ületavas osas. Analoogia korras viitan, et Riigikohus on leidnud, et ülemääraseid omandipiirangud muudab proportsionaalseks see, kui isikule määratakse rahaline hüvitis ülemäärase omandipiirangu talumise eest.<sup>6</sup>

### *Sõidusoodustuse kasutamise õiguse tõendamine*

2. Ka on ÜTS eelnõu § 33 puhul probleemne, kuidas tõendavad tasuta sõidu õigust lapsed, kelle koolikohustuse täitmine on ühe õppeaasta võrra edasi lükatud.<sup>7</sup>

Õiguse ühe õppeaasta võrra hiljem kooli minna annab õpilasele nõustamiskomisjoni soovitus (PGS § 9 lg 3). See soovitus ei tõenda, et laps ka tegelikult koolikohustust ei täida, vanem ei pea soovitus järgima. Eelnõu seletuskirjas on selgitatud, et „Valla- või linnavalitsus väljastab nõustamiskomisjoni otsuse saamisel lapsevanemale või eestkostjale kirjaliku dokumendi selle kohta, et tegemist on õpilasega, keda ei ole vastava omavalitsuse poolt peetava kooli nimekirja kantud (vaatamata sellele, et õpilane on koolikohustuslikus eas) ning lapse koolikohustuse täitmine on edasi lükatud. Selle dokumendi saab õpilane vajadusel esitada oma tasuta sõiduõiguse tõendamiseks ühistransporti korraldavale isikule.” Kahjuks pole selge, kas valla- või linnavalitsus peab taolise tõendi väljastama automaatselt, millise sisu ja vormiga peab tõend olema ning millisest sättest kohalikule omavalitsusele kõnealune kohustus tuleneb. Kui jätta need küsimused reguleerimata, on oht, et tasuta sõiduõigust hakatakse praktikas tõendama nõustamiskomisjoni soovitusel, mis võib aga sisaldada lapse delikaatseid isikuandmeid (nt andmed lapse tervises seisundi kohta, mis on koolikohustuse täitmise edasilükkamise aluseks), mida tasuta sõiduõiguse tõendatuse lugemisel pole vedajal isikuandmete töötlemisel kehtivate eesmärgipärasuse ja minimaalsuse põhimõtetest johtuvalt õigus teada.

Oluline oleks läbi mõelda seegi, mis formaadis selline dokument olema peaks. On ebaapraktiline, kui lapsele väljastatakse tavalisel paberil A4 formaadis dokument. Igapäevasel kaasaskandmisel muutub see varsti kasutamiskõlbmatuks.

Kuidas aga hakkab sõiduõigust kontrolliv isik tuvastama, kas tegu on 6-aastasega, kes käib koolis ja peab sõidu eest tasuma, või on tegu „tavalise” 6-aastasega, kellel pole seaduse järgi koolikohustust tekkinud, vastust ÜTS eelnõust või selle seletuskirjast ei leia.

---

Seega võib olla, et üksikjuhul on seadusandja teatud inimeste tasuta sõidutamise kohustuse talumise ulatuse määratlemata jätmisel reaalselt sekkunud ettevõtlusvabaduse tuuma. Vt Maanteeameti 31.08.2012 kirja nr 1-21/12-00593/008.

<sup>6</sup> RKÜKo 31.03.2011, nr [3-3-1-69-09](#), p 63: „Paljudel omandipõhiõiguse piiramise juhtudel on võimalik leida tasakaal üldiste ja üksikisiku huvide vahel. Samas võib ette tulla olukordi, kus riigil on üldistes huvides vajalik piirata üksikisiku omandipõhiõigust rohkem, kui see oleks konkreetse üksikisiku huve arvestades proportsionaalne. Üldkogu leiab, et juhul kui omandipõhiõiguse riive on sedavõrd intensiivne, et pole võimalik leida mõistlikku tasakaalu üldiste ja üksikisiku huvide vahel, tuleneb PS §-st 32 kohustus maksta hüvitist. Õiglase hüvitise maksmise korral ei ole omandipõhiõiguse riive eaproporsionaalne ning riik ei riku isiku põhiõigust.” Vt ka RKPJKo 17.04.2012, nr [3-4-1-25-11](#), p 50.

<sup>7</sup> Oma sõidusoodustuse tõendamisega võib probleem tekkida aga ka 6-aastastel lastel, kes on läinud kooli 6-aastaselt ning kes sellisel juhul peaks eelnõu järgi sõidu eest tasuma.

Leian, et tegemist on olulise inimesi puudutava küsimusega, mis vajab selget lahendust.

### *Avalikul liiniveol sõidusoodustuse tegemine*

**3.** Lisaks tõusetus ühes minu menetluses olnud asjas küsimus, kas avalikul liiniveol on avalik võim teatud sõitjate kategooriatele kohustatud tegema sõidusoodustusi ning kuidas teha vahet kohustuslikus korras (ÜTS § 29 lg 1 alusel) ja vabatahtlikult antava (ÜTS § 29 lg 3 alusel) sõidusoodustuse vahel. Vastus sellele küsimusele on oluline, et hinnata, kas üks või teine vald või linn kohtleb avalikul liiniveol sõidusoodustusi andes inimesi võrdselt.

ÜTS eelnõu § 35 lg 1 esimese lause järgi **antakse** avaliku teenindamise lepingu alusel teostataval liiniveol raudteeliikluses linnasisesel või muul riigisisel rongiliinil, kui sõitja sõidu lähte- ja sihtpunkt asuvad ühe linna piires, ning tee- ja veeliikluses selle seaduse § 34 lõikes 1 nimetatud õpilasele, sügava puudega isiku saatjale ja puudega kuni 16-aastase isiku saatjale sõidusoodustust kuni 50% pileti täishinnast. ÜTS § 35 lg 6 esimene lause sätestab seevastu, et avaliku teenindamise lepingu alusel teostataval liiniveol **võib** lisaks selles paragrahvis nimetatud sõidusoodustustele kehtestada sõidusoodustusi ja suurendada sõidusoodustuse määra ka muu üldiste tunnuste alusel kindlaks määratud kategooria sõitjatele, eelkõige selle seaduse § 9 lg 1 punktis 1 nimetatud isikutele, kui seda nõuab avalik huvi ning soodustuse kehtestamiseks on mõistlik ja asjakohane põhjus.

Nende sätete koostoimest tekib näiteks olukorras, kus vallavalitsus annab kõikidele õpilastele 10%-lise sõidusoodustuse, ent oma valla elanikest õpilastele annab 50%-lise soodustuse (jääb ÜTS eelnõu § 35 lõikes 1 nimetatud maksimumsoodustuse piiresse) või koguni tasuta sõidu õiguse (ületab ÜTS eelnõu § 35 lõikes 1 nimetatud soodustuse piiri), küsimus, kust läheb piir kohustuslikus korras ja vabatahtlikult tehtud soodustuse vahel. Nimelt on Riigikohus leidnud: „Kuigi kohalik omavalitsus peab igal juhul arvestama PS §-s 12 sätestatud võrdse kohtlemise nõuet, on omavalitsus oma valikutes vabam, kui tegemist ei ole toetuste või teenustega puudust kannatavatele isikutele ega seesuguse toetuse või teenusega, mida isik saaks omavalitsuselt omavalitsusel lasuva kohustusliku ülesande tõttu nõuda.”<sup>8</sup> Seega tõmbamata piiri kohustuslikus korras ja vabatahtlikult tehtava sõidusoodustuse vahel pole võimalik hinnata, kas vald on PS § 12 lg 1 mõttes kohelnud õpilasi omavahel meelevaldselt erinevalt või võib ta oma valla elanikke rohkem soodustada ja kehtestada soodustuse tegemisel omal äranägemisel erinevaid lisatingimusi (nt võib kohalik omavalitsus kehtestada tingimuse, et õpilane ja tema mõlemad vanemad peavad rahvastikuregistris olema registreeritud selle kohaliku omavalitsuse elanikena).

Arvestades üha sagedasemaid võrdsuspõhiõiguse pinnalt tekkivaid vaidlusi, tuleks minu hinnangul seadusandjal hoolikalt läbi mõelda, mida ta ÜTS eelnõu § 35 lõigetega 1 ja 6 soovib saavutada ning kuidas eesmärki kõige paremini annab realiseerida.

### **Taksovedu**

**4.** Järgnevalt käsitlen ÜTS eelnõus sätestatud kohalikul omavalitsuse võimalust reguleerida taksoveoteenuse hindu. Nimelt on ÜTS eelnõu kohaselt taksoveoteetvõtjad (edaspidi ka *vedajad*) üldiselt vabad kehtestama oma teenuse hindu ja enda antavaid soodustusi (ÜTS eelnõu § 30 lg 6 ning § 37 lg 3). Ometi näeb ÜTS eelnõu § 30 lg 8 p 2 ette ka volitusnormi, mis lubab valla- või linnavolikogul kehtestada taksoveol sõidulustustasu, sõidukilomeetritasu ja ajatasu kõrgeima lubatava määra. Kõnealuse määra kehtestamisel tuleb eelnõu kohaselt arvestada sellega, et

<sup>8</sup> RKPJKo 08.03.2011, nr [3-4-1-11-10](#), p 62.

vedaja suudaks katta osutatava teenusega seotud otsekulud, kapitalikulu ja proportsionaalse osa üldkuludest ning teeniks vähemalt mõistlikku ärikasumit.

Minus on tekkinud kahtlus, kas eelnõu § 30 lg 8 punktis 2 viidatud volitusnorm ja sellest johtuv võimalus reguleerida taksoveo hindu, on põhiseadusega kooskõlas.

Võimalus kehtestada taksoveoteenustele kõrgeimad lubatavad määrad riivab taksoveoga tegelevate isikute ettevõtlusvabadust (PS § 31), täpsemalt võimalust kujundada vaba turu tingimustes ise oma pakutavate teenuste hinda, lähtudes teenuse osutamiseks tehtud kulutustest, aga pidades ka silmas õigustatud soovi teenida oma ettevõtlusega tulu. Seejuures leian, et ettevõtlusvabaduse riive tuvastamine ei sõltu pelgalt sellest, kas üks või teine omavalitsus kehtestab eelnõus sätestatud volitusnormi alusel lõppastmes (ebamõistlikult) madalad taksoveoteenuse piirhinnad, mis ei võimalda ettevõtjatel oma kulusid katta või mõistlikku ärikasumit teenida.

Leian, et iseenesest võib eesmärk kaitsta tarbijaid olla ettevõtlusvabaduse piiramise legitiimne põhjus. Samas ei piisa ettevõtlusvabaduse riive õigustamiseks üksnes legitiimse eesmärgi olemasolust. Täiendavalt peavad eesmärgi saavutamiseks valitud meetmed – käesoleval juhul võimalus piirata taksoveoteenuse osutajate vaba hinnakujundust – olema eesmärgi saavutamiseks ka proportsionaalsed. Ma kahtlengi, kas volikogudele jäetud võimalus kehtestada taksoveoteenuse tasudele kõrgeimad lubatavad määrad on proportsionaalsed. Täpsemalt on mul tekkinud küsimus, kas niivõrd ulatuslikku ettevõtlusvabadusse sekkumist on ikka tarvis, arvestades, et ÜTS eelnõu näeb ette väga palju meetmeid, mis kaitsevad tarbijaid ebamõistlikult kõrgete taksoveo hindade eest (vt ÜTS eelnõu § 30 lg 8 p 1 ja 3, § 46 lg 12, § 56). Muu hulgas märgin, et seletuskirja järgi võib kohalik omavalitsus ÜTS eelnõu § 30 lg 8 p 1 alusel erineva hinnaga taksoveoteenuste osutajad klientidele visuaalselt nähtavamaks teha näiteks seeläbi, et kõrgema sõidukilomeetri tariifiga taksode hinnakiri on üht värvi, aga odavamad hinda küsivate taksode oma teist värvi. See kõik, üheskoos taksoveoteenust puudutava info lisamisega erinevatesse tarbijatele jagatavatesse brošüüridesse, turismiinfopunktidesse, suurematesse hotellidesse, samuti lennu-, bussi- ja raudteejaamadesse, peaks olema tarbijate kaitsmiseks piisav. Avaliku võimu poolne maksimumhindade kehtestamine on minu hinnangul põhjendatud üldjuhul vaid siis, kui turul puudub vaba konkurents. Praegusel juhul sellist olukorda ei eksisteeri.

## Lõpetuseks

Palun Teil eeltoodud küsimusi ühistranspordiseaduse eelnõu menetlemise käigus kindlasti kaaluda ja võimalusel arvesse võtta.

Austusega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Hent Kalmo

õiguskantsleri asetäitja-nõunik

õiguskantsleri ülesandel

Aigi Kivioja, [Aigi.Kivioja@oiguskantsler.ee](mailto:Aigi.Kivioja@oiguskantsler.ee)

Ave Henberg, [Ave.Henberg@oiguskantsler.ee](mailto:Ave.Henberg@oiguskantsler.ee)

Kärt Muller, [Kart.Muller@oiguskantsler.ee](mailto:Kart.Muller@oiguskantsler.ee)

Merike Saarmann, [Merike.Saarmann@oigsukantsler.ee](mailto:Merike.Saarmann@oigsukantsler.ee)