

Sisekaitseakadeemia

Halduskolledž

Kätrin Meelimäe

HK062

**RASKEVEOKITELE SEATUD SÕIDUPIIRANGUD
(TALLINN-TARTU MNT NÄITEL)**

Lõputöö

Juhendaja:

Triin Roosve

Tallinn 2009

SISEKAITSEAKADEEMIA

Kolledž	Kuu ja aasta
Halduskolledž	Mai 2009
Töö pealkiri : „Raskeveokitele seatud sõidupiiirangud Tallinn-Tartu maantee näitel“	
Töö autor: Kättrin Meelimäe	allkiri:
<p>Lõputöö on kirjutatud teemal „ Raskeveokitele seatud sõidupiiirangud Tallinn- Tartu maantee näitel“. Töö on kokku 39 lehel, millest töö põhiosa moodustab 29 lehekülge ja lisad 4 lehekülge. Lõputöö koosneb sissejuhatausest, kolmest suuremast peatükist, kokkuvõttest ja inglisekeelsest resümeest.</p> <p>Tallinn-Tartu maantee on pikka aega diskussiooni põhjustanud nii kavandatava laienduse kui liiklusõnnetuste rohkuse poolest. Ühe meetmena liiklusohutuse tagamiseks kehtestati üle 12 meetristele raskeveokitele sellel maanteel ajutine liiklemise keeld.</p> <p>Lõputöö läbivaks teemaks on põhiõigused ja nende võimalikud riivid ja rikkumised. Piiirangu kehtestamine tingis vajaduse analüüsida kehtivat teeseadust ja liiklusseadust kooskõlas põhiseadusega.</p> <p>Lõputöö aluseks on hüpotees: raskeveokitele seatud sõidupiiirangu aluseks olev haldusakt ei olnud seaduslikul alusel väljastatud. Hüpooteesi kontrollimiseks analüüsis autor kehtivat õigust ja kohtupraktikat, teostades piiirangu põhiseaduspärasuse kontrolli. Selle tulemusena selgus, et kehtivas õiguses puudusid selged ja täpsed volitusnormid, mis oleksid teeomanikule andnud õiguse kehtestada sellise ulatusega piiirangut. Hetkel kehtiv liiklusseadus vajab muudatust, et sätestada täpne ja selge volitusnorm.</p>	
Võtmesõnad : põhiõigused, ettevõtlusvabadus, volitusnormid, põhiõiguste rikkumine	
Keywords : fundamental rights, freedom of enterprise, provision delegating authority, violations of fundamental rights	
Säilitamise koht:	
Kaitsmisele lubatud:	
Juhendaja: Triin Roosve	allkiri:

SISUKORD

SISUKORD	3
SISSEJUHATUS	4
1. DEMOKRAATLIK ÕIGUSRIIK.....	6
1.2 Ettevõtlusvabadus kui põhiseaduslik õigus	7
1.3 Asutamisõigus.....	10
1.4 Teenuste osutamise vabadus	11
2. PÕHIÕIGUSE PIIRANGU PÕHISEADUSPÄRASUS	12
2.1 Põhiõiguste kaitseala määratlemine.....	13
2.1.1 Esemeline kaitseala.....	13
2.1.2 Isikuline kaitseala	13
2.2 Piirangu olemasolu tuvastamine	14
2.3 Piirangu põhiseaduspärasuse tuvastamine	15
2.3.1 Volitusnorm e õigusselguse kontroll	16
2.3.2 Eesmärk ja proportsionaalsus	20
2.3.3 Sõidupiiirang kui haldusakt	24
3. LIIKLUSSEADUSE MUUTMISE EELNÕU.....	28
KOKKUVÕTE	31
SUMMARY	33
KASUTATUD ALLIKAD	34
LISA 1. Maanteeameti korraldus.....	36
LISA 2. Maanteeameti vastuskiri.....	37
LISA 3. Tallinna Linnavalitsuse korraldus	38

SISSEJUHATUS

Pidevalt suurenev liiklustihedus, kasvav autoõnnetuste arv ja teekatte suhteliselt halb kvaliteet on peamisteks põhjusteks miks Tallinn-Tartu maantee on juba pikemat aega kõneainet andnud ja elavat diskussiooni põhjustanud. Eelmisel (2007/2008) talvel võeti kasutusele ka meetmeid liiklusohutuse tõstmiseks. Kas ka õigustatult!? Autor püüab antud töös välja selgitada, kas piirangu kehtestamine oli õiguspärane ja kooskõlas kõikide seadustega või siis põhiseadusega vastuolus riivates kodanike põhiõigusi ja vabadusi. Hüpotees, mille autor püstitas, on järgmine: raskeveokitele seatud sõidupiirangu aluseks olev haldusakt ei olnud seaduslikul alusel väljastatud.

Peamiseks mureks antud maanteel peetakse suuri üle 12 meetriseid veokeid, mis pidavat takistama sealset sujuvat liiklust. Arvamusi selle kohta on vastakaid, ühed on poolt ja teised vastu. Autori seisukoht antud asjas on pigem mittenõustuv. Liiklusohutuse seisukohast on eelkõige oluline üleüldine liikluskultuur, mitte liiklusvahendi suurus. Kahjuks on üldine pilt siiski suhteliselt trööstitu. Kohati jääb mulje, et mängitakse arvutimängu, ei arvestata tegeliku olukorra ega kaasliiklejatega. Liigeldes ise sellel teel vähemalt korra kuus ja ka sellel piirangu kellaajal, siis ei saa küll nõustuda väitega, et ainult üle 12 meetrised raskeveokid oleksid antud olukorras suurimaks probleemiks. Liiklusohutuse seisukohast peab meetmete tasuvust hindama laiemas plaanis ja arvesse võtma kõiki seoseid, mida antud piirang tingib.

Raskeveokite sõidupiiranguid võib vaadelda mitmest kandist. Hüpoteesi kontrollimiseks tuleb analüüsida 2007 aasta sügisel välja antud Tallinn-Tartu-Võru-Luhamaa maanteed puudutava korralduse õiguspärasust ehk siis vastavust põhiseadusega, mis keelustas üle 12 meetrised raskeveokite liiklemise reedesel päeval kella 13.00-20.00 ni Tallinn-Tartu maantee osalisel lõigul. Õiguskantsler Indrek Tederi seisukoht antud asjas on see, et konkreetset piirangut kehtestades rikuti põhiseadust kuna puudub õiguslikult korrektne volitusnorm ja igasugune isikute põhiseaduslike õiguste ja vabaduste piiramine, ka inimeste tervise ja turvalisuse huvides, saab toimuda ainult õiguslikult korrektsetel alustel.

Vastupidisel arvamusel on Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi teede- ja raudteosakonna juhataja Ain Tatter, kelle arvates ei rikkunud maanteeamet piirangut kehtestades põhiseadust. Nende arvamuse kohaselt oli Maanteeametil teeseadusest ja liiklusseadusest tulenevad volitusnormid piisavad. Seda piirangut sooviti 2008/2009 talveperioodil uuesti rakendada, küll lühendatud kellaajaga kuid seda siiski ei tehtud.

Tallinn-Tartu maanteel kehtinud raskeveokite sõidupiiirangut võib analüüsida ka sellest aspektist, kas see on otstarbekas ehk pigem oleks see proportsionaalsuse küsimus. Kui asja põhieesmärgiks oli eeskätt liiklejate ohutuse tagamine, siis kas ainult sellise piirangu seadmine on piisav üldise liiklusohutuse suurendamiseks. Kas raskeveokite eemaldamine antud teelõigult tõstab sinna allesjäänud liiklejate liikluskultuuri või annab see „kihutajatele“ just parema võimaluse oma võimeid proovile pannes siiski liiklusohutlikke olukordi tekitada. Samas ühest kohast raskeveokeid „ära võttes“ peavad nad ju liiklema kuskil mujal. See eeldaks kõrvalmaanteede korrasolekut ja valmisolekut kordades suurema koormuse vastuvõtmiseks ja samas on kõrvalmaanteede äärne asustus tihedam kui põhimaantee ääres. Raskeveokid hakkaksid läbima väikeseid asulaid ja tänasel päeval ei ole alternatiivsed teed varustatud autojuhtide jaoks vajalike teeäärsete puhkamis- ja muude võimalustega.

Maanteeameti liikluskorralduse osakonna linnaliikluse büroo juhataja on koostanud vastava analüüsi Tallinn-Tartu-Võru-Luhamaa põhimaanteel üle 12 m pikkuste sõidukite ja autorongide liikluse piirangu (eksperimenti) kohta reedeti kella 13.00-st kuni kella 20.00-ni, mille tulemus näitas, et võrreldes 2006-2007 aasta talvega muutis pikkade veokite liikluse piiramine reedeti 2007/2008 aasta talveperioodil liikluse Tallinn-Tartu maantee lõigul Jüri liiklussõlm km 11,8 kuni Kärevere ristmik km 169,1 märksa sujuvamaks ja sellevõrra tee enamkasutajate huvisid arvestades ka ohutumaks. Seega paranes väidetavalt piirangu kehtivuse aegadel liikluse sujuvus võrreldes piirangu kehtivusele eelnenud ajaga. Nagu juba eelnevalt mainitud, peab sellise Eesti mõistes suuremõõtmelise piirangu seaduslik alus olema korrektne. Kas ja kuidas see korraldatud oli, selgub analüüsides kehtivat seadust.

1. DEMOKRAATLIK ÕIGUSRIIK

Riik kui võimustrükk võib üldistusena rajaneda ja toimida kahel põhimõttelisel lähtekohal. Üheks neist on võimu üliluslikkuse süsteem ja teine seaduse üliluslikkuse süsteem. Järgnev töö on rajatud põhiseaduse üliluslikkuse süsteemi teoorial. Selles süsteemis alluvad kõik riigivõimu kandjad, ka need kes ise seadusi loovad ja kehtestavad, põhiseadusele ja seadustele. See on õiguse üliluslikkuse ehk demokraatliku õigusriigi süsteem. Senise ajaloo kogemuse järgi on eelistatud põhiseaduse ja õigusriigi süsteem, sest see tagab süsteemi stabiilsuse ja arvestab enam üldsuse huvidega. Kuigi põhiseadus peaks olema kõige esimene seadus, mille järgi õiguse loojad ja kohaldajad peaksid tegutsema, kipub see veel praegugi jääma tahaplaanile peale muid seadusi, õigusi ja asjaolusid. Riikides, kus on pikka aega valitsetud jõuga, mitte õigusega, on põhiseaduslikkuse rakendumine raskendatud.¹

Maailm meie ümber muutub kiiresti, aga selleks, et seadused vastaksid hetkeolukorrale ja tagaksid igaihe õigused ja kaitse, kulub samuti aega. Et avastada puudusi ja vastuolusid põhiseaduses, analüüsitakse ja kommenteeritakse selle sätteid läbi riigi- ja kohtupraktika. Kuid ikka juhtub, et väljaantud õigust reguleerivad aktid on vastuolus seadustega või põhiseadusega.²

Põhiseadus nagu nimigi ütleb, on põhi seadus. See on seadus, mis annab põhja ehk konstitutsiooni kõigele sellele, millele on rajatud riiklus ja inimese ning riigi suhted. Konstitutsionalismi ei ole võimalik ette kujutada ilma põhiõiguste ja vabaduste kaitse ja austamiseta. Lisaks õigusnormidele on see ka riigiõiguslik ja poliitiline moraal, käitumisharjumused, traditsioon ja ideed ning väärtused. Põhiseadus reguleerib inimeste suhet avaliku võimuga. Nii nagu kultuur, sünnib ka õigus sh konstitutsiooniõigus, pikaajalise arengu käigus. Mida pikemaajalisemad on võimu ja valitsemise ning riikluse kogemused, seda sügavam ja arenenum on ka konstitutsionalism. Õigus peegeldab omamoodi rahva soove, kogemusi ja püüdlusi millegi parema ja kindlama poole. Konstitutsionalismi võiks iseloomustada kui inimese ja riigi vastastikuste õiguste,

¹ Maruste, R. 2004, Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse, Tallinn; Juura lk 11-12

² Samas lk 13

vabaduste ja kohustuste määratlemist ja kirjapanemist ning sellest tingitud lõputut vaidlust sisu tõlgendamise ja järgimise üle. Just põhiseadus on see õigusakt, mis peab tagama isikuvabaduse ja riigivõimu koostoime õige ja tasakaalustatud aluse ja suhte. Põhiseadus ei saa anda õigustele ja vabadustele ammendavat sisu ega võimu teostamiseks täpset ettekirjutust kuid seda olulisemad on seal kirja pandud põhimõtted ja printsiibid, millest saab tuletada süsteemi ja huve tasakaalus hoidvaid üksiklahendusi.³

Põhiseaduse teises peatükis, mis reguleerib põhiõigusi, vabadusi ja kohustusi, on mitmeid paragrahve, mida võiks antud töö raames käsitleda. Kõik on seaduse ees võrdsed ja kedagi ei tohi diskrimineerida, igal on õigus vabale eneseteostusele, Eesti kodanikul on õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta, tegeleda ettevõtlusega ja koonduda tulundusühingutesse ja-liitudesse ning igal on õigus vabalt liikuda Eestis, on õigus vabalt liikuda⁴. Lisaks veel Euroopa Ühenduse asutamislepinguga reguleeritud asutamise õigus, kaupade ja teenuste vaba liikumine jne. Analüüsimiseks on autor valinud ettevõtlusvabaduse põhjusel, et selle õiguse rikkumise kontrollimiseks pöördus üks ettevõtja õiguskantsleri poole. Teisalt on autor arvamusel, et raskeveokite liiklus toimubki just seepärast, et tegeletakse ettevõtluse mõne vormiga.

1.2 Ettevõtlusvabadus kui põhiseaduslik õigus

Põhiseaduse (PS) § 31 järgi on Eesti kodanikel õigus tegeleda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja-liitudesse. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikega ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel.

Oma sisult reguleerib paragrahv majanduslikku õigust ning annab Eesti kodanikele subjektiivse õiguse ettevõtlusega tegelemiseks. Säte on tihedalt seotud § 19 lõikes 1 sisalduva üldise vaba eneseteostuse õigusega, olles selle üheks avalduseks. Veel on norm

³ Maruste, R. 2004, Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse, Tallinn; Juura lk 14-22

⁴ EV Põhiseaduse paragrahvid 12, 19, 29, 31, 34

seotud §-s 29 sätestatud õigusega valida tegevusala ja elukutset ning §-s 32 sisalduva õigusega omandi puutumatusle ja õigusega selle rahumeelsele kasutamisele.⁵

Põhiseadus ei näe eraldi ette lepinguvabadust, nii nagu seda mitmete teiste riikide põhiseadused teevad. Seetõttu on ettevõtlusvabadus vaadeldav ka kui lepinguvabadust sisaldav üldmõiste, sest ettevõtlusvabadus ilma lepinguvabaduseta pole mõeldav. Säte annab ka õiguse koonduda tulundusühingutesse ja –liitudesse. Seda õigust on raske pidada eraldiseisvaks õiguseks, pigem on ta käsitatav üldise ühinemisvabaduse üksikavaldusena ning selle õiguse eraldi fikseerimiseks põhiseaduses puudub iseenesest vajadus. Riigile toob see õigus kaasa positiivse kohustuse luua tingimused ja reeglid ettevõtlusega tegelemiseks. Et ettevõtluse kaudu luuakse vahendid mitmete muude oluliste riiklike eesmärkide ja põhiõiguste ja vabaduste teostamiseks ja kaitseks, tuleb seda õigust ning riigi kohustust pidada üheks olulisemaks üldise vabadusõiguse ja liberaalse riikluse teostamisel. Euroopa Inimõiguste Konventsioon (EIÕK) ei sisalda õigust ettevõtlusele ega lepinguvabadust. Ka Euroopa Liidu õiguses pole ettevõtlusvabadust väga selgelt ei tunnustatud ega määratletud. See on siiski selgelt tuletatav asutamisõiguse, teenuste osutamise ning tööjõu, kaupade ja kapitali vaba liikumise põhimõtetest.⁶

Ettevõtlusvabadus on igaihe, nii füüsilise kui ka juriidilise isiku õigus tegevusele, mille eesmärgiks on tootmise, müügi, vahenduse, teenuste osutamise vmt teel tulu teenimine. Riigikohtu tõlgenduse kohaselt hõlmab ettevõtlusvabadus kõiki tegevusalasid ja elukutseid, mille puhul isik pakub enda nimel kaupu või teenuseid. Tulu teenimist aga ei saa pidada ettevõtluse obligatoorseks tunnuseks⁷. Ettevõtlusvabadus eksisteerib (negatiivse) õigusliku vabadusena, kui ettevõtlusega tegelemine ei ole keelatud ega kästud. Seda õiguslikku vabadust tuleb hoida lahus faktilisest vabadusest. Kel pole raha, krediidi saamise võimalusi, kinnisvara ega piisavalt võimeid, selle jaoks puudub või eksisteerib üksnes vähesel määral ka vastav faktiline vabadus. Säärasel isikul on küll täies ulatuses õiguslik vabadus ettevõtlusega tegeleda, kuid sellele õiguslikule vabadusele ei vasta faktilist vabadust. See konstellatsioon on allikaks, millest kasvab välja sotsiaalsete põhiõiguste probleemistik.⁸

⁵ Maruste, R. 2004, Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse, Tallinn; Juura lk 470

⁶ Samas

⁷ RKPJKo 28.04.2000 RT III 2000, 12, 125

⁸ Alexy, R. 2001. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica eriväljaanne

Eesti põhiseaduse vabadused on negatiivsed õiguslikud vabadused. Need seisnevad keeldude ja käskude vormis esinevate vabaduse takistuste puudumises. Kui ei ole keelatud ega kästud midagi teha, näiteks oma arvamust avaldada, siis on lubatud oma arvamust avaldada, aga ka lubatud oma arvamust mitte avaldada. Õiguslik vabadus seisneb niisiis mitte milleski muus kui loas midagi teha koos loaga sedasama mitte teha.

PS § 31 teine lause sedastab, et seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Kuigi ettevõtlusvabadus on oluline vabadus ning selle efektiivne toimimine loob eeldused paljude teiste õiguste ja vabaduste kasutamiseks, ei sea ükski rahvusvaheline õigusi ja vabadusi käsitlev õigusakt ettevõtlusvabadust prioriteetseks ega nimeta seda isegi ühegi õiguse või vabaduse seadusliku riive alusena. Seega tuleb ettevõtlusvabadust hinnata kontekstis ning kooskõlas põhiseaduse eesmärkide ja printsiipidega, sh sotsiaalse riikluse põhimõttega, ning tähelepanelikult kaaluda võimalikku ettevõtlusvabaduse poolset riivet tavapäraste õigusega kaitstud väärtuste suhtes nagu avalik kord, moraal ja kõlblus, rahvuslik julgeolek, eraelu ja tervise kaitse jmt. Ettevõtlusvabaduse piiramine eeldab samuti avalike huvide ja proportsionaalsuse arvestamist.

Teine ring piiranguid võib olla seotud ettevõtluse enda sees või huvides seatud piirangutega, näiteks kõigile võrdsete võimaluste, võrdse kohtlemise, ausa konkurentsi, läbipaistvuse, avalike kohustuste (maksude maksmise) täitmise, monopolide lubamatuse jmt tagamisega. Piirangutest kinnipidamiseks on riigil õigus rakendada järelvalvet (tarbijakaitse, finantsinspeksioon, toll jmt).

Blanketset seaduse reservatsiooni⁹ tuleb antud juhul mõista kitsalt kui tingimusi, mis võivad olla seatud seadusega ettevõtete asutamiseks ja registreerimiseks ning teenuste osutamiseks (kvalifikatsioon, litsentsid jmt).

Äriseadustik (ÄS) näeb ette tegevusloa andmise ning sätestab tegevusalad, millega tegelemiseks on vaja tegevusluba (nt relvakaubandus, ravimimüük) või millega võib

⁹ „Ettevõtlusvabadus on seaduse lihtsa reservatsiooniga põhiõigus, sest põhiseaduse § 31 teine lause lubab seadusandjal sätestada ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimused ja korra.“ (RKPJKo 28.04.2000 3-4-1-6-2000 p16) Lisaks võib sätestada ka kitsendused või piirangud. Formaalõiguslikult saab lihtsa seadusreservatsiooni puhul põhiõigust piirata seadusega või seaduse alusel. On üks kindel nõue, et iga riive peab olema taandatav seaduses olevale volitusnormile. Materiaalõiguslikult võib riive põhjuseks olla ükskõik milline põhjus, mis ei ole PS keelatud. Piirangu põhjuseks võib olla ka avalik huvi.

tegutseda ainult teatud liiki või tunnustele vastav ettevõtja (nt notariteenuse osutamise eelduseks on kõrgem õigusharidus ning vastava ettevalmistuse ja eksami läbimine). Äriühingute asutamisel on tavapärane teatud algkapitali nõue.

On riigi vabadus otsustada, milliseid ettevõtluse valdkondi ta soovib edendada ja soodustada, milliseid kontrolli all hoida ja milliseid sootuks keelata. Vastavalt on riik ka õigustatud ettevõtlusega seotud tingimusi seadma. Ühiskonnale ohtlikud ettevõtluse vormid või ettevõtlusvabaduse ohtlikumad kuritarvitused on kriminaliseeritud karistusseadustikus.

On selge, et seadusega ei saa reguleerida kõiki ettevõtluse ja teenuste osutamisega seotud tingimusi ja kogu korda. Seaduse ülesanne on üldjuhul seada raamid, mille sees täitevvõim või kohalik omavalitsus saab ettevõtlusvabaduse teostamise üksikküsimusi reguleerida.

1.3 Asutamisõigus

Euroopa Ühenduse asutamislepingu 2. peatükk tunnustab asutamisõigust. Lepingu artikli 52 järgi hõlmab asutamisõigus üldjuhul õigust „alustada ja jätkata tegutsemist füüsilisest isikust ettevõtjana ning asutada ja juhtida ettevõtjaid, eriti äriühinguid“ neil tingimustel, mida oma kodanike jaoks on sätestanud selle riigi seadused, kus vastav asutamine toimub. Asutamisvabadus hõlmab nii füüsilisest isikust ettevõtjana tegevuse alustamist ja jätkamist kui ka ettevõtte asutamist ja juhtimist vastavalt tingimustele, mida sätestab asutamiskoha riik oma kodanikele. Asutamisvabadus hõlmab ka nn teise asutamisvabaduse ehk esinduste, filiaalide ja tütarettevõtete asutamise. Artikli 48 järgi võrdsustatakse äriühingud, mis on asutatud vastavalt liikmesriigi seadusele ja omavad ühenduse piires registrijärgset asukohta, juhatuse asukohta või siis peamist tegevuskohta, teise peatüki sätete kohaldamise korral füüsiliste isikutega, kes on liikmesriigi kodanikud.¹⁰

¹⁰ Maruste, R. 2004, Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse, Tallinn; Juura lk 471; Euroopa Liit. 2002. Lepingud. Eesti Õigustõlke Keskus, lk 140, 142

1.4 Teenuste osutamise vabadus

Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 50 kohaselt kuulub teenuste hulka:

- tööstuslik tegevus;
- kaubanduslik tegevus;
- käsitööstuslik tegevus ja
- vabakutseline tegevus.

Kohtu tõlgenduses osutatakse teenuseid üldjuhul tasu eest, andes sel viisil teenuste osutamisele majandusliku sisu.

Kohus on tunnistanud, et asutamisoigust ja teenuste osutamise õigust on sageli raske eristada, sest need on samasisulised majanduslikud tegevused, mida teostatakse erineval viisil. Asutamisevabadusena mõistetakse esmajoones teises liikmesriigis asetleidvat iseseisvat püsivat tulunduslikku tegevust, teenuste osutamist aga tavaliselt mööduva, ajalise tegevusena. Euroopa kohus märkis Gebahardi asjas, et asutamisoigus on lai mõiste, mis hõlmab ka teenuste osutamist¹¹ ning seda võib võrdsel alusel teostada igas liikmesriigis. Euroopa Kohus on tunnustanud vabadust tegeleda majandusliku või kaubandusliku tegevusega kohtuasjas Nold vs. komisjon¹² ja lepinguvabadust kohtuasjas Hispaania vs. komisjon¹³.

Riigikohus on ettevõtlusvabadust käsitletud paljudes oma lahendites¹⁴. Riigikohus on võtnud ettevõtlusvabaduses küllalt avara hoiaku leides, et ettevõtlusvabadust riivab iga abinõu, mis takistab või kahjustab mõnd ettevõtlusega seotud tegevust või kõrvaldab selle. Ettevõtlusvabadus on Riigikohtu arvates riivatud ka siis, kui seda vabadust mõjutatakse avaliku võimu poolt ebasoodsalt¹⁵.

¹¹ C-55/94, Otsus 30.11.1995

¹² 4/73, Otsus 14.05.1974.

¹³ C-240/97 Otsus 05.10.1999.

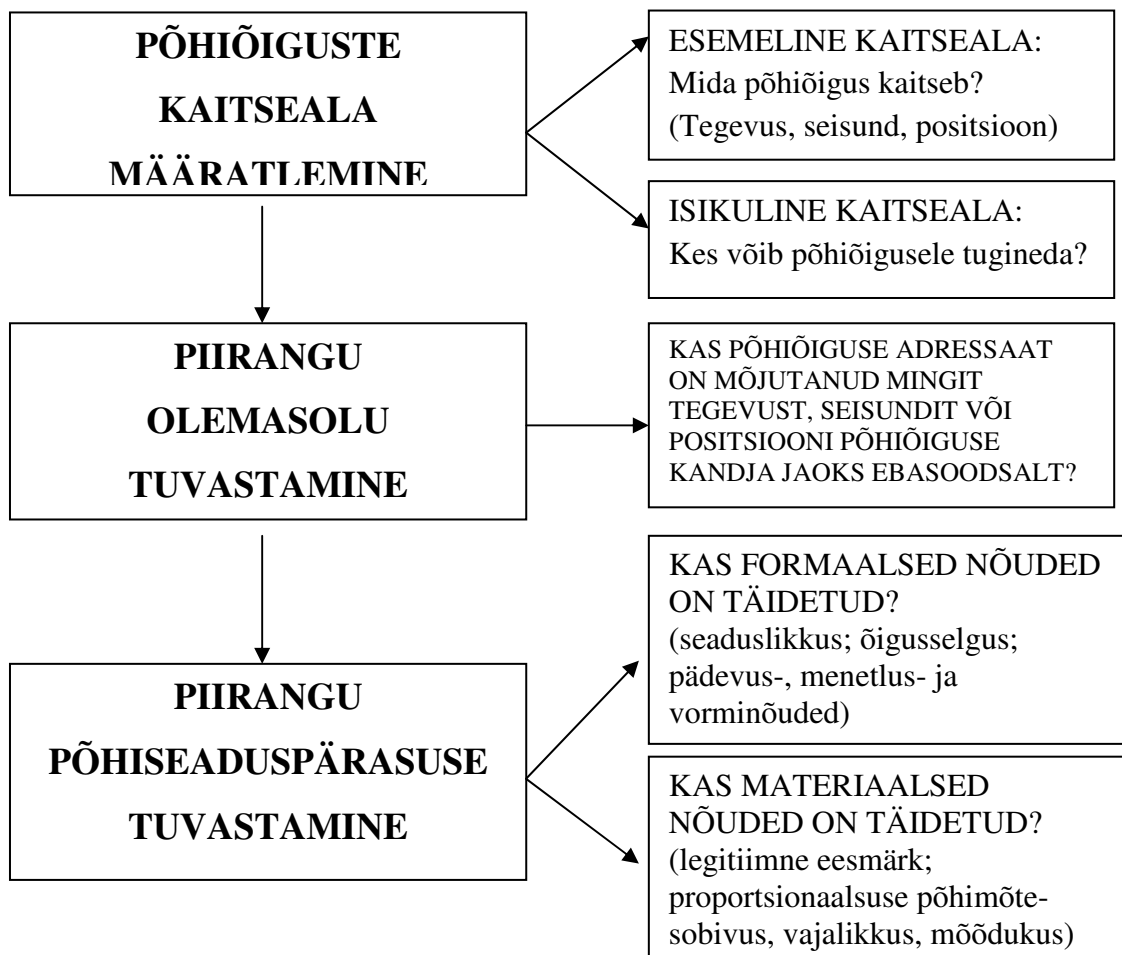
¹⁴ 2008 Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, lk 321, komm 8.

¹⁵ RKPJKo 28.04.2000- RT III 2000, 12, 125; RKPJKo 06.03.2002.

2. PÕHIÕIGUSE PIIRANGU PÕHISEADUSPÄRASUS

Põhiseaduspärasuse tuvastamiseks tuleb läbida kõik põhiõiguste tuvastamiskeemis ettenähtud punktid (joon 1). Suurt tähtsust tuleb pöörata proportsionaalsusele.¹⁶ Põhiõiguse piirang võib tähendada kitsendust, riivet või sekkumist kuid põhiõiguse piirang ei ole automaatselt põhiõiguse rikkumine. Rikkumiseks klassifitseerub see vaid siis, kui antud piirang ei ole põhiseadusega kooskõlas.¹⁷ Järgneva põhiseaduspärasuse tuvastamise käigus jõuab autor selgusele, kas tegemist on põhiõiguse piiramisega või on siiski tegemist selle rikkumisega. Analüüs on koostatud õiguskantslerilt teabenõude alusel saadud märgukirja põhjal ning autor nõustub seal välja toodud põhjendustega.

Joonis 1. Põhiõiguse piirangu põhiseaduspärasuse kontroll¹⁸



¹⁶ 2008, Eesti Vabariigi Põhiseadus: kommenteeritud väljaanne, Tallinn: Juura lk 89

¹⁷ Annus, T. 2001, Riigiõigus, Tallinn. Juura, Õigusteabe AS § 27

¹⁸ Mõttus, A. 2007, Riigiõigus ülevaatekonspekt, Tallinn: Sisekaitseakadeemia (loengukonspekt)

2.1 Põhiõiguste kaitseala määratlemine

Põhiõiguste kaitseala juures käsitletakse eraldi nii esemelist kui ka isikulist aspekti. Esemelise kaitseala määramise kaudu tehakse kindlaks, mida see põhiõigusnorm kaitseb ja isikulise kaitseala puhul, keda põhiõigusnorm kaitseb. Põhiõiguse kaitsepiirkonnaks ongi see hüve, mida põhiõigus kaitseb. Kaitsepiirkonna raames on igal inimesel põhimõtteline õigus talitada oma soovide kohaselt kui seda õigust ei ole piiratud. Kuigi seadusandjale on põhiseaduse normide sisustamisel jäetud teatud otsustamisõigus, ei ole see siiski absoluutne ega piirideta.

2.1.1 Esemeline kaitseala

Õiguskantsler on seisukohal, et antud piiranguga on mindud vastuollu põhiseadusega ja mitte ainult ettevõtlusvabaduse paragrahvist lähtudes. Sõidupiiirangud laiemas tähenduses võivad teatud juhtudel riivata muu hulgas ka PS § 32 sätestatud omandipõhiõigust kui ka PS § 34 õigust liikumisvabadusele. PS § 31 esimene lause sätestab, et Eesti kodanikel on õigus tegeleda ettevõtlusega ning on lubatud koonduda nii tulundusühingutesse kui ka liitudesse. Lause esimene pool sätestab ettevõtlusvabaduse, mis hõlmab kõiki iseseisvaid tegevusalasid ja elukutseid ning igasugust iseseisvat tegevust, mis toimub tulu saamise eesmärgil.¹⁹

2.1.2 Isikuline kaitseala

Nagu eelpool mainitud, puudutab isikuline kaitseala küsimust, kes võib vastavale põhiõigusele tugineda. Kõige olulisem on vahet teha neil põhiõigustel, mis on kõigil inimestel ja neil, mis on ainult kodanikel. Isikulise kaitseala alla käib ka küsimus juriidiliste isikute kuuluvuse kohta. See omakorda on reguleeritud PS § 9 lõikega 2. Kui isikuline kaitseala ei ole ühegi seadusega piiratud, siis on näiteks elukutsevabadus võrdselt nii Eesti kodanikel kui ka kodakondsuseta isikutel ja välismaalastel²⁰.

¹⁹ RKPJKo 28.04.2000, nr 3-4-1-6-00, p 10

²⁰ PS § 29 lg 1 lause 3

Juriidilistele isikutele laienevad põhiõigused PS § 9 lg 2 alusel niivõrd, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja selliste õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega. Kuna äriühingute olemuslikuks tunnuseks ongi tegelemine ettevõtlusega, hõlmab ettevõtlusvabaduse isikuline kaitseala lisaks füüsilistele isikutele ka vastavad juriidilised isikud.²¹

2.2 Piirangu olemasolu tuvastamine

Riigikohus on leidnud, et ettevõtlusvabadust riivab iga avaliku võimu abinõu, mis takistab, kahjustab või siis kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse. Ettevõtlusvabadust on riivatud, kui seda vabadust mõjutatakse avaliku võimu poolt ebasoodsalt.²²

Põhiõigust rakendatakse sel juhul, kui põhiõiguse adressaat on põhiõiguse kandja jaoks mingit tegevust, mis antud juhul on ettevõtlusvabadus, ebasoodsalt mõjutanud. PS § 3 lg 1 sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Sellest normist tuleneb ka üldine seadusreservatsiooni põhimõte.

Ühes hiljutises otsuses on riigikohus märkinud seadusreservatsiooni põhimõtteks, et põhiõigusi puudutavates küsimustes teeb seadusandja kõik põhiõiguste realiseerimise seisukohalt olulised otsused.²³ Samuti viitas Riigikohus samas lahendis oma varasemale praktikale, mille kohaselt PS § 3 lõike 1 lausest ja §-st 11 tulenevalt tohib põhiõiguste ja vabaduste piiranguid kehtestada seadusjärglase õigusaktiga. Ometigi nentis ka Riigikohus, et see põhimõte ei ole absoluutne, vaid siiski tuleneb põhiseaduse mõttest ja sättest see, et vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel.²⁴ Volitusnormist peab tulenema, mis tingimustel ja ulatuses võib täidesaatev võim põhiõigustesse ja –vabadustesse sekkuda.²⁵ Riigikohtu praktika on näidanud, et põhiõiguste piiramine seadusandjast alamalseisva organi poolt vajab täpset ja selget volitust seadusandja poolt. Õigusakt, mis on antud volituse alusel, peab omakorda vastama volitavale seadusele. Seejuures kehtib nõue, et

²¹ RKPJKo 28.04.2000, nr 3-4-1-6-00, p 10

²² RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 12; RKPJKo 28.04.2000, nr 3-4-1-6-00, p 11

²³ RKÜKo 03.12.2007, nr 3-3-1-41-06, p 21

²⁴ RKÜKo 03.12.2007, nr 3-3-1-41-06, p 22

²⁵ RKHKo 31.10.2000 nr 3-3-1-41-00, p 4

volitusest ei tohi üle astuda ega asutaks reguleerima küsimusi, mis ei ole konkreetse volitusega hõlmatud.²⁶

Haldusorganid piiravad sagedasti isikute põhiõigusi ja vabadusi, seetõttu on haldusmenetluse seaduses (HMS) konkreetselt välja toodud juhud ja tingimused, millal ja millistel alustel seda teha tohib. Iga põhiõigusi riivav õigusakt peab olema proportsionaalne ehk siis sobiv, vajalik ning mõõdukas taotletava eesmärgi suhtes. HMS § 3 ütleb selgelt, et isiku põhiõigusi ja vabadusi ning muid subjektiivseid õigusi võib haldusmenetluses piirata ainult seaduse alusel. Põhiõigusi piirav halduse üksikakt on õiguspärane, kui see on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele²⁷.

Võttes arvesse, et sõidupiiirang riivab PS § 31 sätestatud ettevõtlusvabadusõigust võib järeldada, selleks et sõidupiiirang oleks põhiseadusega kooskõlas, peab piiirangu kehtestamiseks olema täpne, selge ja piiirangu intensiivsusega kooskõlas olev volitusnorm seaduses. Volitusnormi alusel antud haldusakt peab vastama volitavale seadusele ja olema proportsionaalne ja kooskõlas kõigi teiste seadustest tulenevate nõuetega.

2.3 Piiirangu põhiseaduspärasuse tuvastamine

Piiirangu põhiseaduspärasus tuvastatakse läbi formaalsete ja materiaalsete nõuete kontrolli. Põhiõigust riivav õigusakt ei riku põhiõigust, kui see on põhiseaduspärane ehk formaalselt ja materiaalselt põhiseadusega kooskõlas²⁸.

Põhiõiguse piiirang on formaalselt õiguspärane, kui on täidetud nii seaduslikkuse²⁹ nõue kui ka õigusselguse³⁰ nõue. Formaalne põhiseaduspärasus tähendab, et põhiõigusi piirav õigustloov akt peab vastama pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele³¹.

²⁶ RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, p9

²⁷ HMS § 54

²⁸ RKPJK 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05 – RT III 2005, 23, 233, p7

²⁹ PS § 3 lg 1 esimene lause

³⁰ PS §-d 10 ja 13

³¹ RKPJK 13.06. 2005, nr 3-4-1-5-05 – RT III 2008, 33, 222, p 8

Materiaalne kooskõla põhiseadusega tähendab, et põhiõigust riivav õigusakt on kehtestatud põhiseadusega lubatava eesmärgi saavutamiseks ning on selle saavutamiseks proportsionaalne abinõu.

Põhiõiguste piirang on materiaalselt põhiseaduspärane, kui see on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, mis tuleneb PS § 11 teisest lausest ja sellega peavad arvestama nii seadusandja kui ka õiguse rakendaja. Piirangute kehtestamisel tuleb jälgida, et kasutatud vahendid oleksid proportsionaalsed eesmärgi suhtes. Proportsionaalsuse kontroll eeldab selle põhjuse määratlemist, mis piirab põhiõigust. Eesmärk peab tulenema põhiseadusest või olema sellega kooskõlas ehk legitiimne. Kui selline eesmärk puudub, on tegemist põhiseadusevastase piiranguga. Proportsionaalsus on kontrollitav kolmel tasandil, milleks on piirangu sobivus, vajalikkus ja mõõdukus.³²

2.3.1 Volitusnorm e õigusselguse kontroll

Volitusnormiga delegeerib seadusandja õigusnormide kehtestamise õiguse täidesaatvale võimule.

- Volitusnormist peab nähtuma:
 - volituse sisu
 - volituse ulatus
 - määrust andma õigustatud organ
 - määruse andmise õigus või kohustus
 - edasivolitamise õigus

Volitusnormiga antakse õigus või pannakse kohustus kehtestada seaduse rakendamiseks Vabariigi Valitsuse, valla- või linnavolikogu või -valitsuse määrus. Kui määrusega reguleeritakse ministeeriumi või selle valitsemisala töökorraldust või asjaajamist, võib volitusnormis ette näha ministri määruse kehtestamise. Volitusnormis esitatakse volituse sisu ja ulatus. Volitusnormi sõnastusest peab üheselt selguma määruse kehtestamise õigus või kohustus. Volitusnormis võib anda Vabariigi Valitsusele õiguse volitada määruse kehtestamine edasi ministrile ning valla- või linnavolikogule õiguse volitada määruse

³² Mõttus, A. 2007, Riigiõigus ülevaatekonspekt, Tallinn: Sisekaitseakadeemia; Triipan, M.2001. Proportsionaalsuse printsiip riigi- ja haldusõiguses. Juridica nr 5; 2005, Riigikohtu lahendid Eesti õiguskorras: tähendus ja kriitika, Tartu

kehtestamine edasi valla- või linnavalitsusele, kui määruse kehtestamine ei ole valla- või linnavolikogu ainupädevuses.³³

Riigikohus on mitmes oma otsuses tunnistanud ühe või teise õigusakti põhiseaduse vastaseks põhjusel, et selle andmiseks puudus korrektne, see tähendab selge ja täpne ning piirangu intensiivsusega vastavuses olev volitusnorm³⁴ või siis põhjusel, et õigusaktiga ületati volituse piire³⁵. Seega ei saa volitusnormi küsimust ehk teisisõnu õigusakti formaalse põhiseaduspärasuse küsimust võtta sugugi mitte pealiskaudselt. Korrektne volitusnorm ja volituse piiride täpne järgimine on põhiseaduspärasuse õigusakti vältimatu eeldus.

Perioodil 14.12.2007-11.04.2008 kehtinud sõidupiirangu kehtestamise volitusnormidena oli näidatud teeseaduse (TeeS) § 25 lg 2 ja § 33 lg 7. Esimene neist sätestab, et Maanteeamet, Maanteeameti kohalik asutus ja Maanteeameti hallatav riigiasutus korraldavad teehoidu riigimaanteedel ja on kohustatud nendel teedel looma tingimused ohutuks liiklemiseks ning teine, mille kohaselt võib tee omanik laste ja teiste reisijate ohutuse tagamiseks seada nii ajutisi kui alalisi piiranguid muude sõidukite liiklemiseks ühis-sõidukite marsruudil. Majandus- ja kommunikatsiooniminister on öelnud, et sõidupiirangu volitusnormina saab käsitleda ka liiklusseaduse (LS) § 45 lõiget 1, mille alusel on liikluse korraldamise eesmärk tagada häireteta, sujuv, võimalikult kiire, ohutu ja keskkonda minimaalselt kahjustav liiklus³⁶. LS § 45 lg 3 kohaselt tagab liikluse korraldamise ning liikluskorraldusvahendite õige paigutuse ja korrasoleku teomanik või siis teehoiu korraldamise eest vastutav isik.

Analüüsides TeeS § 25 lg 2, TeeS § 33 lg 7 ning LS § 45, võib järeldada, et need normid on kõik väga üldised andmaks Maanteeametile õiguse nimetatud piirangu kehtestamiseks. Kõik need normid räägivad liiklusohutuse tagamise vajadusest ning määravad need isikud, kellel on kohustus tagada liikluse korraldamine ja ohutus. Samas ei viita ükski ülalmainitud norm peale TeeS § 33 lõike 7, mil viisil ja milliste konkreetsete vahenditega tuleks liiklusohutus tagada. Teised 2 normi ei määratle ära mil viisil ja mis tingimustel tee

³³ RT I 1999, 73, 695 § 4

³⁴ RKPJKo 24.12.2002, nr 3-4-1-10-02, p 25-26

³⁵ RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, p 7-22

³⁶ Selline vastus on tulnud Õiguskantslerile tema teabenõude alusel.

omanik või siis mõni muu pädev isik võib liiklusohutust tagada, seega ei saa neid ka pidada normideks, mille alusel seadusandjast madalamal asuv organ võib kehtestada liiklusohutuse tagamise meetmeid, mis piiravad põhiõigusi ja vabadusi.

Seaduses peaks olema selgelt ja täpselt määratud milliseid meetmeid ja millistel kaalutlustel võib rakendada liiklusohutuse tagamiseks. Üldjuhul on see ka põhimõte, millest Eesti liikluskorralduses lähtutakse. Näiteks ütleb LS § 47 lg 1 täpselt, et asulavälisel teel on suurim lubatud sõidukiirus 90 km/h. Sama paragrahvi lõige 3 täiendab, et olenevalt liiklus- ja teoludest, ohutusest ja sõiduki kategooriast võib tee omanik vähendada LS § 47 lg 1 toodud suurimat lubatud sõidukiirust. LS § 47 lg 4 kohaselt olenevalt liiklus- ja teoludest, ohutusest ja sõiduki kategooriast võib majandus- ja kommunikatsiooniministri kehtestatud korras ja tingimustel: 1) Maanteeamet suurendada asulavälisel teel suurimat lubatud sõidukiirust 120 kilomeetrini tunnis; 2) kohalik omavalitsus suurendada asulasisesel teel suurimat lubatud sõidukiirust 90 kilomeetrini tunnis. Siin on juba väga täpselt ja selgelt määratletud, kes ja millistel tingimustel milliseid toiminguid võib sooritada.

Lubatud sõidukiiruste piiramine on vaieldamatult ette nähtud eelkõige liiklusohutuse tagamise eesmärgil. LS §-st 47 ning selle alusel antud majandus- ja kommunikatsiooniministri määrusest ongi näha, et lubatud piirkiiruse küsimuses on seadusandja pidanud vajalikuks anda väga täpsed ja selged juhised täitevvõimule selle liiklusohutusmeetme rakendamiseks. Kõigi teiste liiklusohutuse tagamiseks võetavate meetmete aluseks olevad volitusnormid peaksid olema sarnaselt täpsed ja selged, nii ka antud autorongide liikumist kitsendav sõidupiirang.

TeeS § 33 lg 7, mis on teeseaduses tee kasutamise ja kaitse peatüki all, lubab tee omanikul seada laste ja teiste reisijate ohutuse tagamiseks nii ajutisi kui ka alalisi piiranguid muude sõidukite liiklemiseks ühissõidukite marsruudil. Nimetatud norm volitab seega piirama liiklust ühissõidukite marsruudil ja seda laste ning teiste ühissõidukis olevate reisijate kaitseks.

Maanteeameti otsuse aluseks kehtestada sõidupiirang alates 14.12.2007 oli eeskätt liiklusohutuse suurendamine, seda eriti laste ja teiste reisijate osas. Maanteeameti 2008 aasta juunis avaldatud analüüsist antud piirangu osas selgus, et kõnealuse piirangu mõju

üldisele liiklusohutusele oli positiivne. Kiirusel 80-90 km/h sõitvate sõidukite arv vähenes, vähenes ka vajadus ohtlike möödasõitude järele, ja liiklus üldiselt muutus sujuvamaks ja ohutumaks.³⁷ Uuring ei toonud eraldi välja piirangu positiivset mõju ühissõidukis sõitvatele lastele ja teistele reisijatele. Seega oli selle piirangu eesmärk selgelt laiem kui ainult ühissõidukites sõitvate isikute kaitse. Piirangu eesmärgiks oli üldise liiklusohutuse suurendamine.

Hüpoteetiliselt võiks ju arvata, et sellise piirangu kehtestamise vajadus tekib mõnel teisel avalikult kasutataval teel, kus ei toimu ühistranspordi liiklust. Iseenesest ei saa ju sellist võimalust välistada, kuid TeeS § 33 lg 7 ei sobiks sellisel juhul volitusnormiks kuna lubab piiranguid kehtestada vaid ühissõidukite marsruudil.

Eelneva põhjal võib väita, et TeeS § 33 lg 7 on liiga kitsas norm olemaks asjakohane volitusnorm sõidupiiirangutele, muuhulgas ka sellisele, mis kehtis siis vastavalt 14.12.2007-11.04.2008 üle 12 meetri pikkustele autorongidele. Selle piirangu eesmärk oli tunduvalt laiem kui TeeS § 33 lg 7 sätestatud volituse eesmärk. Sellest võib järeldada, et TeeS § 33 lg7 ei saa pidada normiks, mille alusel võiks Maanteeamet kehtestada sõidupiiiranguid.

Õigusriigis on oluline, et isik saaks mõistlikult prognoosida ette avaliku võimu tegevust.³⁸ Selleks peavad seadused ja muud õigusaktid olema nii selged, et üksikisikul oleks võimalik avaliku võimu tegevust teatava tõenäosusega ette näha ja sellega arvestada.³⁹ Nii peaks ka ettevõtjal olema võimalik arvestada, et avalik võim võib piirata liiklust riigi ühel põhimaanteel teatud kategooria sõidukitel.

Normid, millele Maanteeamet piirangut kehtestades viitas, on teeseadusest. Kui vaadata teeseadust tervikuna, siis reguleerib see suures mahus just tee kaitse, hoolduse ja ehituse seisukohast olulisi küsimusi. Liikluse korraldamine ning sealhulgas liiklusohutuse tagamise eesmärgil liikluse korraldamisega seotud küsimused on peamiselt reguleeritud liiklusseadusega ning selle alusel antud õigusaktidega. Ka TeeS § 33 lg 1 kohaselt korraldatakse liiklust liiklusseaduse ja selle alusel antud õigusaktide kohaselt.

³⁷ Maanteeameti uuring: http://www.mnt.ee/atp/failid/Autorongid_piirangu_anal_s.pdf

³⁸ 2008, EV Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, komm 3.4.3

³⁹ 2008, EV Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, komm 5

Sõidupiirangul on kahtlemata liiklust korraldav eesmärk ja seetõttu peaks ka piirangu aluseks olev volitusnorm asuma loogiliselt võttes liikluseaduses. Kehtivas õigusruumis on ettevõtjal suhteliselt raske prognoosida, et avalik võim võib nii ulatuslikke ja ettevõtlusvabadust riivavaid piiranguid kehtestada, kuna Maanteeameti viidatud alusnormid on mõlemad teeseadusest.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et kehtivas õiguses puudub põhiseaduse nõuetele vastav selge, täpne ja piirangu intensiivsusega vastavuses olev volitusnorm, mis volitaks Maanteeametit kehtestama sõidupiirangut. Liiklusohutus on eesmärk omaette, seda võib tagada ka proportsionaalsete sõidupiirangute seadmisega, kuid selleks peab olema selge ja täpne volitusnorm. Sellest volitusnormist peab tulenema, mis tingimustel, ulatuses ja korras võib täidesaatev võim sõidupiiranguid kehtestada. Selleks et üksikisikul ja ettevõtjal oleks lihtsam keerulises seadusemaailmas orienteeruda, peaks liiklusohutust puudutavad volitusnormid asuma liikluseaduses.

2.3.2 Eesmärk ja proportsionaalsus

Keeld kasutada teatud osa riigimaanteest ööpäeva teatud perioodil, võtab sel ajal teed kasutada soovivalt ettevõtjalt võimaluse nimetatud teelõiku ettevõtlusega seotud tegevusteks kasutada (nt kaupade laialiveoks). Hoolimata võimalusest kasutada ettevõtlusega seotud tegevusteks alternatiivseid teid, tõusevad sellega sageli ka kulud ettevõtja jaoks.⁴⁰ Siin tuleb arvestada lisaks veokuludele, mis suurenevad ümbersõidu kohustusest, ka tööjõu suurenevatele kuludele. Töötajatele makstav tasu öhtu ja öötundide eest on kõrgem kui päevaste töötundide eest. Kui ettevõtja ei soovi sedakaudu tööjõukulusid tõsta, siis ei suuda ettevõtja lihtsalt nimetatud päeval töötajale tööd kindlustada. See omakorda võib tekitada olukorra, kus ettevõtja rikub töötajatega sõlmitud töölepinguid. Eesti Rahvusvaheliste Autovedajate Assotsiatsioon (ERAA) ning Eesti Kaubandus- ja Tööstuskoda on arvamisel, et antud piirang takistab oluliselt kaupade laialivedu ja õigeaegset kohaletoimetamist ning komplitseerib kogu tarneahela tegevust. Eelneva põhjal võib järeldada, et sõidupiirangul on ettevõtlusvabadusele negatiivne mõju

⁴⁰ Maanteeamet on möönnud, et kehtinud sõidupiirangu tõttu olid ettevõtjad kohustatud tegema ümbersõite ning need tõstsid ettevõtjate kulusid. Vt Maanteeameti uuring 14.12.2007-11.04.2008 kehtinud piirangu osas. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.mnt.ee/atp/failid/Autorongid_piirangu_anal_s.pdf

ning see riivab PS § 31 sätestatud põhiõigust. Olenevalt sõidupiirangu kestvusest ja ulatusest võib negatiivne mõju ettevõtlusvabadusele olla väga intensiivne.

Osades Euroopa Liidu maades on teatud kategooria veokitele kehtestatud sõidukeelud riiklikel pühade ja nädalalõppudel. Aastaringsed või sesoonsed liikluspõrangud on Vedajate Liidu andmetel kehtestatud järgmistes EL maades: Itaalia, Poola, Kreeka, Portugal, Prantsusmaa, Saksamaa, Slovakkia, Sloveenia, Suurbritannia, Tšehhi, Ungari, Austria, Hispaania, Holland ja Luksemburg.

Ühe näitena toob autor siin Euroopa kohtusse vaidlustamisele jõudnud Austria Vabariigi määruse, millega asendati ajutine öine liiklemise keeld alalise öise liiklemise keeluga kaubaveokitele, mis on üle 7,5 tonni rasked⁴¹. Määruse vaidlustajaks oli Euroopa Ühenduste Komisjon (edaspidi- komisjon), keda toetasid menetlusse astujatena Saksamaa Liitvabariik, Itaalia Vabariik ja Madalmaade Kuningriik. Komisjon leidis, et Austria Vabariik on rikkunud erinevatest määrustest tulenevaid kohustusi, milleks on kaupade autovedu ühenduse territooriumil reguleerivad määrused nr 881/92⁴² ja 3118/93⁴³ ja välisõhu kvaliteedi kaitset käsitlevad ühenduse õigusnormid, eelkõige nõukogu 27 septembri 1996 aasta direktiiv 96/62/EÜ⁴⁴.

Kõneall oleva määruse kohaselt oli selle piirangu seadmise eesmärgiks vähendada inimtegevusega seotud heiteid, parandades sellega õhu kvaliteeti ja tagada inimeste ja loomade tervise püsiv kaitse. Selleks piiritleti kiirteel 46 km pikkune lõik sanitaartsooniks ning keelati kõnealusel teelõigul üle 7,5 tonniste raskeveokite liiklemine. Lisatingimusena oli esitatud kaupade nimekiri, mida sellel teelõigul vedada ei tohtinud. Piirang ei kehtinud nendele vedudele, mille lähte- või sihtpunkt asus keelualas.

Komisjon oli arvamisel, et vaidlusalune määrus on vastuolus transporditeenuste osutamise vabadust käsitlevate ühenduse sätetega takistades kaupade vaba liikumist, mille tagavad Euroopa Ühenduse (EÜ) artiklid 28-30. Ühe väitena toodi välja veel kaudne diskrimineerimine asjaolul, et piirang ei kehtinud eelpool mainitud juhul. Diskrimineeriva

⁴¹ C-320/03 Otsus 15.11.2005

⁴² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:07:01:31992R0881:ET:PDF>

⁴³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:07:02:31993R3118:ET:PDF>

⁴⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0069:ET:HTML>

kohaldatavuse tõttu ei saa sellist meedet õigustada keskkonnakaitsest lähtuvate kaalutlustega. EÜ artikli 30 alusel võib tervisekaitse olla põhjenduseks vaid juhul, kui asjaomastest kaupadest tingitud oht inimese tervisele on vahetu ja kontrollitav. Komisjoni arvates ei onud vaidlusalune määrus igal juhul kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega. Vastavalt koostatud statistikale kasutas seda kiirtee lõiku päevas keskmiselt 5200 kaubaveokit. Määruse tagajärg määruses loetletud kaupu vedavatele raskeveokitele on mööda maanteed toimuva rahvusvahelise transiitliikluse täielik keelamine, kuna alternatiivsed marsruudid toovad teed kasutada soovivatele ettevõtjatele kaasa olulise pikkusega ümbersõidu. Antud piirangu tagajärjel oleks kultuste suurenemine lisaks vedajatele veel ka nimetatud kaupade tootjatel, eelkõige väikeettevõtted, kes võib-olla on spetsialiseerunud ainult kõnealuste kaupade veole.

Austria Vabariik ei olnud vastuväidetega nõus jäädes seisukohale, et kehtestatud keeld oli eesmärgi saavutamiseks vajalik, sobiv ning proportsionaalne. Määruse vastuvõtmisel järgiti välisõhu kvaliteedi kaitset käsitlevate direktiivide sätteid. Vaidlust ei tekitanud iseenesest fakt, et neid piirmäärasid rikuti vaid see, mil viisil õhusaastet vähendada üritati. Kuna raskeveokitelt pärit lämmastikdioksiidi heited on selle piirkonna peamiseks õhusaaste allikaks, siis otsustati nende vedude arvu piirata. Tehti kaubavalik, mille puhul oleks raudteetransport nii tehnilisest kui majanduslikust seisukohast otstarbekas. Väideti, et raudteeliikluseks on olemas piisav läbilaskevõime määrusest tingitud suureneva nõudluse rahuldamiseks ja on olemas ka alternatiivsed marsruudid maismaad mööda.

Vastuargumendina tõi komisjon välja selle, et raudtee ei ole lühiajalises perspektiivis realistlik alternatiiv, põhjendades seda liiki transporti kui ebausaldusväärset läbilaskevõime, tehniliste võimaluste ja ka hilinemiste tõttu. Komisjon tõi välja erinevaid võimalusi, mis sobiksid vaidlusaluse määruse eesmärkide saavutamiseks kuid samas takistaksid vähem kaupade vaba liikumist ja veoteenuse osutamist. Nendeks olid võimalus kehtestada liiklemiskeeld järk-järgult erinevatesse EURO-klassidesse kuuluvatele rasketele kaubaveokitele, ökopunktide süsteem, liiklemise piirang tipptunnil, maanteemaksu kehtestamine sõltuvalt heitgaaside kogusest või ka kiirusepiirangute kehtestamine.

Euroopa Kohtus märkis, et kaupade vaba liikumine on üks EÜ asutamislepingu aluspõhimõtteid ning keelates teatud kaupu vedavate üle 7,5 tonniste veoautode liiklemise esmatähtsa tee ühel lõigul, mis on üks peamisi maismaa ühendustee Lõuna-Saksamaa ja

Põhja-Itaalia vahel, takistab kõnealune määrus ilmselgelt kaupade vaba liikumist ja eelkõige nende vaba transiiti. Asjaolu, et Austria valitsuse arvates on olemas alternatiivne marsruut ka maismaad pidi või raudteeliikluse näol, ei kõrvalda olemasolevat takistust. Kehtestatud piirangu tõttu pidid asjaomased ettevõtjad väga lühikese aja jooksul leidma omale mõistlikud lahendused oma ettevõtluse jätkamiseks ning ei ole välistatud ka asjaolu, et piirangu tõttu muutusid kaubandusvõimalused nende riikide vahel. Seega võib vaidlusalust määrust pidada koguselise piiranguga samaväärseks ja see on põhimõtteliselt vastuolus EÜ artiklitest 28 ja 29 tulenevate ühenduse õiguse kohustustega.

Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt saab ühendusesisese kaubanduse takistamist põhjendada vaid ülekaalukate keskkonnakaitseliste nõuetega kuid ka siin on tingimuseks proportsionaalsus taotletava eesmärgi suhtes. Kuna keskkonnakaitselise on üheks ühenduse põhieesmärgiks, siis on ühenduse ülesanne edendada keskkonna kaitset ja kvaliteeti läbi keskkonnapoliitika kehtestamise. Direktiivis (1999/30 II lisa⁴⁵) on kindlaks määratud lämmastikdioksiidi ja lämmastikoksiidide piirtasemed, et teha kindlaks hetk, mil on vaja kasutusele võtta ennetavaid või korrigeerivaid meetmeid. Piirtaseme ületamise korral peab asjaomane liikmesriik koostama või rakendama kava või programmi, milles järgitakse direktiivis esitatud nõudeid. Transpordisektori jaoks kohaldatavaid sätteid aga ei saa pidada kavaks ega ka programmiks kuna need ei ole kuidagi seotud piirtaseme ületamise konkreetse juhuga.

Kokkuvõttes on Euroopa kohus arvamusel, et enne nii radikaalse meetme kehtestamist oleksid Austria ametiasutused pidanud hoolikalt kaaluma võimalust kasutada selliseid meetmeid, mis piiraksid kaupade vaba liikumist vähem, ning loobuma neis ainult sel juhul, kui on tõendamist leidnud nende sobimatus taotletava eesmärgi saavutamiseks. Heideti ette vähest eeltööd leidmaks vahendeid, mis oleks liikumisvabaduse suhtes vähem piiravad. See hõlmas nii raudtee läbilaskevõime tagamist ja muude realistlike alternatiivsete marsruutide olemasolu asjaomaste kaupade veoks. Lisaks eeltoodule peeti ka kahekuulist üleminekuajaga määruse vastuvõtmisest kuni jõustumise kuupäevani ilmselgelt eba- piisavaks ettevõtjate jaoks, kes olid kohustatud uute tingimuste järgi oma tegemisi kohandama.

⁴⁵ Kättesaadav arvutivõrgus aadressil <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15:04:31999L0030:ET:PDF>

Kõike seda arvestades jõuti järeldusele, et vaidlusalune määrus rikub proportsionaalsuse põhimõtet ning seda ei saa põhjendada õhu kvaliteedi kaitsmisega. Sellest tulenevalt on määrus vastuolus EÜ artiklitega 28 ja 29.

2.3.3 Sõidupiirang kui haldusakt

Maanteeameti sõidupiirangu kehtestamise otsuse (lisa 1) näol on tegemist haldusaktiga, järelikult tuleb selle otsuse tegemisel järgida haldusmenetluse seaduse nõudeid, kui just eriseaduses ei ole ette nähtud teisiti. Muu hulgas ei saa jätta tähelepanuta, et tuleb arvestada haldusakti vorminõuete, põhjendamiskohustuse ja teatavakstegemise reeglitega.

14.12.2007-11.04.2008 kehtinud sõidupiirangu kehtestas Maanteeameti peadirektor oma otsusega. Määrati, et piirang kehtib üle 12 meetri pikkustele sõidukitele ja autorongidele (va bussid) Tallinn-Taru-Võru-Luhamaa maantee kilomeetritel 11,8-169,9 reedeti kella 13.00 kuni 20.00, mida rakendati alates 14.12.2007.⁴⁶

Riigikohus on leidnud, et üld- ja üksikaktide vahel ei ole selget piiri.⁴⁷ Üld- ja üksikaktide eristamine ei sõltu sellest, millises vormis ja korras haldusorgan akti teatavaks teeb. See, kas õigusakt tuleks vormistada ja avaldada üld- või üksikaktina (nt määruse või korraldusena), peab siiski tulenema õigusakti sisust, täpsemalt regulatsiooni tegelikust konkreetsusastmest.⁴⁸ Õigusnormi abstraktsus ja konkreetsus on omakorda jällegi suhtelised mõisted. Õiguspraktikas tuleb ühe või mitme aktis märgitud isiku õiguste või kohustuste reguleerimiseks antud akti pidada alati üksikaktiks, vaatamata sellele, et see võib puudutada kolmandate isikute õigusi, kohustusi ja huve.⁴⁹ Haldusaktiks tuleb üldjuhul pidada ka sellist üksikjuhtumit reguleerivat õigusakti, milles ei kajastu selle täpne adressaatide ring. Seadusandja on soovinud HMS § 51 lõikes 2 allutada haldusakti kohta kehtivatele reeglitele ka üldiste tunnuste alusel määratletud isikute õiguste ja kohustuste reguleerimise ning konkreetse asja või asjade hulga seisundi reguleerimise. Selliseid haldusakte nimetatakse üldkorraldusteks.

⁴⁶ Järgnev sõidupiirangu analüüs haldusmenetluse seaduse järgi, on püstitatud tuginedes Õiguskantsleri arvamusele. Kasutatud on ka raamatuid: Maurer, H. 2004, Haldusõigus: üldosa, Tallinn: Juura; Aedmaa, A. jt, 2004, Haldusmenetluse käsiraamat, Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus

⁴⁷ RKHKo 07.05.2003 nr 3-3-1-31-03, p 15

⁴⁸ RKHKo 07.05.2003 nr 3-3-1-31-03, p 11

⁴⁹ RKHKo 07.05.2003 nr 3-3-1-31-03, p 15

Kohtupraktikas on üldkorraldustele iseloomulikuks peetud näiteks järgmisi tunnuseid: ajaliselt piiritletud üksikjuhtumi reguleerimine⁵⁰, selgelt määratletava territooriumiga seonduva reguleerimine,⁵¹ objektiivselt üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratavate adressaatide ringiga seonduva reguleerimine.⁵²

Riigikohus on öelnud, et üldkorraldusteks tuleb üldjuhul kvalifitseerida ka maa-ala planeeringud, otsused mis tehakse konkreetsetele kinnistutele loodus- ja muinsuskaitseliste piirangute seadmisel ja täpsustamisel ning ka otsustused konkreetsete avalike teede ja muude avalikuks kasutamiseks mõeldud asjade või nende osade kasutustingimuste kehtestamisel.⁵³

Riigikohtu hiljutistest lahenditest tuleneb, et õigusakti, mille ulatus piirdub teatud konkreetse territooriumiga ning mille adressaatide ring on objektiivselt üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratav, tuleb pidada üldkorralduseks ka vaatamata sellele, et see sisaldab abstraktse iseloomuga ettekirjutust, millega reguleeritakse haldusakti adressaatide käitumist määratlemata arvul juhtudel. Siinkohal on Riigikohus leidnud, et „üldkorralduses sisalduva abstraktset laadi ettekirjutuse mõju selle adressaatide õigustele ei pruugi seega ilmned akti teatavakstegemise ajal, vaid alles siis, kui esineb aktis kirjeldatud olukord ning tekib vajadus kehtestatud käitumisjuhise kasutamiseks või rakendamiseks.“⁵⁴

14.12.2007-11.04.2008 jões olnud sõidupiiirang kehtis selgelt määratletud territooriumil, milleks oli Tallinn-Tartu-Võru-Luhamaa maantee 11,8- 169,1 kilomeeter. Piiirangu adressaatide ring oli objektiivselt üldiste tunnuste alusel määratletav, mis oli üle 12 meetri pikkuste sõidukite ja autorongide juhid, välja arvatud bussid. Piiirang oli ka ajaliselt piiritletud, kehtides reedeti 13.00-20.00.

Võttes arvesse eelnevat üldkorralduse õigusliku iseloomu kohta, saab Maanteeameti sõidupiiirangu kehtestamise otsuseid pidada sisuliselt üldkorralduseks HMS § 51 lõike 2 mõttes. Kui Maanteeamet annab sõidupiiirangu kehtestamise otsuse, siis peab ta ka arvestama muuhulgas HMS § 54 regulatsiooniga, mille kohaselt on haldusakt õiguspärane,

⁵⁰ RKHKo 07.05.2003 nr 3-3-1-31-03, p 15

⁵¹ RKHKm 13.02.2008 nr 3-3-1-95-07, p 10

⁵² RKHKo 26.05.2008 nr 3-3-1-20-08, p 14

⁵³ RKHKo 07.05.2003 nr 3-3-1-31-03, p 18

⁵⁴ RKHKm 13.02.2008 nr 3-3-1-95-07, p13

kui see on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele.

Selleks et haldusakt kehtima hakkaks, tuleb see teatavaks teha HMS § 61 järgi. Teatavakstegemise üldnõuded on küll haldusmenetluse seaduses kirja pandud, kuid need küsimused võivad olla ka reguleeritud eriseadustes.⁵⁵ Antud juhul on täiesti arusaadav, et üldkorralduse võib teha teatavaks liikluskorraldusvahendite abil. Tähelepanuta ei saa jätta, et üldkorraldused on vaidlustatavad halduskohtumenetluse § 6 järgi halduskohtus.

Asjakohase volitusnormi alusel sõidupiirangu kehtestamisel tuleb arvestada, et piirangu kehtestamise otsuse näol on tegemist üldkorraldusega, mille õiguspärasuse eeldusteks on haldusmenetluse seaduses ja eriseadustes sätestatud asjakohaste reeglite järgimine.

Kuigi haldusmenetluses on läbivaks põhimõtteks vormivabadus, siis haldusaktide vormistamise osas on seda oluliselt piiratud. Isikul, kellele haldusakt suunatud on, peab olema võimalus täpselt aru saada, millised on temale aktiga pandud õigused ja kohustused. Haldusaktis peab olema välja toodud ka põhjendus, miks selline otsus vastu on võetud. Kirjaliku vormi nõue ei kohusta iseenesest akti teatud tüüpi dokumendina vormistama, vaid selle võib välja anda nii otsusena kui ka ametikirjana, ent siiski on oluline vajalike rekvisiitide olemasolu. Haldusakti kohustuslikeks elementideks on resolutiivosa⁵⁶, motivatsioon, vaidlustamisviide ja muud haldusakti kohustuslikud andmed.

Maanteeameti põhimääruse järgi vormistatakse dokumendid õigusaktides või siis asjaajamiskorras ette nähtud korras. Määrus paragrahvi 18 lg 8 kohaselt on „liikluskorralduse osakonna põhiülesanneteks liikluskorraldusalase töö, vastavate programmide ja soovitude väljatöötamise korraldamine ja koordineerimine, liikluskorraldusalaste uurimistööde tellimine ning liiklusohutusega seotud õigusaktide kohaldamise selgitamine, loa andmine suuremõõtmeliste või raskekaaluliste veoste veoks, kehtestatud nõuete täitmise kontrollimine ja avastatud rikkumiste puhul vastavate abinõude rakendamine, riigimaanteel toimepandud väärtegade kohtuväline menetlemine“. Peadirektori ülesandeks on juhtida ameti tööd, otsustada ja korraldada ameti pädevusse

⁵⁵ TeeS § 31 lg 2 teisest lausest võib järeldada, et avalikult kasutatava tee omanik peab liikluskorralduse muudatustest teatama sellisel viisil, mis võimaldab teavet saada just sellel liiklejal, kes seda vajab.

⁵⁶ Haldusaktiga kindlaksmääratavad õigused ja kohustused

kuuluvaid ülesandeid, mis muuhulgas on teehoiu korraldamine ja tingimuste loomine ohutuks liiklemiseks.

Kui nüüd vaadata lisas (lisa 1) välja toodud piirangu kehtestamise dokumenti ja autori teabenõude vastuseks saabunud kirja (lisa 2), siis võib järeldada, et vastuskiri omab suuremat tähtsust kui liikluspiirangu kehtestamise korraldus kuna esimene on vormistatud korrektselt blanketile järgides seadustest tulenevaid nõudeid ja Maanteeameti asjaajamiskorda. Autori arvates peaks ajutiselt liiklust piirav üldkorraldus olema ka vastavalt vormistatud. Maanteeameti asjaajamiskord on 30-nel lehel ja päris põhjalikult on seal kirjeldatud, kuidas dokumendid vormistuslikult välja peaksid nägema, sealhulgas on seal mainitud, et antud kord on kohustuslik kõigile Maanteeameti teenistujatele.

Autoril on algusest peale olnud raskusi selle dokumendi nimetamisega korralduseks⁵⁷ kuna isiklikule kogemusele tuginedes on taolised ettepanekud peale nõustuvat viseerimist alati korrektselt korraldusena ka vormistatud, omades nii dokumendi liigi pealkirja kui muid kohustuslikke rekvisiite. Võrdluseks on autor toonud Tallinna Linnavalitsuse korralduse raskeveokite liiklemise piiramise kohta Tallinna linnas (lisa 3). Pealevaadates jääb esmamulje kui korrektselt dokumendist. Tüüpilisel haldusaktil on näha ametiasutuse nimetus, haldusakti nimetus, olgu see siis käskkiri, otsus või korraldus, kuupäev ja number. Olema peab ka akti pealkiri, õiguslik alus, faktilised asjaolud, resolutsioon ning vaidlustamisviide. Loomulikult ka ametniku nimi, amet ja allkiri, kes vastava akti allkirjastab. Vaadates Tallinna Linnavalitsuse korraldusi, millest ühega on paika pandud raskeveokite liiklusmarsruudid Tallinna linnas ning sellele eelnenud korraldust, millega pandi Tallinna Kommunaalametile ja Transpordiametile kohustus korraldada uuring raskeveokite liiklemise põhimõtete väljaselgitamiseks Tallinna linnas, on kõik kohustuslikud osad täidetud.

Eelneva põhjal võib järeldada, et HMS kohaselt ei olnud haldusaktile kehtestatud nõuded, mille täitmist peab järgima ka liikluspiirangu kehtestamise üldkorralduse väljaandmise puhul, täidetud.

⁵⁷ Jättes tähelepanuta selle, et liikluspiirangu kehtestamise otsus iseenesest klassifitseerub üldkorralduse alla

3. LIIKLUSSEADUSE MUUTMISE EELNÕU

Lõputöö koostamise ajal⁵⁸ on läbinud riigikogus esimese lugemise liiklusseaduse muudatuse eelnõu, mille ühe osana soovitakse täiendada paragrahvi 45 lõigetega 4 ja 5 järgmises sõnastuses:

„(4) Avalikult kasutatava tee omanikul on õigus ajutiselt või alaliselt piirata sõidukite või jalakäijate liiklemist või keelata see liiklejate ohutuse tagamiseks või tee ja teerajatiste kahjustamise vältimiseks või looduskeskkonda kahjustava mõju vähendamiseks või rahvatervise seaduse tähenduses ohutu elukeskkonna tagamiseks.

(5) Teeomanikuks käesoleva paragrahvi tähenduses on:

- 1) riigi põhimaanteeel - Maanteeamet;
- 2) riigi tugi- ja kõrvalmaanteeel – Maanteeameti kohalik asutus või Maanteeameti hallatav riigiasutus;
- 3) kohalikul teel - valla- või linnavalitsus;
- 4) taliteel - talitee rajaja.⁵⁹

Antud kontekstis on Tallinn-Tartu maantee ehk riigi ühe põhimaantee omanikuks määratud Maanteeamet, mis eeldatavasti vaidlustavat küsimust ei tõstata. Kui võrrelda seda kehtivas Teeseaduses oleva § 25 lõikega 2, siis on norm selgelt ja üheselt mõistetav, et tee omanik on Maanteeamet. TeeS § 25 lg 2 loetleb ainult asutused, kellel on kohustus teehoidu korraldada. Siinkohal tuleb aga märkida, et teehoid on hoopis erinev liiklusohutuse tagamise mõistest. Kaudselt võivad nad küll omavahel seotud olla kuid siiski tuleks teehoidu reguleerida Teeseadusega ja liikluskorraldust sh liiklusohutust Liiklusseadusega.

Lõikega 4 tehtud täiendus annab tee omanikule õiguse enda hallataval teel ajutiselt või alaliselt piirata või keelata sõidukite liiklemine liiklejate ohutuse tagamiseks, tee ja teerajatiste kahjustumise vältimiseks või looduskeskkonda kahjustava mõju vähenda-

⁵⁸ 06.04.2009 seisuga

⁵⁹ Eelnõu 427 SE I teks on kättesaadav Riigikogu kodulehel:

http://riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=533602&u=20090404194518

miseks. Antud piirangu aluseks olnud TeeS § 33 lõikega 7 võrreldes on muudatuse eelnõu konkreetsem varasemast. Senini ainult laste ja teiste reisijate ohutuse tagamine ühissõidukite marsruudil on muudetud laiemat kasutusala võimaldavaks normiks. Paragrahv 45, mis reguleerib liikluse korraldamist, on üldises plaanis muutumas kompaktsemaks. Lisaks liikluse korraldamise eesmärgile, viisile, võimalustele ja vahenditele, on välja toodud ka selleks kohustatud ja selle eest vastutav isik ehk siis konkreetse tee omanik.

Kui võrrelda ja vedada paralleele eelpool kirjeldatud Austria juhtumi ja meil vaidlust tekitanud piirangu vahel, siis tundub autorile, et sellise piirangu kehtestamine nagu seda oli Tallinn-Tartu maanteel üle 12 meetri pikkuste raskeveokite liiklemise keelamine teatud perioodil, tekitab ka edaspidi küsimusi proportsionaalsuse vallas hoolimata korrektsete volitusnormide olemasolust.

Looduskeskkonda kahjustava mõju vähendamise või rahvatervise seaduse tähenduses ohutu elukeskkonna tagamise eesmärgil piirangu kehtestamine valitud liiklejatele oleks küsitav. Ühe lahendusena pakutud ümbersõiduteede kasutamine, mis Maanteeameti koostatud arvutuste kohaselt oleksid sõltuvalt lähte- ja sihtpunktist valdavalt pikemad kõnealuselt maanteest⁶⁰, suurendaks õhusaastet ja viiks selle probleemi lihtsalt ühest kohast teise. Maanteeameti poolt pakutud alternatiivsed marsruudid läbivad rohkem väikeseid asulaid ning õhusaaste ja müra tekitamise koha pealt ei oleks otstarbekas raskeveokite liiklust sinna suunata. Kõik see eeldaks eelnevalt põhjalikke keskkonnauuringuid, selgitamaks välja nii heitgaaside kui müra mõju.

Tee ja teerajatiste seisukorra säilitamise eesmärgil oleks mõistlik kehtestada koormuspiirang. Ja ka siin ei saa Tallinn- Tartu maanteed teistest teedest mingilgi moel eristada. Tihe liiklus toimub kõigil põhimaanteedel, nii Tallinn-Narva kui ka Tallinn-Pärnu suunal ja mõistagi kõrvalmaanteedel. Kõik teed lagunevad, ka Tallinna kesklinnas, kust raskeveokite liiklus on eemale suunatud. Siinkohal tuleb veel arvestada sügis-talviste teeoludega. Kõigile teadaolevalt „saabub talv Eestimaal alati ootamatult“, mis omakorda tõstatab küsimuse kas ja kuidas lahendatakse talvine teehoid alternatiividena pakutud Piibe maanteel ja Viljandi maanteel. Palju on tulnud ette olukordi, kus Tallinn-Tartu maantee

⁶⁰ Koostatud analüüs ümbersõiduvõimaluste kohta on kättesaadav Maanteeameti kodulehel aadressil: <http://www.mnt.ee/atp/failid/yumbersoiduvoimalused.pdf>

on olnud raskesti läbitav rääkimata väiksema tähtsusega teedest. Nendel teedel puuduvad osaliselt teepeenrad, märgistus, eraldatus tee äärde jäävatest küladest ja asulatest. Samuti on nende maanteede seisukord talvisel perioodil ohtlikum, lumekoristus ja liivatamine ei ole kaugeltki piisav transiitmagistraalina kasutamiseks.

Liiklejate ohutuse suurendamise eesmärgil piirangu kehtestamisele peab eelnema põhjalik statistika liikluses osalejate ja liiklusõnnetuste kohta, kui palju millise kategooria sõidukeid millistel aegadel liikleb, milliste autodega enim liiklusõnnetusi juhtub jne. Maanteeamet viis enne piirangu kehtestamist läbi liiklusloenduse ja mõningase statistilise analüüsi liiklusõnnetuste kohta, millest ei selgu, et õnnetuste peamiseks põhjustajateks oleksid üle 12 meetri pikkused raskeveokid. Autor leiab, et aastane katseperiood ei ole piisav lõpliku tulemuse andmiseks.

Ettevõtlusvabaduse seisukohast jääb küsimus ikka lahtiseks. Kuna riigil on vabadus otsustada, milliseid ettevõtluse valdkondi ta soovib edendada ja milliseid mitte, siis keelud ja piirangud transpordisektoris peaksid olema kehtestatud kõigile ettevõtjatele võrdsel alustel. Kui Maanteeameti uuring tuvastaks liiklusohutuse tagamise seisukohast üle 12 meetrised raskeveokid suurima takistusena eesmärgi saavutamiseks, siis kaalub mõistagi abstraktses mõttes õigus elule üles ettevõtlusvabaduse. Tallinn- Tartu 180 kilomeetrisest teelõigust on lubatud sõita umbes 25-1 kilomeetrit ja selgelt on eelistatud need ettevõtjad, kelle tööpiirkond ei asu keelualas. Keelualasse jääb ka osa 4 realisest teest põhjusel, et puudub mahasõidu võimalus alternatiivsele marsruudile. Kõige mõjusama lahenduse leidmine nii üldise liiklusohutuse tagamise kui ka ettevõtluse seisukohast, on keeruline ja põhjalikku kaalumist vajav protsess. Mõtlematu otsus võib teha rohkem kahju kui kasu tuua.

Kohalikud omavalitsused kehtestavad raskeveokitele ka koormuspiiranguid, seda üldjuhul teehoiu eesmärgil. Ajutisi piiranguid seatakse näiteks kevadise sula ajaks, mil teed kõige enam lagunevad. Tee seisundi kohta esitatavad nõuded on kehtestatud majandus- ja kommunikatsiooniministri poolt ning Teeseaduse § 10 lg 4 järgi on tee omanik kohustatud seda nõuetele vastavas seisundis hoidma. Seega võib selle põhjal kehtestada ajutise koormuspiirangu, mida ületavatel raskeveokitel on keelualas liiklemine lubatud eriloa alusel kui puuduvad muud mõistlikud lahendused.

KOKKUVÕTE

Kehtivas õiguses puudub põhiseaduse nõuetele vastav volitusnorm, mis annaks Maanteeametile pädevuse sõidupiiirangute kehtestamiseks. Kuna see on aga liiklusohutuse seisukohast mõistlik ja vajalik, tuleb seaduses kindlasti teha asjakohane muudatus, milles siis juba konkreetselt sätestada täpne ja selge volitusnorm. Antud lõputöö valmimise hetkeks on seaduse muudatuse eelnõu Riigikogule menetlemiseks juba esitatud ja see on läbinud esimese lugemise. Kui eelnõu saab Riigikogult heakskiitva otsuse, siis soovitakse antud sõidupiiirangut uuesti kehtestada 2009 aasta sügises-talviseks perioodiks.

Töö alguses autori poolt püstitatud hüpotees, et raskeveokitele seatud sõidupiiirangu aluseks olev haldusakt ei olnud seaduslikul alusel väljastatud, leidis kinnitust analüüsides kehtivat õigust ja erinevaid seadusi. Nagu eelpool mainitud, puudusid volitusnormid ning piiirang ei olnud proportsionaalne. Seaduse muudatuse eelnõu analüüsi tulemusena jõudis autor järeldusele, et sellega saab Maanteeamet omale korrektsed volitused enda hallatavatel teedel piiirangute kehtestamiseks. See õigus jääb ka teistel teeomanikel, kes Liiklusseadusesse lisatava lõike alusel on vastavate teede omanikeks nimetatud. Küsimus, mis puudutab proportsionaalsust ja on põhiseaduspärasuse tuvastamisel iseäranis oluline, jääb autori arvates siiski lõpliku ja ühese vastuseta. Küll on Liiklusseaduse § 45 täiendus lõike 4 näol rohkem võimalusi pakkuv kui senine TeeS § 33 lõikes 7 olnud norm.

Kuigi antud töö raames sai analüüsitud konkreetselt Tallinn- Tartu maanteel kehtinud sõidupiiirangut, võib neid järeldusi teatavas osas üle kanda ka kohalikel teedel kehtestatud analoogsetele piiirangutele. Kui piiirangu kehtestamise põhjus on kõigile mõistetav, ei teki ilmselgelt probleemi. Kui tänav suletakse ajutiselt teetööde teostamiseks, saavad kõik aru ja kasutavad selleks kõrvaltänavat. Kui aga üks riigi põhimaanteedest suletakse suures osas teatud liiki sõidukitele liiklemiseks, tõstatab see õigustatult küsimuse.

Kõigile teada tuntud eesmärk on muuta Tallinn-Tartu maantee 4 realiseks, mille tulemusena peaks kaduma põhjus nimetatud piiirangut kehtestada. Esmalt peakski mõtlema, milliste vahenditega on kõige parem antud eesmärgi suunas liikuda. Alternatiivsete marsruutidena pakutud teede muutmise transiitliiklusele kohaseks on vaieldamatult

kulukas. Lisaks tavalistele teetöödele veel talvine teehooldus ning autojuhtidele puhkamisvõimaluste rajamine. See ei tuleks küll nende teede seisukohast kuidagi kahjuks kuid antud olukorda silmas pidades võiks need kulutused Tallinn-Tartu maantee ehitusse investeerida. Kui mujal Euroopas on kehtestatud raskeveokitele teedemaks, siis võiks seda ka meil teha. See oleks samm edasi. Teemaksuna saadud tulu võib kasutada näiteks keskkonnavalasteks uuringuteks antud tee piirkonnas või jällegi paigutada saadud tulu kavandatavasse tee laiendusse. Lisaks kõikidele lubavatele, keelavatele ja käskivatele märkidele, mis liiklust reguleerivad ja seeläbi meid suunavad, ei tasu ära unustada pidevalt vajaminevat ennetustööd inimeste liikluskultuuri tõstmisel ja hoidmisel. Eelkõige tuleb liikluses arvestada enda ja kaasliiklejate võimekuse ja võimetusega tekkida võivates situatsioonides õigesti käituda.

Nagu esimeses peatükis sai mainitud, siis seadusi täiendatakse, muudetakse ja parandatakse läbi kohtupraktika ning ka see on üks küsimus, kus kõrgem võim peab oma otsusega asja lõplikult paika panema. Olgu piirang milline tahes, alati peab see vastama seadustele ja olema kooskõlas kehtiva õigusega.

Turvalist liiklemist!

SUMMARY

Topic of this thesis is „Traffic restrictions imposed on heavy goods vehicles on the example of Tallinn-Tartu road“. Length of the graduation thesis is 39 pages, from which the main part constitutes 29 pages and annexes on 4 pages. Thesis is written in Estonian and constitutes of the introduction, three main chapters, compendium and summary in English.

Tallinn-Tartu road has been a reason for the discussion for a long time because of its planned expansion as well as of number of traffic accidents. As a measure for guaranteeing road safety a temporary traffic prohibition on this road was introduced for heavy goods vehicles longer than 12 meters.

Main subject of this thesis are fundamental rights, their potential invasions and violations. Introduction of the aforementioned restriction raised the need to analyse compatibility of the current Roads Act and the Traffic Act with the constitution.

Thesis is based on a hypothesis that the administrative act underlying the traffic restriction for the heavy goods vehicles was not issued on a legal basis. In order to verify this hypothesis the author analysed legislation in force and the case-law, assessing the compatibility of this prohibition with the constitution. It became evident that the legislation in force lacked clear and precise provisions delegating authority, which would give the road owner the right to adopt so wide restrictions. The legal Traffic Act in force at the moment should be amended to provide for a clear and precise provision delegating authority.

KASUTATUD ALLIKAD

Raamatud:

1. Aedmaa, A. jt, 2004, Haldusmenetluse käsiraamat, Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus
2. Alexy, R. 2001. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica eriväljaanne
3. Annus, T. 2001, Riigiõigus, Tallinn: Juura, Õigusteabe AS
4. Eesti Vabariigi Riigikohus. 2005, Riigikohtu lahendid Eesti õiguskorras: tähendus ja kriitika, Tartu
5. Euroopa Liit. 2002. Lepingud. Eesti Õigustõlke Keskus
6. Maruste, R. 1997, Põhiseadus ja selle järelvalve, Tallinn: Juura, Õigusteabe AS
7. Maruste, R. 2004, Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse, Tallinn; Juura
8. Maurer, H. 2004, Haldusõigus: üldosa, Tallinn: Juura
9. Mõttus, A. 2007, Riigiõigus ülevaatekonspekt, Tallinn: Sisekaitseakadeemia (loengukonspekt)
10. Toimetuskolleegium: Truuväli, E-J. jt, 2008, Eesti Vabariigi Põhiseadus: kommenteeritud väljaanne, Tallinn: Juura, Õigusteabe AS
11. Triipan, M. 2001. Proportsionaalsuse printsiip riigi- ja haldusõiguses. Juridica nr 5

Seadused ja määrused:

12. Põhiseadus 28.06.1992.- RT 1992, 26, 349, RT I 2007, 33, 210.
13. Haldusmenetluse seadus 6.06.2001.- RT I 2001, 58, 354, RT I 2009, 1, 3.
14. Teeseadus 17.02.1999.- RT I 1999, 26, 377, RT I 2008, 56, 314.
15. Liiklusseadus¹ 14.12.2000.- RT I 2001, 3, 6, RT I 2008, 54, 304.
16. Äriseadustik 15.02.1995.- RT I 1995, 26-28, 355, RT I 2004, 89, 613
17. Maanteeameti põhimäärus 12.02.2003 RTL 2003, 27, 400, RTL 2008, 39, 556.
18. Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri RT I 1999, 73, 695
19. Euroopa Inimõiguste Konventsioon 16.04.1996 RT II 1996, 11/12, 34

Internetileheküljed:

20. Maanteeamet www.mnt.ee
21. Riigikohus www.nc.ee
22. Riigikogu www.riigikogu.ee
23. Euroopa Ühenduste Kohus http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/esileht
24. Euroopa Liidu Seadusandlus <http://eur-lex.europa.eu/et/index.htm>
25. Eesti Vedajate Liit www.vedajateliit.ee
26. Eesti Rahvusvaheliste Autovedajate Assotsiatsioon www.eraa.ee

Riigikohtulahendid:

27. RKHKm 13.02.2008, nr 3-3-1-95-07
28. RKHko 26.05.2008, nr 3-3-1-20-08
29. RKHko 07.05.2003, nr 3-3-1-31-03
30. RKPJKo 24.12.2002, nr 3-4-1-10-02
31. RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05

Euroopa Kohtu lahendid:

32. C-55/94, Otsus 30.11.1995
33. 4/73, Otsus 14.05.1974.
34. C-240/97, Otsus 05.10.1999.
35. C-320/03, Otsus 15.11.2005

Teabenõude alusel saadud dokumendid:

36. Maanteeameti vastus 05.11.2008 nr 5-5/08-01393/071
37. Maanteeameti asjaajamiskord
38. Õiguskantsleri märgukiri 13.08.2008 nr 7-4/080162/00805772