



Õiguskantsler

Priit Pikamäe
esimees
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 26.03.2015 nr 4-3-65-15

Meie 29.04.2015 nr 9-2/150506/1501889

**Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses
Tallinna taksoveo eeskirja § 11 lg 3 p 11 kooskõla põhiseadusega**

Austatud Riigikohtu esimees

Pöördusite minu poole palvega anda arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-14-15, mille keskmes on küsimus Tallinna Linnavolikogu 19.06.2012 määruse nr 16 „Tallinna taksoveo eeskiri” § 11 lg 3 punkti 11 kooskõlast põhiseadusega. Viidatud norm näeb ette, et Tallinna südalinna ja vanalinna tasulises parkimistsoonis on taksojuhtidel keelatud parkida taksot väljaspool nõuetekohaselt tähistatud taksopeatust.

Tutvunud Harju Maakohtu 06.03.2015 otsusega väärteoasjas nr 4-14-10089 ning analüüsinud asjakohaseid õigusnorme, olen seisukohal, et

Tallinna Linnavolikogu 19.06.2012 määruse nr 16 „Tallinna taksoveo eeskiri” § 11 lg 3 p 11 pole käesolevas põhiseaduslikkuse järelevalve asjas asjassepuutuv.

Kui kohus peaks siiski leidma, et tegemist on asjassepuutuva normiga, siis leian, et

Tallinna Linnavolikogu 19.06.2012 määruse nr 16 „Tallinna taksoveo eeskiri” § 11 lg 3 p 11 on põhiseadusega kooskõlas.

Järgnevalt esitan oma seisukoha õiguslikud põhjendused. Ühtlasi teatan, et ei soovi asja arutamist suulises menetluses

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Politsei- ja Piirivalveameti Põhja Prefektuuri korrakaitsebüroo liiklusjärelvalvekeskuse liiklusmenetlustalituse 13.11.2014 väärteoasjas tehtud otsusega karistati isikut ühistranspordiseadus (edaspidi ÜTS) § 54² lg 1 alusel rahatrahviga summas 40 eurot. Otsuse kohaselt parkis isik 17.10.2014 kl 14.40 taksot aadressil Viru tn 23, s.t Tallinna vanalinna tasulises parkimistsoonis, pannes sellega toime liiklusseaduse (edaspidi LS) § 241 lõike 1 ja ÜTS § 54² järgi kvalifitseeritava väärteo.

Õiguskantsleri Kantselei

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

2. Tallinna Linnavolikogu 19.06.2012 määruse nr 16 „Tallinna taksoveo eeskiri” (edaspidi *taksoveo eeskiri*) § 11 lg 3 punkti 11 järgi on taksojuhil keelatud parkida taksot (välja arvatud ettetellitud taksot) väljaspool nõuetekohaselt tähistatud taksopeatust kesklinna avalikus tasulises parkimisalas asuvas vanalinna valveta tasulises parkimistsoonis ja kõrgendatud maksumääraga kesklinna valveta tasulises parkimistsoonis (südalinn). ÜTS § 54² lg 1 näeb ette rahatrahvi bussi-, trammi-, trollibussi- või autojuhi poolt bussi-, trammi-, trollibussi- või taksoveo või pagasiveo nõuete rikkumise eest. LS § 241 lg 1 näeb ette rahatrahvi sõiduki parkimise eest selleks keelatud kohas või liikluskorraldusvahendiga ettenähtud parkimiskorda või -viisi rikkudes.

3. Harju Maakohus märkis 06.03.2015 otsuses nr 4-14-10089, et väärtetasjas ei ole vaidlust selle üle, et isik parkis oma taksot Tallinna vanalinnas Viru tänava lillepaviljonide juures, et parkimise eest oli tasutud ning et taksojuht ootas takso ettetellinud klienti. Kohus leidis, et taksoveo eeskirjas taksode parkimist keelava normi kehtestamiseks puudus Tallinna Linnavolikogul seadusest tulenev volitus ning et kõnealune keeld riivab ebaproportsionaalselt põhiseaduse (edaspidi *PS*) §-s 29 sätestatud õigust valida tegevusala, elukutset ja töökohta, PS §-st 31 tulenevat ettevõtlusvabadust ning lisaks PS §-st 12 lähtuvat võrdse kohtlemise nõuet. Sellele tuginedes jättis Harju Maakohus 06.03.2015 otsusega kohaldamata ning tunnistas põhiseadusvastaseks taksoveo eeskirja parkimist keelava § 11 lg 3 p 11.

II Vaidlusalune säte

4. Tallinna taksoveo eeskirja § 11 lg 3 p 11 sätestab:

„§ 11. Taksojuhi kohustused

[---]

(3) Taksojuhil on keelatud:

[---]

11) parkida taksot (välja arvatud ettetellitud taksot) väljaspool nõuetekohaselt tähistatud taksopeatust kesklinna avalikus tasulises parkimisalas asuvas vanalinna valveta tasulises parkimistsoonis ja kõrgendatud maksumääraga kesklinna valveta tasulises parkimistsoonis (südalinn).”

III Õiguskantsleri seisukoht

1. Põhiseaduslikkuse järelevalve lubatavus

5. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (edaspidi *PSJKS*) § 14 lõike 2 esimese lause kohaselt on kohtu algatatava konkreetse normikontrolli lubatavuse eelduseks kontrollimiseks esitatud sätte asjassepuutuvus. Piirav või kohustav norm on asjassepuutuv siis, kui kohus peaks asja lahendades otsustama selle kehtetuse korral teisiti kui selle kehtivuse korral.¹ Käesolevas asjas on Harju Maakohus algatanud põhiseaduslikkuse järelevalve, tõstatades küsimuse taksoveo eeskirja § 11 lg 3 p 11 kooskõlast põhiseadusega.

6. Leian, et taksoveo eeskirja § 11 lg 3 p 11 reguleerib üldiselt põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamise aluseks olnud olukorda, s.t küsimust taksode Tallinna vanalinnas parkimisest. Seejuures nähtub sättest, et reeglina on taksojuhtidel keelatud Tallinna vanalinna ja südalinna tasulises parkimistsoonis parkida. Samas näeb säte ette ka erandi – parkimise keeld ei laiene kliendi poolt ettetellitud taksodele.

¹ Vt RKPJKm 25.06.2013 nr 3-4-1-16-13, p 19.

7. LS § 2 p 49 järgi on parkimine sõiduki ette kavetatsetud seismajätmine kauemaks, kui seda on vaja sõitjate peale- või mahaminekuks või veose laadimiseks. Ka ettetellitud takso puhul võib taksojuht olla sunnitud oma takso parkima ehk peatuma kauemaks kui üksnes sõitjate peale- või mahaminekuks. Seda näiteks siis, kui klient ei ole tänaval saanud taksot ootamas, vaid jõuab kokkulepitud takso saabumispaika mõnevõrra hiljem. Tallinna taksoveo eeskirja § 11 lg 3 p 11 pinnalt ei ole võimalik üheselt järeldada, kui kaua võib ettetellitud takso kliendi ootel vanalinna tasulises parkimistsoonis kliendi ootel parkida. Ilmselt võib siiski eeldada, et tegemist on pikema ajaga, kui see oleks vajalik pelgalt kliendi autosse istumiseks või sealt väljumiseks (sest sel juhul oleks tegemist peatumisega LS § 2 p 52 mõttes), kuid samas siiski piiratud ajavahemikuga, kuna vastasel juhul kaotaks üldine taksode parkimise keeld suures osas oma toime.²

8. Harju Maakohtu 06.03.2015 otsusest nähtub, et asjas ei ole vaidlust selle üle, et isik ootas aadressil Viru 23 parkides klienti, kes oli takso ette tellinud. Seejuures ei nähtu kohtuasja materjalidest, nagu oleks kohtu hinnangul kestnud kõnealune parkimine liiga kaua, väljudes seetõttu taksoveo eeskirja § 11 lg 3 punktis 11 ettetellitud taksode parkimisele tehtud erandi piirest.

9. Kuna Harju Maakohus on ise möönnud väärtetasjas arutluse all olnud olukorra kuulumist taksoveo eeskirja § 11 lg 3 punktis 11 toodud erandi kohaldamisalasse, leian, et käesolevas asjas ei sõltu asja lahendamine sellest, kas taksoveo eeskirjas sätestatud taksode üldine vanalinnas parkimise keeld on põhiseadusega vastuolus või mitte. Nimelt on kohtuväline menetleja kvalifitseerinud isiku teo ÜTS § 54² lg 1 mõttes taksoveo nõuete rikkumiseks ning LS § 241 lg 1 mõttes sõiduki parkimiseks selleks keelatud kohas või liikluskorraldusvahendiga ettenähtud parkimiskorda või -viisi rikkudes ning isikut on selle eest karistatud rahatrahviga. Kuna kohtuasja asjaoludest nähtuvalt ei rikkunud isik vanalinnas klienti oodates ja sel eesmärgil taksot parkides taksoveo eeskirjast tulenevaid nõudeid ning ei ole tuvastatud, et ta oleks ka muul moel parkimiskorda rikkunud, pidanuks kohus tema väärtetasjas tehtud otsuse tühistama ilma põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust alustamata.

10. Kuna isiku kaebus tuleks kohtu poolt tuvastatud asjaoludel rahuldada sõltumata üldisele parkimiskeelule põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses antavast hinnangust, leian, et taksoveo eeskirja § 11 lg 3 p 11 ei ole osas, milles see sätestab taksodele vanalinnas parkimise keelu, käesolevas asjas asjassepuutuv norm.

11. Juhuks, kui kohus peaks siiski leidma, et taksoveo eeskirja § 11 lg 3 punktis 11 sätestatud parkimise keeld on põhiseaduslikkuse järelevalve asjas asjassepuutuv, esitan järgnevalt oma põhjendused keelu põhiseaduslikkuse kohta.³

² Märgin võrdluseks, et olukorras, kus (ka kohaliku omavalitsuse kehtestatud) parkimiskeeldu väljendab liikluskorraldusvahend, nähtub majandus- ja kommunikatsiooniministri 22.02.2011 määruse nr 12 „Liiklusmärkide ja teemärgiste tähendused ning nõuded fooridele” § 9 lõikest 6, et keelumärkide „parkimiskeeld”, „parkimiskeeld paaritud kuupäeval” ning „parkimiskeeld paariskuupäeval” mõjupiirkonnas võib töötava taksomeetriga takso parkida kuni 15 minutit.

³ Märgin, et lähtudes rangelt käesoleva kaasuse asjaoludest, tuleks kohtul konkreetse normikontrolli raames analüüsida, kas taksoveo eeskirja § 11 lg 3 p 11 on põhiseadusega vastuolus osas, milles see keelab taksodel parkida Tallinna vanalinna parkimistsoonis. Arvestades aga, et sama säte näeb ette ka taksode parkimiskeelu südalinna parkimistsoonis ning nii parkimise keeldu tingivad kui ka seda õigustavad asjaolud on vanalinna ja südalinna osas eelduslikult suures osas kattuvad, on põhjendatud analüüsida normi põhiseaduspärasust terviklikult.

2. Vaidlustatud sätte põhiseaduspärasus

2.1 Põhiõiguste riive

12. PS § 29 lg 1 sätestab, et isikul on õigus valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Tegevusala ning elukutse vaba valik kaitseb nii erasektoris kui ka avalikus sektoris töötamist.⁴ PS § 31 esimene lause sätestab, et Eesti kodanikel on õigus tegelda ettevõtlusega. Õigus tegelda ettevõtlusega ehk ettevõtlusvabadus on seotud ja kattub osaliselt §-s 29 sätestatud õigusega valida tegevusala ja elukutset. PS § 29 lg 1 lauseosa „õigus vabalt valida tegevusala ja elukutset” koostoimes PS §-ga 31 annavadki inimesele õiguse teostada end valitud tegevusalal ja elukutsel ettevõtjana.⁵

13. Ettevõtlusvabaduse kaitsealasse kuulub tulu saamise eesmärgil toimuv tegevus.⁶ Ettevõtlusvabadust riivab iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse.⁷ Teisisõnu on PS § 29 lõikes 1 ja § 31 esimeses lauses sätestatud õigusi riivatud, kui avalik võim piirab isikuid nende õiguste vabal teostamisel.

14. Taksoveo eeskirja § 11 lg 3 punktist 11 lähtuv keeld piirab Tallinna vanalinna ja südalinna piirkonnas taksoteenuse osutajaid ning riivab nende ettevõtlusvabadust. Taksojuhid ei saa potentsiaalseid kliente (kes ei ole veel taksot tellinud) endale sobivates kohtades oodata, vaid peavad selleks leidma koha Tallinna vanalinna või südalinna piirkonna taksopeatustes või siis parkides väljapool nimetatud piirkondi, kus möödakäijatest taksoteenuse soovijaid ei pruugi nii palju olla. Imselt võib võtta üldteadaoleva asjaoluna seda, et vanalinna ja südalinna piirkonnas on potentsiaalsete klientide arv ja seega teenuse osutamise võimalus suurem.

15. Märgin siiski etteruttavalt, et ettevõtlusvabaduse riivet ei saa pidada väga intensiivseks. Seda esiteks põhjusel, et taksode parkimise keeld kehtib üksnes piiratud Tallinna linna alal – vanalinna ja südalinna tasulises parkimistsoonis. Nii Tallinna ülejäänud tasulistes parkimistsoonides (s.t Pirita ja kesklinna tsoonis⁸) kui ka ülejäänud Tallinnas laiemalt on taksode parkimine lubatud sõltumata sellest, kas nad ootavad konkreetset (takso ettetellinud) klienti või on üldiselt klientide ootel, olles valmis n-ö tänavalt taksosse istuvat klienti teenindama või vastava tellimuse laekumisel kliendi juurde sõitma.⁹ Teiseks ei ole keeld selline, mis välistaks Tallinna vanalinna ja südalinna piirkonnas taksoteenuse osutamise sootuks. Nimetatud piirkondades võivad taksod seista klientide ootel selleks määratud taksopeatustes.¹⁰ Samuti ei piira parkimise keeld taksodel vanalinna ja südalinna piirkonnas (liiklusreegleid arvestades)

⁴T. Annus. Kommentaarid §-le 29. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn 2012, § 29 komm 4.1.

⁵T. Annus. Kommentaarid §-le 29. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn 2012, § 29 komm 2.

⁶RKPJKo 06.07.2012, 3-4-1-3-12, p 41.

⁷RKPJKo 28.04.2000, 3-4-1-6-00, p 11.

⁸Tallinna avalik tasuline parkimisala ja vastavad tsoonid on sätestatud Tallinna Linnavolikogu 20.12.2012 määruses nr 30 „Tallinna avalik tasuline parkimisala ja parkimistasu”. Määrus on kättesaadav Tallinna õigusaktide andmebaasis: <https://oigusaktid.tallinn.ee>.

⁹Vrd seda Tallinna linna varasema taksoveo eeskirjaga, millega keelati taksode parkimine kogu Tallinna ulatuses.– Vt Tallinna Linnavolikogu 03.03.2005 määrus nr 16 „Taksoveoloa ja sõidukikaardi andmise korra ning taksoveo eeskirja kehtestamine“ punkt 10.2.11.

¹⁰Möönan siiski, et kõnealuseid taksopeatusi on ilmselgelt vähem, kui Tallinnas taksoteenust osutavaid taksosid. – Minu nõuniku Tallinna Transpordiametile tehtud päringule saadud vastusest selgus, et Tallinna vanalinnas asub 8 taksopeatust 29 kohaga ja südalinnas 11 peatust 41 kohaga.

klieente teenindada, s.t tulla järele takso tellinud kliendile¹¹ või sõidutades klienti vanalinna ja südalinna piirkonnas, kui see on kliendi soov ja/või tema sõidu sihtpunkt.

16. Lisaks ettevõtlusvabaduse riivele on Harju Maakohus tõstatanud küsimuse taksode parkimise keelu kooskõlast PS §-st 12 lähtuva võrdsuspõhiõigusega osas, milles keeld kohtleb taksoteenuse pakkujaid erinevalt muude sõidukite juhtidest. PS § 12 lg-st 1 tuleneva võrdsuspõhiõiguse riivega on tegemist, kui võrreldavaid gruppe koheldakse sarnases olukorras erinevalt. Leian, et taksosid¹² ning muid sama mootorsõidukite kategooria sõidukeid võib tänaval liiklemise ja parkimisruumi kasutamise seisukohalt pidada iseenesest sarnases olukorras olevateks. Kuna taksoveo eeskirja § 11 lg 3 p 11 kohtleb sama tüüpi sõidukeid erinevalt sõltuvalt sellest, kas tegemist on n-õ tavasõidukiga või taksoga, riivab nimetatud säte PS § 12 lõiget 1.

17. Alljärgnevalt kontrollin eespool viidatud ettevõtlusvabaduse ja võrdsuspõhiõiguse riive formaalset ja materiaalselt kooskõla põhiseadusega.

2.2 Taksode parkimise keelu formaalne kooskõla põhiseadusega

18. Kuigi linnatänavatel parkimise korraldamist saab pidada kohaliku elu küsimuseks PS § 154 mõttes, tuleb ka selliste küsimuste otsustamisel arvestada seadusereservatsiooni nõudega, millele viitab PS § 154 lauseosa „seaduse alusel.” Nii võivad kohalikud omavalitsused põhiõigusi ja –vabadusi piiravaid õigusakte anda üksnes seadusest tuleneva volitusnormi alusel ja sellega kooskõlas.¹³ Seda kinnitab ka haldusmenetluse seadus, mille § 90 lg 1 näeb ette, et määruse võib anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Seaduslikkuse nõudest tulenevalt peavad kohaliku omavalitsuse põhiõigusi piiravad õigusaktid olema kooskõlas ka muude seadustega.¹⁴

Hindan järgnevalt, kas kohalikele omavalitsusele tuleb mõnest seadusest volitus taksode parkimise piiramiseks kohas, kus see üldiselt kohaliku omavalitsuse territooriumil lubatud on (nt teatud piirkonna linnatänavatel).

19. Võimaliku volitusnormina tuleb kõne alla LS § 186, mis reguleerib parkimise korraldamist. LS § 186 lg 4 sätestab, et parkimist korraldab teeomanik¹⁵ või teehoiu korraldamise eest vastutav isik liiklusemärgide, teemärgiste ning muude liikluskorraldusvahendite abil. LS § 186 lg 1 annab ka juhised parkimise korraldamiseks: parkimine peab olema korraldatud nii, et see ei häiriks ega ohustaks liiklust ega põhjustaks elamupiirkonnas inimeste häirimist mootorsõidukite heitgaasi ja müraga. Eelnevast nähtub, et kohalikul omavalitsusel on lai otsustusruum, kuidas parkimist selle eesmärgi valguses kõige otstarbekamalt ja sobivamalt korraldada. Arusaadavalt peab kohalik omavalitsus parkimist korraldades siiski arvestama põhiseadusest ja teistest seadustest tulenevaid

¹¹ Seejuures on taksode ettetellimise võimalused tänu nutirakendustele (nagu Taxify) muutunud klientidele veelgi mugavamaks.

¹² ÜTS § 52 lg 1 alusel majandus- ja kommunikatsiooniministri kehtestatud 26.05.2004 määruse nr 141 „Sõitjate bussiliiniveo, bussijuhtveo, taksoveo ja pagasiveo üldeeskirja” § 15 lõikest 6 tuleneb, et taksona kasutataval sõidukil peavad olema alljärgnevad taksotunnused:
1) sõiduki katusel sisevalgustusega plafoon, mille esiküljel on ainult sõna TAKSO minimaalse tähemärgi kõrgusega 4 cm; 2) Mõtteseaduse nõuete kohaselt metrooloogilise kontrolli läbinud mootorsõidukiga kohandatud taksomeeter ning sellele taksomeetrile sobiv printer; 3) hinnakiri.

¹³ RKPJKo 14.05.2011, 3-4-1-13-11, p 35.

¹⁴ Samas.

¹⁵ Teeseaduse § 2 lg 1 sätestab: „Tee on maantee, tänav, metsatee, jalgteed ja jalgrattateed või muu sõidukite või jalakäijate liiklemiseks kasutatav rajatis, mis võib olla riigi või kohaliku omavalitsuse või muu juriidilise isiku või füüsilise isiku omandis.”

üldnõudeid, mh seda, et parkimise korraldamisel ei tohi ebaproportsionaalselt riivata kellegi põhiõigusi ja -vabadusi.

20. Lisaks eelviidatud liiklusseaduse sättele saab võimaliku volitusnormina taksode parkimise korraldamiseks kaaluda ka ÜTS § 52 lõiget 2, mis sätestab, et valla- või linnavolikogu võib ÜTS § 52 lõikes 1 nimetatud üldeeskirja alusel kehtestada kohaliku bussiliiniveo, trammi- ja trollibussiliiniveo, taksoveo ja pagasiveo eeskirja, mis ei ole vastuolus nimetatud üldeeskirjaga. Üldeeskirja all mõeldakse ÜTS § 52 lg 1 alusel majandus- ja kommunikatsiooniministri 26.05.2004 määrusega nr 141 kehtestatud „Sõitjate bussiliiniveo, bussijuhuveo, taksoveo ja pagasiveo üldeeskirja” (edaspidi *üldeeskiri*). Taksodesse puutuvat sätestab üldeeskiri mitmeid taksoveonõudeid, taksojuhi õigusi ja kohustusi. Muu hulgas sätestab üldeeskirja § 15 lg 5, et tee omanik määrab liiklusohutuse nõudeid järgides kohad, kus takso võib seista kliendi ootel (v.a tellitud takso). Norm kasutab küll mõistet „seisimine”, mida liiklusseadus ei kasuta¹⁶, kuid arvestades juba eespool toodud põhjendusi selle kohta, et ka takso ettetellinud kliendi puhul võib takso olla sunnitud kliendi ootel seisma kauem, kui üksnes kliendi autosse istumiseks (vt p 7), leian, et mõistet „seisimine” üldeeskirja mõttes saab käsitada parkimisena liiklusseaduse mõttes.

Niisiis tuleneb ÜTS § 52 lõikest 2 koostoimes üldeeskirja § 15 lõikega 5 valla- või linnavolikogule volitus määrata eeskirjaga kohad, kus takso võib kliendi ootel seista. Tallinna Linnavolikogu on taksoveo eeskirja andes tuginenud just ÜTS § 52 lõikele 2 ja üldeeskirjale (vt taksoveo eeskirja preambula). Järgnevalt analüüsin, kuidas ÜTS § 52 lõikest 2 koostoimes üldeeskirja § 15 lõikega 5 tulenevat volitust mõista tuleks.

21. Kahjuks ei ole Vabariigi Valitsuse eelnõude infosüsteemist enam kättesaadav üldeeskirja eelnõu seletuskiri, kust võiks viidatud volituse sisu ja selle andmise eesmärgi kohta teavet leida. Siiski selgitas majandus- ja kommunikatsiooniminister ühe minu varasema menetluse raames, et kõnealuste normide mõte seisneb selles, et kohalik omavalitsus saab määrata kohad (taksopeatused), kus võivad seista ainult taksod, aga mitte teised sõidukid. Ministri toonaste selgituste järgi ei tulene neist normidest kohalikule omavalitsusele volitust keelata taksodel üldiselt (ja kõikidel) tänavatel parkida.¹⁷ Märgin siiski, et ministri selgitused olid antud Tallinna varasema taksoveo eeskirja valguses, mil eeskiri keelas taksode parkimise kogu Tallinna ulatuses.¹⁸

22. Leian, et kuigi ÜTS § 52 lõiget 2 koostoimes üldeeskirja § 15 lõikega 5 võib mõista kohalikule omavalitsusele antud *loana* spetsiaalseid taksopeatusi luua,¹⁹ ei ole minu hinnangul siiski välistatud neile normidele (ühes LS §-dega 21 ja 186) antav teistsugune tõlgendus. Eeldades, et täpsemate taksode parkimist käsitlevate eeskirjade mitte kehtestamisel on taksodel lubatud parkida kõikjal, kus ülejäänud sõidukitelgi (s.t selleks ei ole eraldi luba vaja), saab volitust „määrata [---] kohad, kus takso *võib* seista kliendi ootel” mõista kaudselt ka loana piiritleda need alad, kus taksod parkida ei või. Teisisõnu, kui kohalik omavalitsus määrab normist lähtudes kohad, kus taksod *võivad* parkida, tuleneb sellest vaikimisi järeldus, et nad seda mujal teha ei või.

¹⁶ LS § 2 punktid 49 ja 52 kasutavad nii parkimise kui peatumise defineerimisel mõistet „seismajätmine.”

¹⁷ Vt õiguskantsleri 17.02.2010 märgukiri nr 6-4/091035/1000999.

¹⁸ Vt Tallinna Linnavolikogu 03.03.2005 määruse nr 16 „Taksoveoloa ja sõidukikaardi andmise korra ning taksoveo eeskirja kehtestamine“ punkt 10.2.11 kuni 24.06.2010 kehtinud redaktsioon sätestas, et taksojuhul on keelatud parkida taksot (v.a ettetellitud taksot) väljaspool nõuetekohaselt tähistatud taksopeatust.

¹⁹ Sisuliselt tähendaks see kohalikele omavalitsustele antud luba luua taksode parkimiseks taksopeatusi, kus konkreetse kliendi poolt tellitud taksod (sellele viitab sulgudes lauseosa „v.a tellitud takso”) seista ei võiks.

Mis puutub aga volitusse luua spetsiaalseid, ainult taksodele parkimiseks mõeldud peatusi, siis märgin, et LS § 21 lõikest 3 tuleneb, et taksopeatuses võivad peatuda ning parkida taksod. Teisisõnu, viidatud norm eeldab, et taksodele on määratletud eraldi peatukoht – taksopeatus. Taksopeatuse loomine kui üks parkimiskorralduslikest küsimustest on LS §-st 186 tulenevalt tee omaniku (ehk kohalike teede puhul kohaliku omavalitsuse) reguleerida.²⁰

23. Sõltumata ÜTS § 52 lõikele 2 koostoimes üldeeskirja § 15 lõikega 5 ning liiklusseaduse parkimiskorralduse sätetega antavast tõlgendusest leian, et kohaliku omavalitsuse volitus taksode parkimise piiramiseks võib sisuliselt tuleneda iseseisvalt ka juba eespool viidatud LS § 186 lõikest 4. Nimetatud sätte sõnastust uurides tekib aga küsimus sellest, milliste meetmetega parkimist piirata võib. Nimelt näeb LS § 186 lg 4 ette, et parkimist korraldatakse liiklusemärgide, teemärgiste ning muude liikluskorraldusvahendite abil. Liikluskorraldusvahendina tuleb LS § 2 p 29 kohaselt mõista liiklust korraldavat või suunavat vahendit (foor, liiklusemärk, teemärgis, vilkur, piire, kiiruspiiraja, künnis, hoiatuslint, tähispost, tähiskoonus, tõkkepuu, ohutussaar või muu selline). Nii tekib normi sõnastuse pinnalt õigustatult küsimus, kas parkimist võib tõepoolest korraldada ainult loetletud liikluskorraldusvahenditega või tuleb mõnel juhul siiski kõne alla parkimise reguleerimine ka muul moel, nt üldakti tasandil.

24. Mõõnan, et liikluskorraldusvahenditega liikluse reguleerimise kasuks räägib praktikas see, et nende kaudu saab liikleja liikluskorraldusest vahetult teada ning saab oma käitumist vastavalt kohandada. Nii annavad liikluskorraldusvahendid vahetut infot ühesuunaliste tänavate, piirkiiruse või selle (ajutise) muutmise, teetööde, ümbersõitude jms kohta. Samas nähtub liiklusseadusest, et liiklust, sh sõidukite parkimist reguleeritakse tegelikult mitte üksnes liikluskorraldusvahendite vaid ka üldaktidega. Nii näeb liiklusseadus ise ette mitmeid parkimisreegleid, sätestades kohad, kus parkimine on keelatud (nt lähemal trammiteele kui üks meeter, lõikuva sõidutee äärel lähemal kui viis meetrit, sõiduteel raudteeülesõidukohale lähemal kui 50 meetrit jne – vt LS §-d 21–22). Viimati loetletud parkimisreegleid on seadusandja pidanud üldiselt ja püsivalt vajalikuks terves Eestis, sõltumata sellest, mis liiki teega on tegemist ning milliseid asulaid see läbib. Taoliste üldiste liiklusreeglite kehtima hakkamiseks ei ole kõikjale reegli mõjualasse tarvis paigaldada vastavaid liikluskorraldusvahendeid, vaid need kehtivad vahetult seaduse alusel.²¹ Seejuures eeldatakse, et kõik liiklejad on nende reeglitega liiklusseaduse vahendusel tutvunud ning käituvad vastavalt. Leian, et taoliste üldiste ja püsivate liikluskorraldusreeglite (sh parkimisreeglite) üldaktist lähtuv vahetu kehtivus on ka praktiliselt põhjendatud, kuna kõikvõimalike olukordade liikluskorraldusvahenditega reguleerimine koormaks liialt tänavapilti ja võiks liikluse sujuva reguleerimise asemel hoopis segadusseajavalt mõjuda.

25. Eeltoodud arutluskäigu valguses ning arvestades, et ka liiklusseadusest kui üldaktist endast tulenevad vahetult mitmed parkimiskorralduse reeglid, leian, et vaatamata LS § 186 lg 4 sõnastusele ei lähtu liiklusseadusest põhimõttelist keeldu reguleerida piiratud ja põhjendatud juhtudel parkimiskorralduslike küsimusi ka üldakti, nt linnavolikogu määrusega.²² Viitan ka, et ÜTS § 52 lg 2 koostoimes üldeeskirja § 15 lõikega 5 – mida minu hinnangul on võimalik

²⁰ Selle arutluskäigu valguses võib tõstatada küsimuse, kas kohalikele omavalitsustele tuleneb volitus luua spetsiaalseid taksopeatusi – isegi kui sellise volituse vajalikkust jaatada – juba LS §-st 186 koostoimes LS § 21 lõikega 3, ilma et ÜTS § 52 lg 2 koostoimes üldeeskirja § 15 lõikega 5 selleks kohalikku omavalitsust eraldi volitama peaks.

²¹ Liikluskorraldusvahendi võib sõltuvalt asjaoludest ja vajadusest parkimiskeeldu markeerida siiski paigaldada.

²² Arusaadavalt ei tähenda see, et teomanik ei võiks üldaktiga reguleeritud parkimisküsimuste puhul parkimisreeglite liiklejatele teadvustamiseks ning nende nähtavuse tagamiseks reeglite mõjualasse vastavaid liikluskorraldusvahendeid paigaldada.

tõlgendada volitusnormina – annab kohalikule omavalitsusele võimaluse määrata just eeskirjaga kohad, kus takso võib kliendi ootel parkida.

2.3 Taksode parkimise keelu materiaalne kooskõla põhiseadusega

26. Volitusnormi alusel antud kohaliku omavalitsuse määrus peab jääma volituse raamidesse ning peab seejuures arvestama ka muudest seadustest, eelkõige põhiseadusest lähtuvaid nõudeid. Üheks selliseks nõudeks on, et riivatavate põhiõiguste piiramine peab olema põhiseaduslikult lubatav, piirang peab teenima legitiimset eesmärki ning olema selle eesmärgi suhtes proportsionaalne.

27. Nagu eespool viitasin, riivab Tallinna linnavolikogu vanalinnas ja südalinnas kehtestatud taksode parkimise keeld taksoteenuse pakkujate PS §-dest 29 ja 31 lähtuvat ettevõtlusvabadust. Järgnevalt hindan, kas taoline riive on põhiseaduslikult õigustatav.

28. Peab märkima, et eespool viidatud kohalikku omavalitsust parkimisreegleid kehtestama volitavad normid ei sea kuigivõrd rangeid piire ning jätavad kohalikule omavalitsusele parkimiskorralduse määramisel küllaltki avara otsustusruumi. LS § 186 lg 1 määratleb vaid üldise parkimise korraldamise eesmärgi: parkimine peab olema korraldatud nii, et see ei häiriks ega ohustaks liiklust ega põhjustaks elumupiirkonnas inimeste häirimist mootorsõidukite heitgaasi ja müraga. Selle eesmärgiga peab kohalik omavalitsus parkimist korraldades arvestama.

29. Tallinna Linnavolikogu on taksode parkimise piiranguid põhjendanud sellega, et praeguses Tallinna liiklus- ja parkimiskorralduses ei ole mõeldav, et taksod hõivaksid kliente oodates tasulisi parkimiskohti vanalinna ja südalinna parkimistsoonis.²³ Leian, et taksode parkimise keelu kehtestamise taga võib näha linna soovi tagada, et südalinna ja vanalinna piirkonnas – kus linna maal asuvaid parkimiskohti võrreldes nõudlusega nende järele napib – saaksid parkimiskohti eelistatult kasutada isikud, kelle elu ja töökorraldus ning igapäevane asjaajamine neis piirkondades parkimist nõuab (nt isikud, kelle elukoht või töökoht nimetatud piirkondades asub ning kes muude parkimisvõimaluste puudumisel peavad parkima tänavale; samuti isikud, kes külastavad piirkonnas asuvaid ametiasutusi, kauplusi, kultuuri-, söögi- või muid meelelahutuskohti).²⁴ Võttes arvesse ka seda, et Tallinna südalinna ja vanalinna piirkonnas kehtivad võrreldes ülejäänud parkimistsoonidega kõrgendatud parkimistasu määrad²⁵ ning et neis piirkondades on erinevalt muudest piirkondadest kehtestatud ööpäevaringne tasuline parkimine, võib järeldada, et linna üheks eesmärgiks on tagada, et isikud pargiksid neis piirkondades korraga võimalikult lühikest aega, s.t üksnes nii kaua, kui see neil konkreetsel juhul vajalik on, mitte ei jäta sõidukeid pikaks ajaks parkimiskohale. See aitab omakorda tagada, et parkimiskohad kui piiratud ressursid oleksid võimalikult palju n-ö ringluses, võimaldades neid kasutada võimalikult suurel arvul liiklejatel.

30. Lisaks leian, et vaatamata asjaolule, et füüsiliselt võtavad taksona kasutatavad sõidukid sama palju tänava- ja parkimisruumi kui sama tüüpi muud sõidukid, siis võib taksosid

²³ Vt Tallinna Linnavolikogu 19.06.2012 määruse nr 16 „Tallinna taksoveo eeskiri” eelnõu seletuskiri, lk 5. Kättesaadav: <https://aktal.tallinnlv.ee/?frame=/static/Istung2012.html>.

²⁴ Vt ka Tallinna Linnavolikogu 20.12.2012 määruse nr 30 „Tallinna avalik tasuline parkimisala ja parkimistasu” eelnõu seletuskiri. Kättesaadav: <https://aktal.tallinnlv.ee/?frame=/static/Istung2012.html>.

²⁵ Maksumäär iga alustatud parkimisminuti kohta vanalinna tsoonis on 0,08 eurot, südalinna tsoonis 0,05 eurot, kesklinna tsoonis 0,02 eurot ning Pirita tsoonis 0,01 eurot. – Vt Tallinna Linnavolikogu 20.12.2012 määrus nr 30 „Tallinna avalik tasuline parkimisala ja parkimistasu.” Kättesaadav: <https://aktal.tallinnlv.ee/?frame=/static/Istung2012.html>.

parkimiskohtade kasutamise seisukohalt muudest sõidukitest siiski eristada. Erinevalt nn tavasõidukitest ei kasuta taksod linnatänavate parkimiskohti mitte üksnes parkimise kui sellise pärast, vaid teenuse osutamise eesmärgil. Nii on takso kasutamisest huvitatud kliendil võimalik tänaval pargitud taksosse kohe sisse istuda ja sõitu alustada, selle asemel, et endale telefoni teel takso tellida ja seda kokkulepitud kohas oodata. Seejuures ei ole võimaliku kliendi ootamiseks kuluda võiv aeg kuidagi ette määratletud ning võib sõltuvalt päevast, kellaajast, teenust osutada soovivate taksode rohkusest ja lähedusest kujuneda küllalt pikaks. Samal ajal ei saa nappivaid parkimiskohti kasutada teised sõidukijuhid. Nii näiteks ei saa olukorras, kus potentsiaalseid kliente ootavad taksojuhid on hõivanud Viru tänava alguse lillekioskite esised parkimiskohad, sinna kasvõi paariks minutiks parkida isikud, kes sooviksid sealt lilli kaasa osta.²⁶

31. Laiemalt öeldes võib minu hinnangul leida, et taksode parkimispiirangu kehtestamise eesmärk on tagada parkimiskohtade kui piiratud ressursi võimalik suur ringlus ja seeläbi parkimiskorralduse tõhusus. See eesmärk on minu arvates ühitatav LS § 186 lõikest 1 tuleneva seadusandja juhise ja seda võib pidada legitiimseks eesmärgiks.

32. Riive proportsionaalsuse analüüsimisel tuleb arvestada, et kohalikul omavalitsusel on oma territooriumil parkimise korraldamisel avar otsustusruum. Liiatigi sõltuvad parkimiskorralduslikud otsused tugevalt kohalikest oludest, liikluse iseloomust, erinevate liiklejagruppide vajadustest jms teguritest, mida saab kõige paremini hinnata kohapealseid tingimusi tundev omavalitsus. Ei Riigikohus ega õiguskantsler saa asuda kohaliku omavalitsuse asemel otsustama, kas ja milline parkimiskorraldus on erinevate liiklejate huvisid arvestades kõige tõhusam või otstarbekam, vaid peab piirduma hinnangu andmisega sellele, ega kohalik omavalitsus ole kehtestanud ilmselgelt ebasobivaid või mitteproportsionaalseid meetmeid.

33. Eeltoodu valguses leian, et taksode parkimise piiramine parkimiskohtade nappusega vanalinna ja südalinna piirkonnas soodustab eelviidatud eesmärgi saavutamist, olles selleks sobiv abinõu. Arvestades kohaliku omavalitsuse laia kaalutlusruumi, tuleb seda minu hinnangul pidada ka vajalikuks. Iseenesest oleks kohalikul omavalitsusel ilmselt võimalik korraldada vanalinna ja südalinna parkimistsoonis parkimist ka mitmel muul moel, kuid lähtudes eeldusest, et neis piirkondades on parkimiskohti paratamatult vähem kui igapäevaseid parkida soovijaid, riivaks mis tahes muud parkimiskorralduslikud piirangud paratamatult mõne (muu) liiklejate grupi huve.

34. Mis puutub taksode parkimise keelamise mõõdukusse, siis viitasin juba eespool, et vanalinnas ja südalinnas kehtestatud parkimise keeldu ei saa minu arvates pidada kuigivõrd intensiivseks ettevõtlusvabaduse riiveks. Esiteks kehtib parkimise keeld üksnes piiratud osas Tallinnast. Samuti ei välista parkimiskeeld taksodel nimetatud piirkondades sugugi teenuse osutamist – taksodel on jätkuvalt võimalik parkida võimalike klientide ootel vanalinna ja südalinna tähistatud taksopeatustes või tulla kliendi tellimisel neile nimetatud piirkondadesse järgi. Arvestades ühelt poolt kõiki liiklejaid puudutavat eesmärki tagada piiratud parkimisvõimaluste kasutamine võimalikult suurele hulgale liiklejaile ning teisalt taksode parkimispiirangu mõju taksoteenuse osutamise võimalustele Tallinnas, leian, et tegemist on põhiseaduse mõttes mõõdupärase ettevõtlusvabaduse piiranguga.

²⁶ Märgin, et minu varasema taksode parkimiskeeldu puudutanud menetluse käigus tõi Tallinna Linnavalitsus välja ka asjaolu, et taksos kliente ootavad taksojuhid ei maksa sageli parkimistsoonis kehtivat parkimistasu, vaid kasutavad parkimiskella, lükates seda 15-minutiliste vahemike kaupa (mille jooksul on lubatud linnatänavail tasuta parkida) üha edasi. – Vt õiguskantsleri 17.02.2010 märgukiri nr 6-4/091035/1000999.

35. Võrdsuspõhiõiguse kontekstis on Riigikohus selgitanud, et mida erinevamad on võrreldavad grupid sisuliselt, seda erinevamalt võib seadusandja neid kohelda.²⁷ Arvestades punktis 30 toodud põhjendusi taksoteenust osutavate sõidukite ja muude sõidukite erisustest parkimiskohtade kasutamisel, leian, et taksodele kehtestatud parkimise piirangu puhul ei ole tegemist PS § 12 lõikes 1 lähtuva võrdse kohtlemise nõude rikkumisega.

36. Eelnevale tuginedes asun seisukohale, et süda- ja vanalinnas taksode parkimispiirangut ette nägev **Tallinna Linnavolikogu 19.06.2012 määruse nr 16 „Tallinna taksoveo eeskiri” § 11 lg 3 p 11 on põhiseadusega kooskõlas.**

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

²⁷ RKPJKo 29.01.2015, nr 3-4-1-52-13, p 47.