



ÕIGUSKANTSLER

Hr Toomas Vitsut
volikogu esimees
Tallinna Linnavolikogu
infopunkt@tallinnlv.ee

Teie

nr

Õiguskantsler 29.12.2010 nr 6-4/100271/1007546

Märgukiri

Rahvastikuregistrijärgsel elukohal põhinevad soodustused Tallinna ühistranspordis

Sisukord

I Asjaolud ja menetluse käik	2
II Asjakohased sätted	5
III Õiguskantsleri hinnang.....	6
1. Analüüsi lähtekohad – põhiseaduse ja ühistranspordiseaduse regulatsioon.....	6
1.1. Seaduslikkuse põhimõte	7
1.2. Avaliku liiniveo toetuste, piletihindade ja sõidusoodustuste regulatsioon ühistranspordiseaduses.....	9
2. Elukohapõhised hüved EL õiguses ning ÜTS § 29 lg 3 sisu.....	10
2.1. Euroopa Liidu õigusest tulenevad piirangud elukohapõhiste hüvede kehtestamisele.....	10
2.1.1. Elukoha nõudest seoses isikute vaba liikumise õiguse ja diskrimineerimiskeeluga	11
2.1.2. Elukoha nõuet õigustavad objektiivsed põhjused.....	14
2.1.2.1. Puhtmajanduslikud kaalutlused ja maksusüsteemi ühtsuse tagamine	14
2.1.2.2. Lõimumine kogukonnaga.....	15
2.2. ÜTS § 29 lg 3 sisu, ulatus ja piirid arvestades Euroopa Liidu õigust	19
3. Tallinna ühistranspordi määruse vastavus ÜTS § 29 lõikele 3	23
3.1. Ühistranspordi sõidusoodustuse saamise õiguse sidumine rahvastikuregistrijärgse elukohaga EL õiguse kontekstis	23
3.2. Ühistranspordi sõidusoodustuste rahvastikuregistrijärgse elukoha nõudega sidumist õigustavad põhjused	28
3.2.1. Puhtmajanduslikud kaalutlused ja maksusüsteemi ühtsuse tagamine	29
3.2.2. Lõimumine kogukonnaga.....	30
3.3 Vastupidise diskrimineerimise kooskõla üldise võrdsuspõhiõiguse tagamise nõudega.....	34
4. Kokkuvõte	35

Õiguskantsleri Kantselei

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

Lugupeetud härra Vitsut

Teile teadaolevalt analüüsisin mulle laekunud avalduse alusel Tallinna Linnavolikogu 17.12.2009 määrust nr 42 „Tallinna ühistranspordis sõidu eest tasumise kord ja sõidupiletite hinnad” osas, milles see näeb ette, et soodushinnaga ühistranspordi sõidukaardiga võivad ühistranspordis sõita üksnes need isikud, kelle rahvastikuregistrijärgne elukoht on Tallinnas¹.

Analüüsi tulemusel jõudsin seisukohale, et

määruse § 2 p-d 8-9 ja 23-24, § 4 ning § 6 lg 2 on osas, milles need seovad soodushinnaga 1, 3, 10, 30 ja 90 päeva sõidukaartide kasutamise õiguse ning soodsama hinnaga täiskaartide kasutamise õiguse isiku rahvastikuregistrijärgse elukohaga Tallinnas, vastuolus põhiseadusega.

Arvestades, et 01.01.2011 jõustub Tallinna Linnavolikogu 18.11.2010 vastu võetud määrus nr 52 „Tallinna ühistranspordis sõidu eest tasumise kord ja sõidupiletite hinnad”, mis tunnistab kehtetuks Tallinna Linnavolikogu 17.12.2009 määruse nr 42 “Tallinna ühistranspordis sõidu eest tasumise kord ja sõidupiletite hinnad”, siis palun Teil minu käesolevas märgukirjas esitatud seisukohtadest lähtudes üle vaadata ja põhiseadusega kooskõlla viia 01.01.2011 kehtima hakkav ühistranspordi määrus.

Palun mind teavitada hiljemalt 31.01.2011, milliseid samme olete astunud Tallinna Linnavolikogu 18.11.2010 määrmuses nr 52 „Tallinna ühistranspordis sõidu eest tasumise kord ja sõidupiletite hinnad” sätestatud elukoha nõudega seotud sõidusoodustuste regulatsiooni põhiseadusega kooskõlla viimiseks.

Alljärgnevalt selgitan, kuidas ma ülalöeldud seisukohale jõudsin. Seejuures kirjeldan kõigepealt menetluse asjaolusid ja käiku (I) ning toon välja asjakohased normid (II). Seejärel selgitan lähemalt oma seisukoha õiguslikke põhjendusi (III).

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Minu poole pöördus avaldusega Tallinna Üliõpilaskondade Ümarlaud, kes palus mul kontrollida Tallinna Linnavolikogu 17.12.2009 määruse nr 42 „Tallinna ühistranspordis sõidu eest

¹ Käesolev analüüs käsitleb elukohal põhinevaid sõidusoodustusi nii osas, milles Tallinna Linnavolikogu 17.12.2009 määrus nr 42 „Tallinna ühistranspordis sõidu eest tasumise kord ja sõidupiletite hinnad” sätestab teatud isikute kategooriatele (õpilased, üliõpilased, pensionärid, 3 või enama lapsega pere vanemad, raske või keskmise puudega 16-aastased või vanemad isikud) elukohapõhised soodushinnaga sõidukaardid, kui osas, milles kõnealune määrus kehtestab erinevad täiskaartide hinnad sõltuvalt sellest, kas isiku rahvastikuregistrijärgne elukoht asub Tallinnas või mitte. Märgukirjas kasutatud sõnapaar „soodushinnaga sõidukaart” hõlmab seetõttu käesoleva analüüsi raames nii Tallinna ühistranspordi määrusega kehtestatud õpilas- ja sooduskaarte kui ka Tallinna elanikele kehtestatud soodsama hinnaga täiskaarte. Käesoleva analüüsi käigus ei ole ma süvitsi vaadelnud Tallinna Linnavolikogu 17.12.2009 määruse nr 42 „Tallinna ühistranspordis sõidu eest tasumise kord ja sõidupiletite hinnad” § 5 punktides 5 ja 8 sätestatud rahvastikuregistrijärgse elukohaga seotud tasuta sõidu õigust kolme ja lapsega pere lastele ning vormirietuses politseiametnikele. Täiendavalt toon välja, et alljärgnevas analüüsis toodud seisukohad laienevad ka Tallinna Linnavolikogu 18.11.2010 määrmuses nr 52 „Tallinna ühistranspordis sõidu eest tasumise kord ja sõidupiletite hinnad” sätestatud sõidusoodustustele ja tasuta sõidu õigusele osas, milles nende kasutamine on seotud elukoha nõudega.

tasumise kord ja sõidupiletite hinnad” (edaspidi: *ühistranspordi määrus*) vastavust põhiseadusele ja seadustele. Täpsemalt osundas avaldaja ühistranspordi määruse § 2 punktile 9, §-le 4 ning §-le 6, millest tuleneb, et Tallinna linna ühistranspordis saavad soodushinnaga sõidukaardiga sõita vaid need üliõpilased, kes on rahvastikuregistri järgi Tallinna elanikud. Üliõpilased, kelle rahvastikuregistrijärgne elukoht on mujal kui Tallinnas, peavad nimetatud piletite eest maksma kõrgema hinna. Avaldaja juhib tähelepanu, et analoogne kord kohaldub ka pensionäridele, st sõidusoodustusi saavad kasutada vaid need pensionärid, kelle rahvastikuregistrijärgne elukoht on Tallinnas.

Tallinna Üliõpilaskondade Ümarlaua hinnangul on nimetatud normidega sätestatud ühistranspordi piletihindade erisused vastuolus põhiseaduse (edaspidi: *PS*) §-s 12 sätestatud võrdsuspõhiõigusega. Samuti leiab avaldaja, et ühistranspordi määrus on vastuolus ühistranspordi seadusega (edaspidi: *ÜTS*), kuna nimetatud seadusest ei tulene alust teatud huvigruppide siseste piletihindade erisuste kehtestamiseks. Avaldaja viitas ka ühistranspordi määruse vastuolule Euroopa siseturu reeglitega.

2. Võtsin avalduse menetluse ja pöördusin 16.02.2010 teabe nõudmistega Tallinna Linnavolikogu ning majandus- ja kommunikatsiooniministri poole.

3. Palusin Tallinna Linnavolikogul ning majandus- ja kommunikatsiooniministril selgitada, millistest põhimõtetest peab kohalik omavalitsus ÜTS § 24 lg 2 p 4 alusel ühistranspordi sõidupiletite hindu kehtestades lähtuma. Eelnevale lisaks palusin majandus- ja kommunikatsiooniministri seisukohta küsimuses, kas ÜTS § 24 lg 2 p 4 alusel avaliku liiniveo piletihindu kehtestav kohalik omavalitsus võib selle sätte alusel hindu eri sõitjate kategooriate lõikes diferentseerida, kui sõitjate veoks kantavad vedaja kulud on ühesugused. Tallinna Linnavolikogult uurisin, millistest üldistest kaalutlustest lähtuvalt on linnavolikogu pidanud vajalikuks kehtestada teatud isikutele (üliõpilased, pensionärid) soodushinnaga sõitmise õiguse ning millistel põhjustel on kehtestatud hinnakiri, mis annab sooduskaardiga sõitmise õiguse üksnes rahvastikuregistrijärgsetele Tallinna elanikele. Täiendavalt palusin Tallinna Linnavolikogul välja tuua, millistest allikatest ja millistes proportsioonides on rahastatud avalik liinivedu Tallinna bussi-, trammi- ja trolliliinidel. Nii majandus- ja kommunikatsiooniministrilt kui ka Tallinna Linnavolikogult küsisin, kas nende arvates võib sõidusoodustusi saava „teatava kategooria sõitjate“ ring ÜTS § 29 lg 3 mõttes olla piiritletud üksnes nende isikutega, kelle rahvastikuregistrijärgne elukoht asub vastavas kohalikus omavalitsuses ning palusin hinnata taolise eristamise kooskõla PS §-st 12 tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega. Seejuures küsisin majandus- ja kommunikatsiooniministrilt täiendavalt, kas ÜTS § 29 lg 3 alusel võiks kohalik omavalitsus kehtestada soodustusi neile isikute gruppidele, kellele oleks ühistransporditeenus ka täishinnaga kättesaadav.

4. 15.03.2010 edastas Tallinna Linnavalitsus mulle Tallinna Linnavalitsuse 11.03.2010 Tallinna Linnavolikogule esitatud seisukoha minu poolt tõstatatud küsimustes. Tallinna Linnavalitsus viitas, et lisaks ÜTS §-des 27, 28¹ ja 29 sätestatud sõidusoodustustele võib kohalik omavalitsus ÜTS § 29 lg 3 alusel kehtestada teatava kategooria sõitjatele ka täiendavaid sõidusoodustusi. Seejuures kohustab kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 2 lg 1 kohalikkude omavalitsust korraldama kohaliku elu küsimusi, sh ühistranspordiga seonduvaid küsimusi, lähtudes eelkõige valla- või linnaelanike õigustatud huvidest ja vajadustest. Oma vastuses tõi Tallinna Linnavalitsus välja, et linna prioriteediks on tagada linnaelanike toimetulek majanduslanguse perioodil ning sellest tulenevalt ongi korrigeeritud ühistranspordi piletihindu ning kehtestatud soodustused Tallinna linna elanikele. Avaliku liiniveo rahastamise osas märkis Tallinna Linnavalitsus, et kuna riik ei toeta Tallinna avaliku liiniveo finantseerimist, tuleb Tallinna ühistranspordi ülalpidamiskohustus katta täies mahus linna eelarve vahenditest ja saadavast piletitulust, kusjuures

umbes 50% avaliku liiniveo toetusest kantakse linnale laekuva tulumaksu arvel. Kokkuvõtvalt leidis Tallinna Linnavalitsus, et antud olukorras pole Tallinna linna elanikest üliõpilased ja mittetallinlastest üliõpilased võrreldavas seisus, kuna esimesse gruppi kuuluvad üliõpilased on Tallinna elanikena (potentsiaalsed) Tallinna maksumaksjad ning sellest tulenevalt on neile ühistransporditeenuste kasutamisel soodustuste kehtestamine vajalik ja mõistlik.

5. Majandus- ja kommunikatsiooniminister märkis 16.03.2010 saadetud vastuses, et konkreetsed eeskirjad avalikul liiniveol sõidupiletite hindade kehtestamiseks puuduvad, kuid lähtuda tuleks üldistest transpordi kavandamise ja korraldamise eesmärkidest, mis on sätestatud ÜTS § 3 lõikes 2. Seejuures tuleb arvesse võtta nii seda, et ühistransport oleks sõitjatele hinna osas kättesaadav, kui ka seda, et kohalikule omavalitsusele oleks ühistransporditeenuse pakkumiseks tagatud piisav rahaline baas. Lisaks mainis majandus- ja kommunikatsiooniminister, et ÜTS § 24 lg 2 p 4 alusel avaliku liiniveo sõidupileti hindu kehtestav kohalik omavalitsus ei või hindu erinevate sõitjate kategooriate lõikes diferentseerida, kui nende sõitjate veoks kantavad kulud on ühesugused. Sisuliselt oleks sel juhul tegemist soodustuste andmisega, mis peab toimuma ÜTS § 29 lg 3 alusel. Seejuures tuleb silmas pidada, et sõidusoodustuste kehtestamise peamine eesmärk on tagada sõidupiletite taskukohasus ka neile isikutele, kellele oleks täishinnaga sõidupiletiga ühistransporditeenuse kättesaadavus raskendatud. Seega on ÜTS § 3 lg 2 punktis 1 ja ÜTS § 29 lõikes 3 toodud mõistete „elanike eri kategooriate liikumisvajadus” ja „teatava kategooria sõitjad” all mõeldud neid isikute grupe, kes eristuvad teistest oma sotsiaalse, varandusliku, tervisliku või muu analoogse seisundi poolest ning kellele ei pruugi sellest tulenevalt täishinnaga ühistransporditeenus kättesaadav olla. Rahvastikuregistrijärgne elukoht nimetatud seisundite hulka ei kuulu ega saa olla sõidusoodustusi saavate teatava kategooria isikute määramise aluseks. Majandus- ja kommunikatsiooniminister leidis, et sõidusoodustuste sidumisel isikute rahvastikuregistrijärgse elukohaga on kohalik omavalitsus ületanud ÜTS § 29 lõikes 3 sätestatud täiendavate soodustuste kehtestamise volitust. Isegi kui eeldada, et rahvastikuregistrijärgse elukoha alusel antavate sõidusoodustuste kehtestamisel on kohalik omavalitsus jäänud ÜTS § 29 lg 3 volitusnormi piiresse, on taolise eristamise näol tegemist ebavõrdse kohtlemisega. Kui ka möönda, et põhimõtteliselt võiks taolist ebavõrdset kohtlemist õigustavaks põhjuseks olla nii soov tulevastelt linnaelanikelt laekuva tulumaksu arvel kohaliku omavalitsuse maksutulud suurendada kui ka see, et sõidusoodustustele kuuluv summa kaetakse kohaliku omavalitsuse eelarvest, millest arvestatava osa moodustab Tallinna linna elanikelt linnakassasse laekuv tulumaks, siis käesoleva kaasuse asjaolusid arvestades ei ole taoline põhjendus mõistlik ega asjakohane. Oma seisukoha põhjendusena mainis majandus- ja kommunikatsiooniminister esiteks, et maksukorralduse seaduse § 2 järgi on maksu üheks tunnuseks otsese vastutasu puudumine maksumaksja jaoks. Teiseks pole teada, kui paljud Tallinnas elavad tudengid tööl käivad või muul moel tulu saavad ning kui suur on nendelt linnaeelarvesse laekuva tulumaksu osakaal. Kolmandaks mõjutavad linna maksutulude laekumist kaudselt ka Tallinnas elavad, kuid mujal rahvastikuregistrisse kantud isikud, kes Tallinnas tegutsevate ettevõtjate teenuseid tarbivad. Kokkuvõtvalt leidis majandus- ja kommunikatsiooniminister, et Tallinna Linnavolikogu on sõidusoodustuste sidumisel rahvastikuregistrijärgse elukohaga rikkunud PS §-st 12 tulenevat võrdsuspõhiõigust.

6. Peale majandus- ja kommunikatsiooniministrilt ning Tallinna linnalt vastuste saamist analüüsisin Tallinna Üliõpilaskondade Ümarlaua tõstatatud probleeme ja jõudsin seisukohale, et tõstatatud küsimusele sõidusoodustuste rahvastikuregistrijärgse elukoha nõudega sidumise õiguspärasusest ei ole võimalik üksnes Eesti siseriikliku õiguse analüüsiga piirdudes vastust anda. Kuna ühistransporti võivad kasutada kõik Tallinnas liikuvad isikud sõltumata nende registreeritud elukohast, sh Eestis viibivad teiste Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikud, tuleb küsimusele vastamisel paratamatult arvestada ka Euroopa Liidu õigusega, mida Eesti oma siseriiklike õigusaktide kujundamisel ja tõlgendamisel samuti järgima peab.

7. Lähtudes seisukohast, et rahvastikuregistrijärgse elukoha põhiste sõidusoodustuste õiguspärasuse hindamisel tuleb vaadata ka asjakohast Euroopa Liidu õiguse regulatsiooni, analüüsisin ma, kuidas EL aluslepingud ning Euroopa Liidu Kohtu praktika käsitleb erinevaid elukohal põhinevaid soodustusi ja muid isiku elukohaga seotud hüvesid. Nimetatud analüüsi aluseks võttes pöördusin ma EL õigust puudutavate täiendavate küsimustega 31.05.2010 justiitsministri ning majandus- ja kommunikatsiooniministri poole.

8. Täpsemalt palusin ministritel hinnata ÜTS § 29 lõikes 3 sätestatud volitusnormi piire seoses Euroopa Liidu õigusega ning võtta seisukoht, kas, ja kui, siis mis tingimustel, lubab ÜTS § 29 lg 3 kehtestada sõidusoodustusi, mille kasutamine sõltub isiku rahvastikuregistrijärgsest elukohast.

9. Justiitsminister leidis, et kohalikud omavalitsused peavad ÜTS § 29 lg 3 alusel sõidusoodustusi kehtestades lisaks siseriiklikule õigusele arvestama EL õigusest tulenevate nõuetega. Lisaks avaldas justiitsminister arvamust, et elukohapõhiste soodustuste koosõla hindamisel EL õigusega ei saa sõnastada kindlat reeglit ning igal konkreetsel juhul tuleb otsustada, kas teatud hüve elukohapõhisus on põhjendatav avalikest huvidest lähtuvate objektiivsete kaalutlustega ning kas valitud vahendid on taotletava eesmärgi suhtes proportsionaalsed. Justiitsminister märkis, et tõstatatud küsimuse kontekstis võib olla oluline ka see, kellel ja millistel tingimustel on üldse võimalik elukoht teatud kohalikus omavalitsuses registreerida ning viitas, et registreerimiseks võivad mõnikord esineda õiguslikud ja ka muud takistused.

10. Majandus- ja kommunikatsiooniminister jäi kindlaks minu varasemale teabe nõudmisele saadetud vastuses toodud seisukohale, et elukohapõhised sõidusoodustused riivavad EL õigusest tulenevat isikute vaba liikumise õigust ja võrdse kohtlemise põhimõtet. Seejuures lisas majandus- ja kommunikatsiooniminister, et arvestades ühistranspordi rolli üldhuviteenusena ei saa sõidusoodustuste võimaldamise eeltingimuseks seada nõuet, et isik oleks väljendanud teatavat lõimumist asjassepuutuva kogukonnaga. Kui siduda sõidusoodustus isiku elukohaga, siis ei täidaks sõidusoodustus enam oma eesmärki, kuna osad vähemkindlustatud isikute gruppi kuuluvad sõitjad jääksid soodustusest ilma. Kui aga siiski lõimumise nõuet arvesse võtta, leidis minister, et isiku lõimumist asjassepuutuva kogukonnaga võivad väljendada ka muud kriteeriumid peale rahvastikuregistrijärgse elukoha, näiteks püsiv õppimine või töötamine kõnealuses kohalikus omavalitsuses.

II Asjakohased sätted

11. Tallinna Linnavolikogu 17.12.2009 määrus nr 42 „Tallinna ühistranspordis sõidu eest tasumise kord ja sõidupiletite hinnad”:

„§ 2 Mõisted:

Käesolevas korras kasutatakse mõisteid järgmises tähenduses:

8) õpilaskaart on sõidukaart, mis annab õpilasele (üldharidus- ja kutsekoolid) õiguse kasutada ühtse piletisüsteemi ühistransporti. Õpilaskaardid jagunevad tallinlaste ID-piletiteks, mittetallinlaste ID-piletiteks ja esitajakaartideks.

9) sooduskaart on sõidukaart, mis annab üliõpilasele, pensionärile (kuni 64-aastased, kaasa arvatud), raske või keskmise puudega 16-aastasele ja vanemale isikule ning 3 ja enama lapsega pere vanemale õiguse kasutada ühtse piletisüsteemi ühistransporti. Sooduskaardid on ainult tallinlaste ID-piletid.

- 23) tallinlane – käesoleva määruse mõistes rahvastikuregistrijärgne Tallinna elanik, kes omab ID-kaarti;
- 24) mittetallinlane – käesoleva määruse mõistes ei ela rahvastikuregistrijärgselt Tallinnas, kuid omab ID-kaarti.”

Paragrahv 4 sätestab sõidupiletite hinnad, kehtestades seejuures sõidukaartide (90 päeva, 30 päeva 10 päeva, 3 päeva ja 1 päeva sõidukaardid) osas erinevad hinnad sõltuvalt sellest, kas ühistranspordi kasutaja elukoht asub rahvastikuregistri järgi Tallinnas (edaspidi ka: *tallinlane*) või väljaspool Tallinna (*mitte-tallinlane*).²

„5. Tasuta sõidu õigus

Tasuta sõidu õigus on

[...]

8) 3 ja enama lapsega pere lapsel, kelle rahvastikuregistrijärgne elukoht on Tallinnas;

[...]

10) vormiriietuses politseiametnikul, kelle rahvastikuregistrijärgne elukoht on Tallinnas;”

„§ 6. Sõidusoodustused

(2) Soodushinnaga tallinlase sõidukaardi kasutamise õigus on:

1) õpilasel, kelle rahvastikuregistrijärgne elukoht on Tallinnas;

2) üliõpilasel, kelle rahvastikuregistrijärgne elukoht on Tallinnas;

3) pensionäril, kelle rahvastikuregistrijärgne elukoht on Tallinnas;

4) raske või keskmise puudega 16-aastaselt või vanemal isikul, kelle rahvastikuregistrijärgne elukoht on Tallinnas;

5) 3 ja enama lapsega pere vanemal, kelle rahvastikuregistrijärgne elukoht on Tallinnas.”

III Õiguskantsleri hinnang

1. Analüüsi lähtekohad – põhiseaduse ja ühistranspordiseaduse regulatsioon

12. Tallinna Linnavolikogu on ÜTS § 5 lg 1 punktide 9-10, § 24 lg 2 p 4, § 25 ja § 29 lg 3 alusel kehtestanud Tallinna ühistranspordi sõidupiletite hinnad ning lisaks ÜTS §-des 27-28¹ ja § 29 lõikes 1 sätestatud soodustustele Tallinna ühistranspordis veel *täiendavad* sõidusoodustused. Muu hulgas näeb ühistranspordi määrus ette, et soodushinnaga 90 päeva, 30 päeva, 10 päeva, 3 päeva või 1 päeva sõidukaardi kasutamise õigus on üksnes neil õpilastel, üliõpilastel, pensionäridel³, kolme ja enama lapsega pere vanematel ning raske või keskmise puudega 16-aastaselt või vanemal isikul, kelle rahvastikuregistrijärgne elukoht asub Tallinnas (ühistranspordi määruse § 6 lg 2). Samuti sätestab ühistranspordi määrus rahvastikuregistrijärgsetele Tallinna elanikele soodsamad täiskaartide hinnad (ühistranspordi määruse § 4).

13. Minu poole pöördunud avaldaja on mul palunud hinnata, kas Tallinna Linnavolikogul on õigus kehtestada soodushinnaga sõidukaartide kasutamise õigust vaid rahvastikuregistrijärgsetele Tallinna elanikele. **Kujundamaks nimetatud küsimuses seisukohta, pean esmalt vajalikuks selgitada põhiseadusest tulenevat seaduslikkuse põhimõtet ja seejärel analüüsida, milleks volitab ühistranspordiseaduse § 29 lg 3 kohalikku omavalitsust.** Siinjuures on ÜTS § 29 lg 3

² Tallinna ühistranspordi määruses toodud hinnatabel on lisatud märgikirjale Lisas 1.

³ Täiendavalt tuleb märkida, et pensionäride osas puudutab rahvastikuregistrijärgse elukoha nõue üksnes kuni 65-aastaseid pensionäre. Ühistranspordi määruse § 5 p 5 sätestab 65-aastaste ja vanemate pensionäride tasuta sõidu õiguse sõltumata nende rahvastikuregistrijärgsest elukohast.

sisustamisel vajalik arvestada nii siseriiklikus õiguses, eelkõige põhiseaduses ja ühistranspordiseaduse teistes sätetes esitatud nõuetega, kui ka Euroopa Liidu õigusest tulenevaga. **Pärast ÜTS § 29 lg 3 sisu analüüsi hindan, kas Tallinna ühistranspordi määrus on osas, milles see sätestab, et soodushinnaga sõidukaardiga (sh soodsama hinnaga täiskaardiga) võivad Tallinna ühistranspordis sõita üksnes rahvastikuregistrijärgsed Tallinna elanikud, kooskõlas ühistranspordiseaduse ja põhiseadusega.**

1.1. Seaduslikkuse põhimõte

14. Põhiseaduse § 3 lõige 1 esimese lause järgi teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Nimetatud põhiseaduse säte näeb ette seaduslikkuse põhimõtte, mis koosneb omakorda põhiseaduse ülimuslikkuse, üldise seadusereservatsiooni ja seaduse prioriteedi põhimõtetest.⁴ Seaduslikkuse põhimõttega peavad arvestama kõik avalik-õiguslike ülesannete täitjad, mitte ainult riik (keskvõim) kitsas tähenduses.⁵ Ka kohaliku omavalitsuse üksustele laieneb seaduslikkuse põhimõte, mille kohaselt peavad nad oma võimu teostamisel lähtuma põhiseadusest ja nii riigi kui endi kehtestatud õigusaktidest.⁶ Seaduslikkuse põhimõttest peab avalik võim lähtuma kogu oma tegevuses, sealhulgas ka soodustava tegevuse korral, mitte üksnes üksikisikut koormavate aktide ja toimingute puhul.⁷

15. Muu hulgas kätkeb seaduslikkuse põhimõte endas nõuet, et volitusnormi alusel antud määrused peavad olema kooskõlas selle volitusnormiga. Riigikohus on öelnud: „Seadusele vastavus tähendab seejuures nõuet, et volitusest ei astutaks üle ega asutaks reguleerima küsimusi, mis pole volitusest hõlmatud.”⁸ Kohaliku omavalitsuse tegevus peab vastama volitusnormi eesmärgile, sisule ja ulatusele ning ei või minna sellest kaugemale. Et volituse alusel antud õigusakt peab vastama volitavale seadusele, tuleneb ka haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS) § 90 lõikest 1, mis ütleb, et määruse võib anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga.

16. Arusaadavalt peab volitusnormi sisustamisel ning selle täitmisel arvestama ka PS §-s 12 sätestatud nõudega järgida üldist võrdsuspõhiõigust ning PS §-st 11 tuleneva põhimõttega mitte kehtestada õigusakte, mis piiravad ebaproportsionaalselt isikute põhiõigusi ja -vabadusi.

17. Täiendavalt pean vajalikuks rõhutada, et tulenevalt Eesti kuulumisest Euroopa Liitu peavad kõik siseriiklikud õigusaktid, sealhulgas seaduses sisalduvad volitusnormid ja nende alusel antud kohaliku omavalitsuse õigusaktid arvestama ka EL õigusega.⁹

⁴ M. Ernits. Kommentaarid §-le 3. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, § 3, komm 2.

⁵ T. Annus. Riigiõigus, 2006, lk 74.

⁶ RKPJKo 19.03.2009, nr 3-4-1-17-08, p 46. RKPJKo 09.02.2000, nr 3-4-1-2-00, p17: “Põhiseaduse § 154 lg 1 lauseosa “kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt” seab kohalikule omavalitsusele siiski teatud piirid kohaliku elu küsimuste otsustamisel ja korraldamisel, sealhulgas määrusandluse osas. Mõiste “seaduste alusel” sisuks on seaduslikkuse nõue. Sellest nõudest tulenevalt peab kohalik omavalitsus küsimused lahendama vastavuses seadustega. Kui kohaliku omavalitsuse üldakt, millega otsustatakse omavalitsuse pädevusse kuuluvaid kohaliku elu küsimusi, on vastuolus seadusega, siis on selline üldakt seadusevastane sellele vaatamata, et lahendatakse kohaliku elu, mitte riigi elu küsimusi (vt *mutatis mutandis* Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi 22.detsembri 1998. a otsus II osa - RT I, 1998, 113/114, 1887).

⁷ T. Annus. Riigiõigus, 2006, lk 74.

⁸ RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, p 9.

⁹ Seejuures on oluline rõhutada, et Euroopa Liidu Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt Euroopa Liidu aluslepingutes ning teistes õigusaktides sätestatud nõuded ülimuslikud liikmesriikide õiguse sh põhiseaduslike sätete suhtes. Vt Euroopa Liidu Kohtu 15.07.1964 otsus asjas nr 6/64 Costa v ENEL, milles Euroopa Liidu Kohus sedastas: „Ühenduse sätete integreerimisest iga liikmesriigi õigusesse ning üldisemalt võttes asutamislepingu sõnastusest ja mõttest järeldub, et liikmesriigid ei või oma ühepoolset ja hilisemat meedet pidada ülimuslikuks õiguskorra suhtes,

18. 06.01.2004 jõustus 14.09.2003 rahvahääletusel vastu võetud Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus (edaspidi: *PSTS*). *PSTS* § 2 sätestab, et Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi. Euroopa Liiduga liitumislepingu lahutamatu osa moodustab liitumisakt, mille artikkel 2 järgi on alates Eesti Euroopa Liiduga liitumise kuupäevast kõik Euroopa Ühenduse asutamislepingu sätted Eestile siduvad.¹⁰ Seega tuleb põhiseadust Euroopa Liitu kuulumise kontekstis tõlgendada *PSTS* §-st 2 lähtuvalt. Ka Riigikohus on märkinud, et põhiseaduse täiendamise seadusest tulenevalt on Euroopa Liidu aluslepingud osaks Eesti õiguskorrast, olles põhiseaduse tõlgendamise ja rakendamise aluseks.¹¹

19. Eelnevast arutluskäigust lähtuvalt olen seisukohal, et EL õigusest tulenevaid õigusi ja kohustusi tuleb arvestada ka *PS* § 3 lõikes 1 sätestatud seaduslikkuse põhimõtte tõlgendamisel. Sellist seisukohta on kinnitanud ka Riigikohus, selgitades, et „[t]ulenevalt *PSTS* §-st 2, mille kohaselt Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi, tuleb *PS* § 3 lõiget 1 mõista nõnda, et riigivõimu teostatakse ka Euroopa Liidu õiguse (s.t Eesti poolt heakskiidetud aluslepingute ja nendega kooskõlas oleva teisese õiguse) alusel.”¹²

Sellest johtuvalt leian ühtlasi, et seaduses sisalduva volitusnormi sisu ja piiride kindlaks määramisel tuleb lisaks siseriiklikule õigusele arvestada ka EL õigusest lähtuvate nõuetega.

mille nad on vastu võtnud vastastikkuse alusel. Seetõttu ei või selline meede olla vastuolus kõnealuse õiguskorraga. [...] Kõigist neist märkustest tuleneb, et asutamislepingu kui iseseisva õigusallika alusel loodud õigusele ei saa kohus selle õiguse erilise ja ainulaadse olemuse tõttu eelistada mis tahes siseriiklikke õigusnorme, ilma et see õigus minetaks ühenduse õigusele omase olemuse ja ilma et seataks kahtluse alla ühenduse enda õiguslik alus.” Euroopa Liidu Kohtu 11.12.2010 otsuse asjas nr 11/70 International Handelsgesellschaft, p-s 3 kinnitas Euroopa Liidu Kohus, et ühenduse õigus on ülimalt liikmesriikide põhiseadusliku korra suhtes: „Tegelikult ei saa asutamislepingust kui iseseisvast õiguse allikast tuleneva õiguse suhtes juba selle olemusest tulenevalt olla ülemuslikuks ükski siseriiklik õigusnorm ilma, et ühenduse õigus talle omase iseloomu kaotaks ning et ühenduse enda õiguslik alus kahtluse alla seataks. Seetõttu ei mõjuta väited, et ühenduse õigusakt on vastuolus liikmesriigi põhiseaduses sätestatud põhiõiguste või põhiseadusliku korra põhimõtetega, selle õigusakti kehtivust liikmesriigi territooriumil.”

Siin ja edaspidi viitan liikmesriikide EL õigusest tulenevatele kohustustele ja nende kohustuste võimalikule rikkumisele liikmesriikide poolt sõltumata sellest, kas siseriiklikult on teatud küsimuste reguleerimine riigi või mõne territoriaalse allüksuse nt kohaliku omavalitsuse pädevuses. See on põhjendatav asjaoluga, et Euroopa Liidu õigusest tulenevate põhivabaduste kontekstis on lõppastmes kohustatud subjektiks just liikmesriik, kelle vastu Komisjon võib algatada rikkumismenetluse.

¹⁰ Leping Belgia Kuningriigi, Taani Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi, Kreeka Vabariigi, Hispaania Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi, Iirimaa, Itaalia Vabariigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi, Madalmaade Kuningriigi, Austria Vabariigi, Portugali Vabariigi, Soome Vabariigi, Rootsi Kuningriigi, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi (Euroopa Liidu liikmesriikide) ning Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi vahel Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemise kohta Euroopa Liiduga. ELT L 236, 23.9.2003, lk 17-930.

Alates 01.12.2009 seoses Lissaboni lepingu jõustumisega kannab Euroopa Ühenduse asutamisleping uut nime – Euroopa Liidu toimimise leping. 01.12.2009 jõustunud Euroopa Liidu toimimise lepingut ja Euroopa Liidu lepingut nimetatakse ühiselt Euroopa Liidu aluslepinguteks.

Tulenevalt Euroopa Liidu toimimise lepingust on Eestile siduv ka EL teisene õigus. Nii sätestab ELTL artikkel 288:

„Liidu pädevuse teostamisel võtavad institutsioonid vastu määruseid, direktiive, otsuseid, soovitusi ja arvamusi.

Määrust kohaldatakse üldiselt. See on tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides.

Direktiiv on saavutatava tulemuse seisukohalt siduv iga liikmesriigi suhtes, kellele see on adresseeritud, kuid jätab vormi ja meetodite valiku selle riigi ametiasutustele.

Otsus on tervikuna siduv. Kui otsuses täpsustatakse selle adressaadid, on see siduv vaid nimetatud adressaatidele.”

¹¹ RKÜKa 11.05.2006, nr 3-4-1-3-06, p-d 12-16; vt ka RKÜKo 01.07.2010, nr 3-4-1-33-09, p 36.

¹² RKÜKo 01.07.2010, nr 3-4-1-33-09, p 39.

Volitusnormis lubatud, sh EL õigusest tulenevaid piiranguid ületav kohaliku omavalitsuse määrus on vastuolus PS § 3 lõike 1 esimeses lauses sisalduva seaduslikkuse põhimõttega.

1.2. Avaliku liiniveo toetuste, piletihindade ja sõidusoodustuste regulatsioon ühistranspordiseaduses

20. ÜTS § 2 p 5 sätestab, et liinivedu avaliku teenindamise lepingu alusel (avalik liinivedu) on vedaja ja omavalitsusüksuse või riigi vahel sõlmitud avaliku teenindamise lepingu alusel korraldatav sõitjate vedu. Ühistranspordiseaduse § 11 p 2 järgi võib avaliku teenindamise lepingu alusel liinivedu korraldada kohalikel bussiliinidel ning trammi- ja trolliliinidel. Avaliku teenindamise lepingu sõlmimiseks linna- või vallasisesel avalikul liiniveol on pädev vastav linna- või vallavalitsus (ÜTS § 12 lg 1 p 4). Avalikku liinivedu linnas või vallas rahastatakse sõidupiletitest saadavast tulust ning kohaliku omavalitsuse toetusest avalikule liiniveole (vt ÜTS §-d 15, 24).

21. ÜTS § 15 lg 2 käsitleb täpsemalt kohalike omavalitsusüksuste toetust avalikule liiniveole, sätestades muu hulgas, et omavalitsusüksuste eelarvest toetatakse avalikku liinivedu, mida korraldatakse linna busi-, trammi- ja trollibussiliinil ning valla bussiliinil. ÜTS § 15 lg 3 täiendab, et kui omavalitsusüksuse eelarve tulubaas on ebapiisav, katab riik omavalitsusüksuse taotlusel riigieelarvest käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud avaliku liiniveo toetuse puudujääva osa täies ulatuses või osaliselt.

22. ÜTS § 24 lg 2 p 4 sätestab, et avaliku liiniveo sõidukilomeetri kõrgeima tariifi ja kõrgeima sõidupileti hinna busi-, trammi-, trollibussi-, ning laeva-, väikelaeva- ja parvlaevaliikluses valla- või linnasisesel sõitjateveol kehtestab valla- või linnavolikogu või nende volitatud ametiasutus.

ÜTS § 15 lg 2 alusel makstava avaliku liiniveo toetus arvutatakse valla- või linnavolikogu kehtestatud sõidukilomeetri tariifi alusel lähtudes arvestusperioodi jooksul vedaja realselt teostatud vedudest ning võttes arvesse sõidupiletite müügist vedajale laekunud tulu.

23. Ühistranspordiseaduse 7. peatükk käsitleb ühistranspordi sõidusoodustusi. ÜTS § 25 sätestab sõidusoodustuse mõiste. Selle sätte kohaselt on sõidusoodustus teatava kategooria sõitjale seadusega või seaduse alusel kehtestatud korras antud õigus sõita ühistranspordis tasuta või osalise tasu eest; samuti õigus sõita ühissõidukis täishinna eest ning saada enne või hiljem osalist või täielikku hüvitist.¹³

24. ÜTS § 27 sätestab need isikute kategooriad, kellele on raudtee-, maantee- ja veeliikluses nii avalikul liiniveol kui kommertsliiniveol tagatud tasuta sõidu õigus. ÜTS § 28¹ sätestab, et represseeritule ja represseerituga võrdsustatud isikule hüvitatakse maantee-, raudtee- ja veeliikluses riigisisesel liinil, kaasa arvatud kommertsliinil, kuni 50 protsendi pileti hinnast.

¹³ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ette valmistatud uue ühistranspordiseaduse eelnõus on 07.09.2010 seisuga sõidusoodustusi reguleeriv 6. peatükk (§-d 25-31) võrreldes kehtiva seadusega jäänud sisuliselt muutumatuks. Muutumatuks on jäänud nii erinevate sõidusoodustuste ülemmäärad kui ka sõidusoodustuste andmise korra ja igaaastase sõidusoodustuse ulatuse kehtestaja. Ühe muudatusena on tasuta sõidu õiguse saajate loetellu riigisisesel liinil tee-, vee- ja raudteeliikluses lisandunud raske nägemispuudega isikud (ühistranspordi seaduse eelnõu § 27). Võrreldes kehtiva ühistranspordiseaduse regulatsiooniga on eelnõus jäänud muutumatuks ka ühistranspordi rahastamist ja ühistranspordi hinda puudutavad sätted (ühistranspordiseaduse eelnõu 4. ja 5. peatükk) osas, milles need reguleerivad avaliku liiniveo lepingu alusel teostatavat busi-, trammi-, trollibussi- ning laeva-, väikelaeva- ja parvlaevaliikluses valla- või linnasisesel sõitjateveol. Ühistranspordi seaduse eelnõu seisuga 07.09.2010 ning eelnõu seletuskiri on kättesaadavad arvutivõrgus: <http://eoigus.just.ee> (27.12.2010).

25. ÜTS § 29 käsitleb avalikul liiniveol kehtivaid sõidusoodustusi. ÜTS § 29 lg 1 näeb ette, et avalikul liiniveol antakse maantee- ja veeliikluses ning raudteeliikluses linnasisesel või muul riigisisesel rongiliinil, kui sõitja sõidu lähte- ja sihtpunkt asuvad ühe linna piires, õpilasele, sügava puudega isiku saatjale ja puudega lapse saatjale sõidusoodustust kuni 50 protsenti pileti täishinnast. ÜTS § 29 lg 2 sätestab, et ÜTS § 29 lõikes 1 nimetatud soodustus kaetakse toetuste arvel, mis on sellele avalikule liiniveole eraldatud linna- või vallaeelarvest või riigieelarvest ÜTS § 15 kohaselt.

26. Lisaks ÜTS §-des 27, 28¹ ning § 29 lõikes 1 sätestatud soodustustele näeb ÜTS § 29 lg 3 ette kohalike omavalitsuste õiguse kehtestada täiendavaid soodustusi veel teatava kategooria sõitjatele, samuti suurendada sõidusoodustuste määra. ÜTS § 29 lg 3 järgi katab kohalik omavalitsus kõnealuse, täiendavatele sõitjate kategooriatele kehtestatud sõidusoodustuse, samuti ÜTS § 29 lõikes 1 ettenähtud sõidusoodustuse määrast suurema määraga sõidusoodustuse oma eelarvest. Seejuures ei sätesta ÜTS § 29 lg 3 sõnaselgelt, kas kohalik omavalitsus võiks täiendavaid sõidusoodustusi kehtestades piirata sõidusoodustuste saajate ringi üksnes nende isikutega, kelle rahvastikuregistrijärgne elukoht on soodustust kehtestava kohaliku omavalitsuse territooriumil. Ka 01.10.2000 jõustunud ühistranspordiseaduse eelnõu seletuskiri ei selgita lähemalt, millistele „teatava kategooria sõitjatele” võiksid kohalikud omavalitsused täiendavaid sõidusoodustusi kehtestada.¹⁴

2. Elukohapõhised hüved EL õiguses ning ÜTS § 29 lg 3 sisu

27. Olen seisukohal, et vastamaks küsimusele, kas ÜTS § 29 lg 3 lubab õigust sõidusoodustustele siduda elukoha nõudega, tuleb muu hulgas analüüsida asjakohast Euroopa Liidu õigust.¹⁵ Küsimus elukohal põhinevatest ühistranspordi sõidusoodustustest on vahetult seotud Euroopa Liidu aluslepingutes sätestatud liikumisvabaduse rakendamisega, kuna ühistransporti võivad kasutada nii rahvastikuregistri järgi vastavas kohalikus omavalitsuses registreeritud elanikud kui ka EL teiste liikmesriikide kodanikud, kes linna või valda külastavad või seal ka pikemalt peatuvad, olemata seejuures rahvastikuregistrijärgsed elanikud.

28. Seega tuleb ÜTS § 29 lõikes 3 sisalduva volitusnormi sisustamisel arvestada ka Euroopa Liidu õigusest tulenevaid nõudeid. Analüüsin järgnevalt asjakohast Euroopa Liidu õigust ja praktikat osas, milles see käsitleb elukohal põhinevate hüvedega¹⁶ seonduvat. Seejärel teen järelduse ÜTS § 29 lg 3 eesmärgi, sisu ja piiride osas tõlgendatuna kooskõlas EL õiguse nõuetega.

2.1. Euroopa Liidu õigusest tulenevad piirangud elukohapõhiste hüvede kehtestamisele

¹⁴ 01.10.2000 jõustunud ühistranspordiseaduse eelnõu seletuskiri seisuga 15.06.1999. Kättesaadav Riigikogu arhiivis.

¹⁵ Viitan siinkohal täiendavalt, et juhul kui kohalik omavalitsus otsustab ühistranspordi kasutajatele täiendavaid sõidutoetusi kehtestada hoopis sotsiaalhoolekande seaduse § 23 lg 1 volitusnormi alusel, tuleb ka siis arvestada EL õigusest lähtuvate nõuetega. (Nimelt sätestab sotsiaalhoolekande seaduse § 23 lg 1, et valla- või linnavalitsus võib määrata ja maksta täiendavaid sotsiaalhoolekande kohaliku omavalitsuse eelarvest kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestatud tingimustel ja korras).

¹⁶ Käesolevas analüüsis kasutan mõistet „hüve“ hõlmamaks Euroopa Liidu Kohtu praktikas kasutatavaid üldiseid termineid „benefit“ ja „advantage“. Juhul kui näitena kasutatava kaasuse kontekst ja/või kohaldatava direktiivi või määruse terminoloogia seda nõuab, viitan spetsiifilistele mõistetele, nt sotsiaalne soodustus (direktiivi 1612/68 artikkel 7 lg 2 kontekstis).

29. Analüüsin esmalt Euroopa Liidu aluslepingutest lähtuvaid piiranguid elukohapõhiste hüvede kehtestamisele. Selgitan, kuidas hüvede kasutamise eeltingimusena kehtestatud elukoha nõue riivab EL õigusest tulenevat kodakondsuse alusel diskrimineerimise keeldu ning liidu kodanike vaba liikumise õigust. Seejärel analüüsin, kas Euroopa Liidu õiguse järgi on nimetatud riivet võimalik õigustada mõne avalikust huvist lähtuva põhjendusega.

2.1.1. Elukoha nõudest seoses isikute vaba liikumise õiguse ja diskrimineerimiskeeluga

30. Esiteks on oluline märkida, et liikmesriikide pädevuses olevates sotsiaalpoliitilistes küsimustes, näiteks teatud sotsiaalse loomuga toetuste või hüvede andmisel, on liikmesriikidel laialdane kaalutlusruum.¹⁷ Samas peab liikmesriik oma pädevust teostades siiski arvestama EL õigusest tulenevate nõuetega, muu hulgas liidu kodanike vaba liikumise õiguse ja kodakondsuse alusel diskrimineerimise keeluga.¹⁸

Kodakondsuse alusel diskrimineerimise keeld

31. Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi: *EL toimimise leping*) artikkel 20 lg 1 näeb ette Euroopa Liidu kodakondsuse kehtestamise, mille järgi on iga liikmesriigi kodanik samal ajal ka Euroopa Liidu kodanik. EL toimimise lepingu artikkel 21 lg 1 sätestab, et igal liidu kodanikul on õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil, kui aluslepingutega ja nende rakendamiseks võetud meetmetega kehtestatud piirangutest ja tingimustest ei tulene teisiti. EL toimimise lepingu artikkel 18 näeb aga ette, et liidu aluslepingute kohaldamisalasse kuuluvates valdkondades on keelatud igasugune diskrimineerimine kodakondsuse alusel.¹⁹

32. Hindamaks aluslepingute kohaldamisala EL toimimise lepingu artiklis 18 sisalduva diskrimineerimiskeelu mõttes, tuleb nimetatud sätet tõlgendada muu hulgas koosmõjus aluslepingute sätetega liidu kodakondsusest.²⁰ Euroopa Liidu Kohtu väljakujunenud praktikast nähtub, et liidu kodanik võib EL toimimise lepingu artiklist 18 tulenevale diskrimineerimiskeelule tugineda igas olukorras, mis kuulub liidu õiguse esemelisse reguleerimisalasse.²¹ Sellised

¹⁷ Vt nt Euroopa Liidu Kohtu 22.05.2008 otsus asjas nr C-499/06 Nerkowska, p 23; Euroopa Liidu Kohtu 26.10.2006 otsus asjas nr C-192/05 Tas Hagen ja Tas, p 21; Euroopa Liidu Kohtu 18.07.2007 otsus asjas nr C-213/05 Geven, p 27.

¹⁸ Vt nt Euroopa Liidu Kohtu 22.05.2008 otsus asjas nr C-499/06 Nerkowska, p 24; Euroopa Liidu Kohtu 26.10.2006 otsus asjas nr C-192/05 Tas Hagen ja Tas, p 22.

¹⁹ Siiski tuleb lisada, et EL toimimise lepingu artikkel 18, mis sätestab kodakondsusel põhineva diskrimineerimise keelu üldpõhimõtte, kohaldub iseseisvalt üksnes nendele liidu õigusega reguleeritud juhtudele, mille suhtes EL aluslepingud ei näe ette diskrimineerimise keelu erisätteid, milleks on näiteks EL toimimise lepingu artikkel 49 töötajate vaba liikumise kohta ja nõukogu 15.10.1968 määruse 1612/68, mis käsitleb töötajate liikumisvabadust ühenduse piires, artikkel 7, milles on konkreetselt sätestatud ühenduse töötaja õigus võrdsele kohtlemisele.

Liidu teisese õiguse tasandil on liikmesriikide kodanike võrdse kohtlemise kohustus sätestatud ka Euroopa Parlamendi ja Euroopa Nõukogu 19.04.2004 direktiivi 2004/38, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil, artikli 24 lõikes 1: „Kui asutamislepingu ja teiste õigusaktide erisätetes ei ole selgelt ette nähtud teisiti, koheldakse kõiki käesoleva direktiivi kohaselt vastuvõtva liikmesriigi territooriumil elavaid liidu kodanikke asutamislepingu reguleerimisalal võrdselt kõnealuse liikmesriigi kodanikega. Seda õigust saavad kasutada ka pereliikmed, kes ei ole liikmesriigi kodanikud ja kellel on seal elamisõigus või alaline elamisõigus.”

²⁰ Euroopa Liidu Kohtu 15.03.2005 otsus asjas nr C-209/03 Bidar, p 31. Seoses EL kodakondsusega on Euroopa Liidu Kohus korduvalt rõhutanud, et „[...] liikmesriikide kodanike põhistaatus [ingl - *fundamental status*] olla liidu kodanik, mis tähendab, et liikmesriikide kodanikke, kes on samas olukorras, tuleb kohelda seaduse ees võrdselt, sõltumata nende kodakondsusest ja ilma et see piiraks sõnaselgelt ette nähtud erandite kohaldamist.” - vt nt Euroopa Liidu Kohtu 01.10.2009 otsus asjas nr C-103/08 Arthur Gottwald, p 23.

²¹ Vt nt Euroopa Liidu Kohtu 12.05.1998 otsus asjas nr C-85/96 Martínez Sala, p 63; Euroopa Liidu Kohtu 15.03.2005 otsus asjas nr C-209/03 Bidar, p 32.

olukorrad hõlmavad nii neid juhte, mil liidu kodanik kasutab aluslepingutega tagatud majanduslikke põhivabadusi (eelkõige töötajate, teenuste vaba liikumine ning asutamisõigus), kui ka neid, mil isik tugineb lihtsalt EL toimimise lepingu artikkel 21 lõikes 1 sätestatud õigusele liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda ja elada.²²

33. Eelnevast võib järeldada, et diskrimineerimiskeelule saavad tugineda põhimõtteliselt kõik liikmesriikide kodanikud, kes lähevad teise liikmesriiki näiteks kas tööle, õppima, reisima või tuginevad lihtsalt liidu kodakondsusest tulenevale õigusele teises liikmesriigis vabalt ringi liikuda ja elada.

34. Diskrimineerimiskeeluga seonduvalt on Euroopa Liidu Kohus korduvalt rõhutanud, et keelatud on nii otsene kodakondsuse alusel diskrimineerimine kui ka nn kaudne ehk varjatud diskrimineerimine. Viimasega on tegemist juhul, kui isikutel ei tehta vahet kodakondsuse, vaid mõne muu formaalselt neutraalse tunnuse alusel, mis toob aga faktiliselt kaasa sama tagajärje kui kodakondsuse alusel eristamine.²³

35. Kaudse diskrimineerimise osas on Euroopa Liidu Kohus muu hulgas sedastanud, et meede, mis teeb liikmesriikide kodanikel vahet elukoha alusel, võib negatiivselt mõjutada peamiselt just teiste liikmesriikide kodanikke, kuna elukoha nõude mitte-täitjad on enamikel juhtudel just teiste liikmesriikide kodanikud.²⁴ **Seega võib elukoha nõue teatud hüvede saamise eeldusena kujutada endast EL õigusega keelatud kaudset diskrimineerimist kodakondsuse alusel.**²⁵ Seejuures on tähtsusetu, et nimetatud elukoha nõuet ette nägev meede mõjutab teatud tingimustel lisaks teiste liikmesriikide kodanikele ka liikmesriigi enda kodanikke.²⁶ Viimati mainitud olukord esineb näiteks siis, kui tegemist on liikmesriigi mõne territoriaalüksuse õigusaktiga, mis seab teatud hüvede kättesaadavuse eeltingimuseks isiku elukoha just nimetatud üksuse territooriumil, mistõttu jäävad asjassepuutuvast hüvest ilma nii teiste liikmesriikide kui ka kõnealuse riigi enda kodanikud, kelle elukoht asub väljaspool antud territoriaalüksust. Elukoha nõude käsitlemine kaudselt diskrimineeriva meetmena ei sõltu sellest, kas kõnealune meede soodustab *kõiki* riigi enda kodakondsuseid või asetab võrreldes oma kodanikega ebasoodsamasse positsiooni *kõik* teiste liikmesriikide kodanikud.²⁷

36. Nii leidis Euroopa Liidu Kohus munitsipaalmuuseumite piletihindu käsitlevas asjas *Komisjon vs Itaalia*, et regulatsioon, mille kohaselt on tasuta muuseumite külastamise õigus üksnes neil eakatel, kes on konkreetse kohaliku omavalitsuse elanikud, diskrimineerib kaudselt teiste liikmesriikide kodanikke, kes näiteks turismireisil olles neid muuseumide külastada tahaksid. Seejuures pidas Euroopa Liidu Kohus elukohal põhinevaid soodustusi diskrimineerivaks sõltumata

²²Euroopa Liidu Kohtu 20.09.2001 otsus asjas nr C-184/99 Grzelczyk, p 33; Euroopa Liidu Kohtu 15.03.2005 otsus asjas nr C-209/03 Bidar, p 33.

²³Vt nt Euroopa Liidu Kohtu 16.01.2003 otsus asjas nr C-388/01 Komisjon vs Itaalia, p 13; Euroopa Liidu Kohtu 01.10.2009 otsus asjas nr C-103/08 Arthur Gottwald, p 27.

²⁴Vt nt Euroopa Liidu Kohtu 16.01.2003 otsus asjas nr C-388/01 Komisjon vs Itaalia, p 14; Euroopa Liidu Kohtu 01.10.2009 otsus asjas nr C-103/08 Arthur Gottwald, p 28; Euroopa Liidu Kohtu 13.04.2010 otsus asjas C-73/08 Nicolas Bressol, p 42-46.

²⁵Siin ja edaspidi lähtun Euroopa Liidu õiguse käsitlemisel eeldusest, et kodakondsuse alusel (kaudse) diskrimineerimisega on tegemist siis, kui liikmesriikide kodanike kodakondsusest lähtuv erinev kohtlemine ei ole õigustatud ühegi avalikust huvist lähtuva ning kodakondsusest sõltumatu objektiivse kaalutlusega. Võimalike elukoha nõuet õigustavate objektiivsete põhjuste osas vt analüüsi punkt 2.1.2.

²⁶Euroopa Liidu Kohtu 16.01.2003 otsus asjas nr C-388/01 Komisjon vs Itaalia, p 14.

²⁷Euroopa Liidu Kohtu 06.06.200 otsus asjas nr C-281/98 Angonese, p 41; Euroopa Liidu Kohtu 16.01.2003 otsus asjas nr C-388/01 Komisjon vs Itaalia, p 15.

asjaolust, et ka teistes Itaalia kohalikes omavalitsustes elavad ning vanuse-kriteeriumile vastavad itaallased pidid muuseumikülastuse eest maksma täishinda.²⁸

EL kodanike liikumisvabaduse piirang

37. Täiendavalt on oluline rõhutada, et tulenevalt isikute vaba liikumise õiguse laiast tõlgendusest ei ole keelatud üksnes otsene või varjatud diskrimineerimine kodakondsuse alusel, vaid kõik meetmed, mis ka juhul, kui need on kohaldatavad ilma kodakondsusest lähtuva diskrimineerimiseta, võivad takistada ühenduse kodanikel aluslepingutega tagatud põhivabaduste teostamist või muuta selle neile vähem atraktiivseks.²⁹

38. Sellisele seisukohale tuginedes leidis Euroopa Liidu Kohus näiteks Flandria valitsuse hoolduskindlustusskeemiga liitumise tingimusi käsitlevas asjas, et nõue, mille järgi peavad kindlustusskeemiga liituda soovijad elama kas Belgia flaamikeelses piirkonnas või Brüsseli kakskeelses piirkonnas või vähemalt töötama nimetatud piirkondades, elades seejuures mõnes teises liikmesriigis (kuid mitte Belgia teistes piirkondades, sest sel juhul kindlustusskeemiga liituda ei saanud), kujutab endast isikute vaba liikumist potentsiaalselt piiravat meetet.³⁰ Nimelt leidis Euroopa Liidu Kohus, et olukorras, kus kindlustusskeemiga liitumine on seotud nõudega elada või töötada liikmesriigi konkreetses territoriaalsuses ning kolimine kõnealuse riigi mõnda teise piirkonda põhjustaks antud hüvest ilmajäämise, võib heidutada liidu kodanikke oma vaba liikumise õigust kasutamast.³¹ Seejuures rõhutas Euroopa Liidu Kohus, et kuigi vahetegemine ei põhine antud juhul mitte isikute kodakondsusel, vaid üksnes sellel, kus on isiku elukoht riigi territooriumil, ning et kõnealune meede mõjutab seega ühtmoodi kõiki Belgias elavaid töötajaid või füüsilisest isikust ettevõtjaid, ei takista see meetme käsitlemist EL õiguse kohaselt keelatud vaba liikumise piiranguna.³²

39. Täiendavalt tuleb märkida, et Euroopa Liidu Kohtu praktika kohaselt ei oma tähtsust asjaolu, et isikute vaba liikumist potentsiaalselt piirav meede võib reaalselt takistada üksnes minimaalset hulka inimesi, kes võivad meetme tõttu loobuda vaba liikumise õiguse ja sellega kaasnevate õiguste kasutamisest. Euroopa Liidu Kohus on osundanud, et „[...] väljakujunenud praktika kohaselt kujutavad kaupade, töötajate, teenuste ja kapitali vaba liikumist käsitlevad [Euroopa Ühenduse] asutamislepingu sätted endast ühenduse aluspõhimõtteid ning selle vabaduse igasugune, isegi väheoluline takistamine on keelatud.”³³ Arvestades, et Euroopa Liidu Kohus on korduvalt rõhutanud liidu kodakondsuse fundamentaalset rolli isikute vaba liikumise ja võrdse kohtlemise tagamisel,³⁴ võib eeldada, et eespool toodud range vaba liikumise piirangute keeld kohaldub mitte üksnes seoses eespool toodud nn klassikaliste majanduslike põhivabadustega, vaid

²⁸ Euroopa Liidu Kohtu 16.01.2003 otsus asjas nr C-388/01 Komisjon vs Itaalia, p 15.

²⁹ Euroopa Liidu Kohtu 01.04.2008 otsus asjas nr C-212/06 Prantsuskeelse kogukonna valitsus, Valloonia valitsus vs Flandria valitsus, p 45. Vt ka P. Craig, G. De Burca. EU Law. Text, Cases and Materials, OUP 2008, lk 760-762, 868.

³⁰ Euroopa Liidu Kohtu 01.04.2008 otsus asjas nr C-212/06 Prantsuskeelse kogukonna valitsus, Valloonia valitsus vs Flandria valitsus, p 48.

³¹ Eelkõige nende teiste liikmesriikide kodanike puhul, kes on küll vaba liikumise õigust kasutades kolinud või plaanivad kolida Belgiasse elama ning kes, isegi kui nad töötavad kas Belgia flaamikeelses piirkonnas või Brüsseli piirkonnas, sooviksid elada siiski alaliselt mõnes muus Belgia piirkonnas ega saa seetõttu kõnealuse hoolduskindlustusskeemiga liituda.

³² Euroopa Liidu Kohtu 01.04.2008 otsus asjas nr C-212/06 Prantsuskeelse kogukonna valitsus, Valloonia valitsus vs Flandria valitsus, p 46-49.

³³ Vt Euroopa Liidu Kohtu 13.12.1989 otsus asjas nr C-49/89 Corsica Ferries France, p 8; Euroopa Liidu Kohtu 01.04.2008 otsus asjas nr C-212/06 Prantsuskeelse kogukonna valitsus, Valloonia valitsus vs Flandria valitsus, p 52.

³⁴ Euroopa Liidu Kohtu 15.03.2005 otsus asjas nr C-209/03 Bidar, p 31; Euroopa Liidu Kohtu 01.10.2009 otsus asjas nr C-103/08 Arthur Gottwald, p 23.

ka juhul, kui isikud tuginevad EL toimimise lepingu artiklist 21 tulenevale liidu kodanike õigusele teiste liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda ja elada.

40. Eelneva põhjal võib kokkuvõtvalt järeldada, et Euroopa Liidu Kohus on teatud hüvede elukoha nõudega sidumist käsitletud kas kaudselt diskrimineeriva meetme³⁵ või liidu kodanike vaba liikumise õiguse piiranguna.³⁶ Seejuures ei ole Euroopa Liidu Kohus ennast lasknud mõjutada kaalutlustest, kas ja kui võrd võivad taolised elukoha nõuded ka tegelikkuses isikute elukoha valikul määravaks saada. Piisab sellest, kui kõnealune meede võib potentsiaalselt takistada ühenduse kodanikel aluslepingutega tagatud põhivabaduste teostamist või muuta selle neile vähem atraktiivseks.³⁷

2.1.2. Elukoha nõuet õigustavad objektiivsed põhjused

41. Elukoha nõudest tulenev vaba liikumise õiguse piirang ning liidu kodanike kodakondsusest lähtuv erinev kohtlemine võivad olla õigustatud üksnes siis, kui need tuginevad avalikust huvist lähtuvatele objektiivsetele ja asjaomaste isikute kodakondsusest sõltumatutele kaalutlustele ning on proportsionaalsed siseriikliku õigusega taotletava eesmärgi suhtes.³⁸

42. Alljärgnevalt analüüsin Euroopa Liidu Kohtu praktika valguses, milliseid põhjendusi on kohus aktsepteerinud liidu kodanike erineva kohtlemise ja/või vaba liikumise õiguse piirangu õigustusena. Euroopa Liidu Kohus on võimalike elukoha nõuet õigustavate objektiivsete avalikust huvist lähtuvate põhjustena analüüsinud nii majanduslikest kaalutlustest lähtuvaid argumente kui ka liikmesriikide soovi piirata teatud hüvede saajate ring nende isikutega, kes on väljendanud teatavat seotust ja lõimumist asjassepuutuva (s.t hüvesid tagava) kogukonnaga.

2.1.2.1. Puhtmajanduslikud kaalutlused ja maksusüsteemi ühtsuse tagamine

43. Euroopa Liidu Kohus on selgelt rõhutanud, et mistahes puht-majanduslikud põhjendused ei saa olla elukoha nõudega kaasneva liidu kodanike kodakondsusest lähtuva erineva kohtlemise või vaba liikumise piirangu avalikust huvist lähtuvaks õigustuseks.³⁹ Näiteks nn Itaalia muuseumipiletite kohtuasjas leidis Euroopa Liidu Kohus, et munitsipaalmuuseumid ei saa tasuta sissepääsu tagamist üksnes oma kohaliku omavalitsuse eakatele õigustada põhjendusega, et muuseumide käigushoidmine vajab raha ning kõigile EL kodanikest eakatele tasuta sissepääsu tagamine käiks munitsipaalmuuseumidele majanduslikult üle jõu.⁴⁰

44. Seega ei saa elukohaga seotud hüvede kehtestamisega kaasnevat liidu kodanike ebavõrdselt kohtlemist ning vaba liikumisõiguse piirangut õigustada näiteks põhjendusega, et hüve

³⁵ Euroopa Liidu Kohtu 16.01.2003 otsus asjas nr C-388/01 Komisjon vs Itaalia. Seejuures kontrollis Euroopa Liidu Kohus, ega Itaalia ja teiste liikmesriikide erinev kohtlemine soodushinnaga muuseumipiletite võimaldamisel ole õigustatav ühegi avalikust huvist lähtuva objektiivse põhjendusega.

³⁶ Euroopa Liidu Kohtu 01.04.2008 otsus asjas nr C-212/06 Prantsuskeelse kogukonna valitsus, Valloonia valitsus vs Flandria valitsus; Euroopa Liidu Kohtu 22.05.2008 otsus asjas nr C-499/06 Nerkowska; Euroopa Liidu Kohtu 26.10.2006 otsus asjas nr C-192/05 Tas Hagen ja Tas.

³⁷ Euroopa Liidu Kohtu 01.04.2008 otsus asjas nr C-212/06 Prantsuskeelse kogukonna valitsus, Valloonia valitsus vs Flandria valitsus, p 45.

³⁸ Vt nt Euroopa Liidu Kohtu 16.01.2003 otsus asjas nr C-388/01 Komisjon vs Itaalia, p 21; Euroopa Liidu Kohtu 01.04.2008 otsus asjas nr C-212/06 Prantsuskeelse kogukonna valitsus, Valloonia valitsus vs Flandria valitsus, p 55; Euroopa Liidu Kohtu 01.10.2009 otsus asjas nr C-103/08 Arthur Gottwald, p 30.

³⁹ Euroopa Liidu Kohtu 16.01.2003 otsus asjas nr C-388/01 Komisjon vs Itaalia, p 22.

⁴⁰ Samas, p 18 ja 22.

finantseerijal (nt kohalikul omavalitsusel) puudub raha ühetaoliste, elukohast sõltumatute hüvede kehtestamiseks.

45. Euroopa Liidu Kohus on korduvalt käsitlenud ka liikmesriikide poolt õigustava põhjusena tõstatatud maksusüsteemi ühtsuse argumenti (ingl - „*cohesion of tax system*”). Nimelt on Euroopa Liidu Kohus leidnud, et vajadus garanteerida maksusüsteemi ühtsus võib teatud asjaoludel õigustada aluslepingutes sätestatud põhivabaduste piiramist.⁴¹ Selline õigustus tuleb aga kõne alla siis, kui eksisteerib otsene seos maksusoodustuse ja sellele vastava maksustamise vahel ning selle seose säilitamine on maksusüsteemi ühtsuse seisukohalt vältimatult vajalik.⁴² Samas on Euroopa Liidu Kohus maksusüsteemi ühtsuse argumenti aktsepteerinud vaid kindlate asjaoludega piirnevatel üksikutel kordadel. Näiteks juhul, kui esines otsene seos ühest küljest vanadus- ja elukindlustusmaksete mahaarvamise ja teisest küljest kindlustusseltside poolt nende lepingute alusel makstavate summade maksustamise vahel. Euroopa Liidu Kohus leidis, et seda seost tuli säilitada tagamaks kõnealune maksualane ühtsus.⁴³

2.1.2.2. Lõimumine kogukonnaga

46. Euroopa Liidu Kohus on korduvalt viidanud, et isikute vaba liikumise õiguse piirangut ja varjatud erinevat kohtlemist võib teatud tingimustel õigustada liikmesriigi avalikust huvist lähtuv soov tagada mõningaid sotsiaalse iseloomuga hüvesid üksnes neile isikutele, kes on demonstreerinud teatavat seotust ja lõimumist vastuvõtva liikmesriigi ühiskonnaga (edaspidi ka: *lõimumisnõue*).⁴⁴ Selgitan seda seisukohta alljärgnevalt kohtupraktika valguses pikemalt.

Lõimumisnõue kui õigustav põhjus Euroopa Liidu Kohtu praktikas

47. Euroopa Liidu Kohus on nentunud, et neis valdkondades, mis kuuluvad liikmesriikide pädevusse, näiteks sotsiaaltoetuste ja muude sotsiaalpoliitilise loomuga hüvede küsimustes, mis ei ole reguleeritud liidu õigusega, on liikmesriikidel laialdane kaalutusruum.⁴⁵ Muu hulgas on liikmesriigi pädevuses otsustada, kas siduda hüve andmine isiku lõimumisega ühiskonda ning milline kriteerium ja mil määral väljendab isiku seotuse astet selle kogukonnaga, mille pakutavatest hüvedest konkreetne isik vastuvõtva liikmesriigi elanikega võrdsetel alustel osa soovib saada.⁴⁶

⁴¹ Euroopa Liidu Kohtu 28.01.1992 otsus asjas nr C-249/90 Bachmann, p 28; Euroopa Liidu Kohtu 28.01.1992 otsus asjas C-300/90 Komisjon vs Belgia, p 21. Sarnaselt maksusüsteemi ühtsuse tagamise vajadusele on Euroopa Liidu Kohus 12.07.2001 otsuses asjas nr C-157/99 Geraets-Smits and Peerbooms nõustunud, et teatud asjaoludel võib ravikindlustussfääris teenuste vaba liikumist piiravat tingimust (antud juhul nõuet, et teises liikmesriigis tarbitud haiglaraviteenuse puhul on ravikindlustushüvitise saamiseks vajalik eelnev nõusolek oma kodukoha liikmesriigi ravikindlustusandjalt) õigustada ka vajadus tagada ravikindlustussüsteemi ühtsus ja finantsstabiilsus. Vt ka E. Szyszczak. Regulation of the State in Competitive Markets in the EU, Oxford and Portland, Oregon: Hart, 2007, lk 36-38. Autor osundab ka tõigale, et teatud juhtudel on raske vahet teha nn puht-majaduslikel põhjustel ning vajadusel tagada maksusüsteemi või sotsiaalkindlustusskeemi ühtsus.

⁴² Euroopa Liidu Kohtu 14.11.1995 otsus asjas nr C-484/93 Svensson and Gustafsson, p 18; Euroopa Liidu Kohtu 27.06.1996 otsus asjas nr C-107/94 Asscher, p 58.

⁴³ Euroopa Liidu Kohtu 28.01.1992 otsus asjas nr C-249/90 Bachmann, p 21-28.

⁴⁴ Euroopa Liidu Kohus on hüvesid kasutavate isikute ja neid hüvesid pakkuva kogukonna vahelise seose tähistamiseks kasutanud näiteks järgmiseid väljendeid: „genuine link”, „certain degree of integration”, „sufficiently close connection”. Vt nt Euroopa Liidu Kohtu 18.07.2007 otsus asjas nr C-213/05 Geven, p 28; Kohtu 26.10.2006 otsus asjas nr 192/05 Tas-Hagen ja Tas, p 28; Euroopa Liidu Kohtu 01.10.2009 otsus asjas nr C-103/08 Arthur Gottwald, p 35.

⁴⁵ Euroopa Liidu Kohtu 26.10.2006 otsus asjas nr 192/05 Tas-Hagen ja Tas, p 36; Euroopa Liidu Kohtu 22.05.2008 otsus asjas nr C-499/06 Nerkowska, p 38-39.

⁴⁶ Euroopa Liidu Kohtu 15.03.2005 otsus asjas nr C-209/03 Bidar, p 59; Euroopa Liidu Kohtu 01.10.2009 otsus asjas nr C-103/08 Arthur Gottwald, p 35.

48. Näiteks on Euroopa Liidu Kohus sotsiaaltoetuste võimaldamise osas asunud seisukohale, et kuigi liikmesriigid peavad sotsiaalabisüsteemi korraldamisel näitama üles teatavat rahalist solidaarsust ka teiste liikmesriikide kodanikega, ei saa taoline solidaarsuskohustus olla piiramatult. Liikmesriikidel säilib siiski mõningane otsustusruum tagamaks, et teistest liikmesriikidest saabuvatele isikutele antavad sotsiaaltoetused ei muutuks vastuvõtva riigi jaoks ebamõistlikult koormavaks ega omaks seeläbi negatiivset mõju riigis võimaldatavate toetuste kogumahule.⁴⁷ Sellest lähtuvalt on Euroopa Liidu Kohus pidanud legitiimseks liikmesriigi avalikust huvist lähtuvat kaalutlust piirata toetuse saajate ring nende isikutega, kes on väljendanud teatavat lõimumist kõnealuse ühiskonnaga. Muu hulgas leidis Euroopa Liidu Kohus Ühendkuningriigi üliõpilaste toimetulekutoetusi puudutavas asjas *Bidar*, et vastuvõtva liikmesriigi ühiskonnaga piisava lõimumise väljenduseks võib pidada seda, et toetust taotlev isik on liikmesriigis juba teatava perioodi vältel elanud.⁴⁸

49. Ka määruse 1612/68 artikkel 7 lõike 2 kontekstis sotsiaalseid soodustusi käsitledes on Euroopa Liidu Kohus leidnud, et vastuvõttev liikmesriik ei ole kohustatud tagama sotsiaalseid soodustusi kõigile teiste liikmesriikide kodanikele, kes antud riigis ehk üksnes ajutiselt viibivad. Saksa lapsehooldustasu (ingl - „*child raising allowance*”) puudutavas *Geveni* kohtuasjas leidis Euroopa Liidu Kohus, et kuigi lapsehooldustasu tuleb käsitleda sotsiaalse soodustusena määruse 1612/68 artikkel 7 lg 2 mõttes, on liidu õigusega kooskõlas see, et liikmesriik näeb lapsehooldustasu saamise eeltingimusena ette, et toetust taotleva isiku alaline elukoht oleks asjassepuutuva liikmesriigi territooriumil või et kõnealune isik töötaks antud riigis, kusjuures tema töömaht ei tohiks olla üksnes marginaalne.⁴⁹

50. Euroopa Liidu Kohus on käsitlenud teatud sotsiaalse loomuga hüvede sidumist isiku elukohaga ka laiemalt, liigitamata seejuures, kas hüvesid tuleks pidada sotsiaalkindlustushüvitisteks, sotsiaaltoetusteks või üldiste sotsiaalpoliitilise iseloomuga meetmeteks. Näiteks *Arthur Gottwaldi* asjas analüüsis Euroopa Liidu Kohus aastase kehtivusajaga teekasutusmaksu kleebise tasuta andmist üksnes neile puudega isikutele, kelle elukoht või harilik viibimiskoht on Austrias.⁵⁰ Euroopa Liidu Kohus nentis, et antud kriteeriumi alusel eristamine viib liidu kodanike erineva kohtlemiseni, kuna meede, mis teeb vahet elu- või viibimiskoha kriteeriumi alusel, võib mõjutada negatiivselt peamiselt teiste liikmesriikide kodanike vaba liikumist. Seejärel leidis aga kohus, et antud kaasuse asjaoludel on sotsiaalse iseloomuga meetme sidumine isiku elukoha või hariliku viibimiskohaga õigustatud, kuna „[...] nii puudega inimeste liikuvuse ja integratsiooni toetamine kui tahe tagada teatud seose olemasolu asjaomase liikmesriigi ühiskonna ja sellise teenuse saaja vahel kujutavad endast üldise huviga seotud objektiivseid kaalutlusi, mis õigustavad asjaolu, et sellise teenuse andmise tingimused mõjutavad liidu kodanike vaba liikumist.”⁵¹

51. Seega on Euroopa Liidu Kohus nõustunud, et isikute vaba liikumisega teiste liikmesriikide territooriumil ei pruugi alati kaasneda piiramatult õigust osa saada kõigist eelkõige vastuvõtva liikmesriigi kodanikele ja alalistele elanikele suunatud (sotsiaalse loomuga) hüvedest, isegi kui selline piirang riivab kodakondsuse alusel diskrimineerimise keeldu ning EL liikmesriikide kodanike vaba liikumise õigust.

⁴⁷ Euroopa Liidu Kohtu 15.03.2005 otsus asjas nr C-209/03 *Bidar*, p 56.

⁴⁸ *Samas*, p 59.

⁴⁹ Euroopa Liidu Kohtu 18.07.2007 otsus asjas nr C-213/05 *Geveni*, p 24-26.

⁵⁰ Euroopa Liidu Kohtu 01.10.2009 otsus asjas nr C-103/08 *Arthur Gottwald*.

⁵¹ *Samas*, p 32.

52. Sotsiaalse hüve andmine üksnes neile isikutele, kes on väljendanud teatavat seotust neid hüvesid pakkuva kogukonnaga, on põhjendatav ka vajadusega vältida nn heaolutorismi (ingl - „welfare tourism”), st olukorda, kus liidu kodanikud kasutavad teistes liikmesriikides vaba liikumise ja elamise õigust üksnes eesmärgiga saada osa (korraga mitmete) heldemaid sotsiaalseid garantiisid pakkuvate liikmesriikide heaolusüsteemist. Eeltooduga seondub otseselt ka vajadus tagada ajakohaste kogukondlikul solidaarsusel põhinevate sotsiaalsete toetuskeemide jätkusuutlikkus. Teisisõnu – olukorras, kus sotsiaalseid hüvesid rahastatakse asjassepuutuva kogukonna ühisest rahast ning valitud isikute gruppidele (nt pensionäridele, invaliididele, õpilastele) võimaldatavad toetused või soodustused kujutavad endast seetõttu ühise raha kokkuleppelist ümberjaotamist kogukonnas, on möödapääsmatult vajalik leida teatav tasakaal ühelt poolt reaalsete finantsvõimaluste ja teiselt poolt hüvedest osa saavate isikute hulga vahel. Üheks taoliseks võimaluseks ongi piirata taoliste hüvede saajate ring isikutega, kes on väljendanud püsivamat seotust hüvesid võimaldava kogukonnaga. Vastasel juhul, s.t siis, kui kõnealustest hüvedest võiksid liikmesriikide kodanike ja alaliste elanikega võrdsetel alustel osa saada ka kõik liikmesriigis üksnes ajutiselt viibivad isikud, ületaks nõudlus hüvede järgi kordades hüvede võimaldamiseks olemasolevaid vahendeid ning seaks nii ohtu kogu toetuskeemi püsijäämise tervikuna.⁵²

Lõimumisnõudele tuginemise piirid

53. Soovin siiski rõhutada, et liikmesriikide kaalutlusruum teatud hüvede kasutamise eeltingimusena kogukonnaga lõimumise nõuete kehtestamisel ei ole Euroopa Liidu Kohtu praktika järgi piiramatu: see ei saa muuta sisutühjaks üksikisikute õigusi, mis tulenevad EL aluslepingute sätetest. Teisisõnu ei tohi liikmesriigi rakendatavad meetmed olla valitud eesmärgi suhtes ebaproportsionaalsed, st piirata isikute vabadusi rohkem kui konkreetse eesmärgi saavutamiseks vajalik.⁵³ **Seetõttu tuleb elukoha nõude kui teatava hüve saamise eelduse proportsionaalsuse hindamise juures kindlasti arvesse võtta nii kõnealuse hüve olemust kui eesmärki.**

54. Nii võib ka Euroopa Liidu Kohtu praktikast järeldada, et kogukonnaga lõimumise nõude lubatavus avalikust huvist lähtuva objektiivse põhjendusena sõltub paljuski konkreetse **hüve olemusest**. Teisisõnu, kogukonnaga lõimumise nõuet ei saa käsitleda mistahes isikute vaba liikumise õigust ja diskrimineerimiskeeldu riivavaid meetmeid õigustava universaalse vabandusena.

55. Nagu ka eelpool viidatud, on Euroopa Liidu Kohus näiteks üliõpilastele makstavat toimetulekutoetust⁵⁴, samuti lastetoetust (ingl - „child-raising allowance”)⁵⁵ ning nn töötotsija toetust (ingl – „jobseeker’s allowance”)⁵⁶ puudutavates kohtuasjades leidnud, et EL õigusega on

⁵² Vt nt Euroopa Liidu Kohtu 15.03.2005 otsus asjas nr C-209/03 Bidar, p 56; Euroopa Liidu Kohtu 18.11.2008 otsus asjas nr C-158/07 Förster, p 48. Mõlemas nimetatud kohtuasja märkis Euroopa Liidu Kohus, et: „[...] kuigi liikmesriike on kutsutud oma sotsiaalabisüsteemi korraldamisel ja rakendamisel üles näitama teatavat rahalist solidaarsust teiste liikmesriikide kodanike suhtes, on liikmesriikidel lubatud jälgida, et teistest liikmesriikidest tulevatele õppijatele antav toimetulekutoetus ei muutuks ebamõistlikuks koormaks, millel võiksid olla tagajärjed selles riigis võimaldatava toetuse kogumahule.” Vt ka C. Marzo. A New Method of Interpretation Linked to European Citizenship: the Förster Case, 3 Web JCLI (2010). Kättesaadav arvutivõrgus: webjcli.ncl.ac.uk/2010/issue3/pdf/marzo3.pdf (12.10.2010).

⁵³ Euroopa Liidu Kohtu 18.07.2007 otsus asjas nr C-213/05 Geven, p 27; vt ka Euroopa Liidu Kohtu 26.10.2006 otsus asjas nr 192/05 Tas-Hagen ja Tas, p 36; Euroopa Liidu Kohtu 22.05.2008 otsus asjas nr C-499/06 Nerkowska, p 40.

⁵⁴ Euroopa Liidu Kohtu 15.03.2005 otsus asjas nr C-209/03 Bidar.

⁵⁵ Euroopa Liidu Kohtu 18.07.2007 otsus asjas nr C-213/05 Geven.

⁵⁶ Euroopa Liidu Kohtu 23.04.2004 otsus asjas nr C-138/02 Collins.

kooskõlas see, et liikmesriigid tagavad kõnealused hüved üksnes neile isikutele, kes on väljendanud teatavat lõimumist asjassepuutuva ühiskonnaga.

56. Teisalt aga on Euroopa Liidu Kohus olnud seisukohal, et mõnede hüvede ja soodustuste osas on elukoha nõudele tuginemine EL õiguse seisukohast lubamatu ning liikmesriik peab kõnealuseid hüvesid võimaldama liikmesriigi enda kodanike ja alaliste elanikega võrdsetel alustel ka riigis ajutiselt viibivatele teiste liikmesriikide kodanikele, st isikutele, kes ei ole asjassepuutuva kogukonnaga lõimunud.

57. Eelnevaga seoses on Euroopa Liidu Kohus korduvalt viidanud just vastuvõtvas liikmesriigis üksnes ajutiselt viibivatele liidu kodanikest turistidele. Euroopa Liidu Kohus on korduvalt kinnitanud, et turismi eesmärgil teise liikmesriiki reisimine kuulub teenuste vaba liikumise kohaldamisalasse EL toimimise lepingu artikkel 56 mõttes (varasemalt artikkel 49), kuna kõnealune säte hõlmab nii piiriülest teenuste pakkumist kui tarbimist ning turiste tuleb selles kontekstis käsitleda teenuste tarbijatena.⁵⁷

Seejuures võib turismiteenuste tarbimist pidada olemuslikult ajaliselt piiratud ettevõtmiseks ning turistidelt ei eeldata ega saagi eeldada, et nad oleksid eelnevalt vastuvõtva kogukonnaga sügavamalt lõimunud. Sellele vaatamata nähtub aga Euroopa Liidu Kohtu praktikast, et hoolimata vastuvõtva liikmesriigi ühiskonnaga püsivamate sidemete puudumisest peavad teatud sotsiaalse iseloomuga hüved olema oma riigi kodanike ja alaliste elanikele kõrval võrdsetel alustel tagatud ka riiki külastavatele turistidele.

58. Nii on Euroopa Liidu Kohus turistide võrdse kohtlemise osas leidnud, et liikmesriik ega üksikud kohalikud omavalitsused või kehtestada elukohast lähtuvaid diferentseeritud muuseumipiletihindu ühelt poolt oma riigi või kohaliku omavalitsuse territooriumil alaliselt elavatele inimestele ja teisalt välituristidele.⁵⁸ Nimelt on Euroopa Liidu Kohus muuseumipiletite hindu puudutavas asjas *Komisjon vs Hispaania* osundanud, et teenuste vaba liikumise õigus ei hõlma mitte üksnes EL toimimise lepingu artikli 56 kohaldamisalasse kuuluvaid teenuseid kitsamas mõttes (nt eespool mainitud turism), vaid ka kõnealuste teenuste kasutamisega seotud või teenuste kasutamist mõjutavaid hüvesid ja eeliseid (ingl - *ancillary advantages*), mis võivad mõjutada isikute otsust teatud teenust kasutada või mitte.⁵⁹ Kõnealuses kohtuasjas käsitles Euroopa Liidus Kohus taolise kaasneva eelisenäiteks võimalust kasutada teatud isikute gruppidele

⁵⁷ Vt nt Euroopa Liidu Kohtu 02.02.1989 otsusele asjas nr 186/87 Cowan, p 15.

⁵⁸ Euroopa Liidu Kohtu 15.03.1994 otsus asjas nr C-45/93 Komisjon vs Hispaania; Euroopa Liidu Kohtu 16.01.2003 otsus asjas nr C-388/01 Komisjon vs Itaalia.

⁵⁹ Euroopa Liidu Kohtu 15.03.1994 otsus asjas nr C-45/93 Komisjon vs Hispaania, p 5; M. Dougan, E. Spaventa. „Wish you weren't here...” *New Models of Social Solidarity in the European Union*. – M. Dougan, E. Spaventa. *Social Welfare and EU Law*, Oxford and Portland, Oregon : Hart, 2004, lk 196. Veel soovin viidata Euroopa Liidu Kohtu 02.02.1989 otsusele asjas nr 186/87 Cowan, mis käsitles Prantsusmaal vägivalakuriteo ohvriteks langenud isikutele makstavat hüvitist, mida Prantsuse asjakohaste õigusaktide kohaselt maksti üksnes riigi kodanikele ja alalistele elanikele. Prantsusmaa Valitsus püüdis hüvitise saajate ringi piiramist ja sellega kaasnevad diskrimineerimist õigustada väitega, et kõnealuse hüvitise maksmine põhineb ühiskondlikul solidaarsusel ning seetõttu on õigustatud hüvitise saajate ringi piiramine nende isikutega, kellel on asjassepuutuva ühiskonnaga tihedam side, kui seda on lihtsalt ajutiselt riigis viibijal. Euroopa Liidu Kohus leidis aga, et niivõrd kuivõrd Ühenduse õigus tagab liikmesriikide kodanikele õiguse vabalt teistes liikmesriikides liikuda, kaasneb selle liikumisvabadusega (ingl - *corollary of that freedom of movement*) otseselt ka see, et liikmesriikide kodanikele on teistes liikmesriikides reisisid tagatud samaväärne õigus olla kaitstud vägivalda vastu ja saada vägivalda ohvriks langedes siseriiklike õigusaktidega kehtestatud rahalist kompensatsiooni. Seejuures rõhutas Euroopa Liidu Kohus, et asjaolu, et antud juhul finantseeritakse kõnealust kompensatsiooni riiklikest vahenditest, ei muuda asutamislepinguga tagatud õiguste kaitse korda.

kehtestatud soodushinnaga muuseumipileteid, mille kasutamise võimalust ei või kohtu tõlgenduse kohaselt siduda alalise elukoha tingimusega kõnealuse liikmesriigi territooriumil.⁶⁰

59. Seega võib järeldada, et vähemalt nende hüvede puhul, mis seonduvad otseselt vaba liikumise olemuse ja laadiga (nt muuseumide külastamine turistide poolt), ei saa liikmesriik elukoha nõudest tulenevat liikmesriikide kodanike erinevat kohtlemist õigustada põhjendusega, et neid hüvesid soovitakse pakkuda vaid isikutele, kes on väljendanud kõnealuse kogukonnaga teatavat lõimumise astet. Sellistel juhtudel ei saa liikmesriik ebavõrdset kohtlemist õigustada ka väitega, et kõnealuseid hüvitisi rahastab riik ning millesse liikmesriigis ajutiselt viibivad isikud pole erinevalt riigi alalistest elanikest panustanud.⁶¹

60. Lisaks hüve olemusele võib lõimumisnõuete kehtestamise õigustatuse hindamisel osutada vajalikuks analüüsida ka konkreetse hüve **eesmärki**. Näiteks leidis Euroopa Liidu Kohus juba eelnevalt mainitud Austria üheaastase kehtivusega teekasutusmaksu kleebise puudega isikutele tasuta võimaldamist puudutavas *Artur Gottwaldi* kohtuasjas, et kleebise tasuta andmine üksnes neile isikutele, kelle elukoht või harilik viibimiskoht on Austrias, on õigustatud, kuna kõnealune soodustus teenib eesmärki toetada just neid puudega inimesi, kes kasutavad teid sagedasti ja regulaarselt, eristades neid isikutest, kes sõidavad kõnealustel teedel vaid aeg-ajalt või lühiajaliselt.⁶²

61. Eelnevate näidete varal võib Euroopa Liidu Kohtu praktikast järeldada, et Euroopa Liidu Kohus aktsepteerib lõimumisnõuete kehtestamist eelkõige nende hüvede võimaldamisele, mis loovad liikmesriigile teatava püsiva iseloomuga kohustuse hüvede saaja suhtes (nt toetuse maksmine korduvalt või hüve kasutamise võimaldamine pikema perioodi jooksul). Seevastu võib hüvedest osasaajate ja hüvesid võimaldava kogukonna vahelise seose tagamisel rangele lõimumisnõudele tuginemine olla valitud eesmärgi suhtes ebaproportsionaalne ja seega EL õiguse valguses lubamatu nii-öelda ühekordselt pakutavate hüvede osas, liiatigi siis, kui hüvede kasutamine on seotud isikute või teenuste vaba liikumise õiguse teostamisega ning kõnelused hüved toetavad otseselt nimetatud liikumisvabaduse kasutamist.

2.2. ÜTS § 29 lg 3 sisu, ulatus ja piirid arvestades Euroopa Liidu õigust

62. ÜTS § 29 lg 3 sätestab, et valla- ja linnavolikogu võivad lisaks ÜTS §-s 27 ning § 29 lõikes 1 sätestatud kehtestada avalikul liiniveol oma eelarvest sõidusoodustusi veel teatava kategooria sõitjatele, samuti suurendada sõidusoodustuse määra. Seejuures ei täpsusta norm, kas selle alusel võivad kohalikud omavalitsused kehtestada täiendavaid soodustusi üksnes neile inimestele, kes on kõnealuse kohaliku omavalitsuse rahvastikuregistrijärgsed elanikud.

⁶⁰ Euroopa Liidu Kohtu 15.03.1994 otsus asjas nr C-45/93 Komisjon vs Hispaania.

⁶¹ Euroopa Liidu Kohtu 02.02.1989 otsusele asjas nr 186/87 Cowan, p 17.

⁶² Euroopa Liidu Kohtu 01.10.2009 otsus asjas nr C-103/08 Arthur Gottwald, p 36. Kohus märkis, et puuetega inimestele tasuta teekasutuskleebise eesmärk on toetada puuetega inimeste integratsiooni just oma alalise elukoha ühiskonda. Seejuures lähtus kohus kohtujurist Mazaki arutluskäigust. Nimelt õigustas kohtujurist Mazak oma arvamuses soodustuste andmist üksnes neile isikutele, kelle elukoht või harilik viibimiskoht on Austrias, tuues välja, et osas, mis puudutab puuetega inimeste püsivat integratsiooni ühiskonda, on aastase kehtivusajaga tasuta taaskasutuskleebisel Austrias püsivalt elavatele isikutele ühiskonda lõimumise seisukohalt hoopis teistsugune, kaalukam tähendus kui neile, kelle side liikmesriigiga on üksnes ajutine (näiteks isikute puhul, kes reisivad kõnealusesse riiki vaid korra puhkuse veetmise eesmärgil). Vt kohtujurist Mazaki 30.04.2009 arvamus asjas nr C-103/08 Arthur Gottwald, p 71.

63. ÜTS § 29 lg 3 sisustamisel peab arvestama, et kohalike omavalitsuste kehtestatavate ühistranspordi sõidusoodustuste küsimus omab puutumust Euroopa Liidu õigusega ja seda osas, milles kohaliku omavalitsuse pakutavat ühistransporditeenust kasutavad lisaks kohaliku omavalitsuse rahvastikuregistrijärgsetele elanikele ning teistes kohalikes omavalitsustes elavatele Eesti elanikele ka teiste liikmesriikide kodanikud, kes Eestis lühema või pikema perioodi jooksul viibivad.

64. Eespool toodud EL aluslepingute, teiseste õigusaktide ja Euroopa Liidu Kohtu praktika analüüsist võib järeldada, et elukohapõhised hüved ja soodustused, sh ühistranspordi sõidusoodustuste sidumine isiku elukohaga, riivavad EL kodanike vaba liikumise õigust ning liidu kodanike võrdse kohtlemise nõuet. Taoline riive võib õigustatud olla üksnes siis, kui vastavad meetmed tuginevad avalikust huvist lähtuvatele objektiivsetele ja asjaomaste isikute kodakondsusest sõltumatutele kaalutlustele (legitiimne eesmärk) ning on proportsionaalsed siseriikliku õigusega taotletava eesmärgi suhtes. Seejuures võib hüvede sidumine isiku elukohaga olla valitud eesmärgi suhtes ebaproportsionaalne näiteks ühekordsete või lühiajaliste hüvede osas, iseäranis siis, kui hüvede kasutamine on seotud isikute või teenuste vaba liikumise õiguse teostamisega ning kõnelused hüvede toetavad nimetatud liikumisvabaduse kasutamist.

65. Tõlgendades ÜTS § 29 lg 3 volitusnormi kooskõlas EL õiguse nõuetega, asun seisukohale, et kuigi elukoha nõudel põhinevate sõidusoodustuste kehtestamine kohalikus omavalitsuses riivab EL kodanike vaba liikumise õigust ning liidu kodanike võrdse kohtlemise nõuet, lubab volitusnorm sõidusoodustustele elukoha nõuete kehtestamist eeldusel, et see on põhjendatav avalikust huvist lähtuva eesmärgiga võimaldada soodustusi üksnes neile isikutele, kes on väljendanud teatavat püsivamat sidet ja lõimumist vastava kohaliku omavalitsusega. Taolist lõimumist väljendavaks teguriks võib muu hulgas olla ka isiku alaline elukoht kohaliku omavalitsuse territooriumil.

66. Seejuures tuleb silmas pidada, et ÜTS § 29 lg 3 alusel kehtestatud elukoha nõudega seotud ühistranspordi sõidusoodustused ei tohi liidu kodanike võrdse kohtlemise nõuet ja vaba liikumise õigust riivata rohkem kui see on lõimumisnõude kehtestamise eesmärgiga põhjendatav. Seetõttu tuleb alati iga elukohal põhineva ühistranspordi sõidusoodustuse osas hinnata, kas lõimumise eeltingimuse kehtestamine on antud sõidusoodustuse olemust ja eesmärki silmas pidades proportsionaalne.

Näiteks olukorras, kus sõidusoodustuse kasutamine on seotud mingit liiki ühistranspordipileti ostmisega ning kohalik omavalitsus on ÜTS § 29 lg 3 alusel kehtestanud lõimumisnõudel põhinevad sõidusoodustused erinevate piletiliikide kaupa (näiteks ühekordseks kasutamiseks mõeldud sõidutalongid, tunnipiletid, perioodikaardid), tuleks lõimumisnõude proportsionaalsuse analüüsimisel muu hulgas arvesse võtta ka konkreetse piletiliigi olemust ja eesmärki (sh konkreetset liiki pileтите võimaldamise eesmärki ja seda, millisele sihtgrupile üht või teist liiki ühistranspordipilet suunatud on).⁶³ Seejärel saab teha järeldused selle kohta, kas ühele või teisele piletiliigile kehtestatud sõidusoodustuste sidumine elukoha nõudega on õigustatud. Eeltooduga

⁶³ Võrdlusena toon välja, et mitte kõigi ühistranspordi sõidusoodustuste kasutamine ei pruugi olla seotud teatud kindlat liiki sõidupileti soetamisega. Näiteks näeb ÜTS § 28¹ ette sõidusoodustused represseeritutele ja represseeritutele võrdsustatud isikutele, nähes ette, et riigisisel liinil (kaasa arvatud kommertsliin) raudtee-, maantee- ja veeliikluses hüvitatakse kuni 50 protsenti represseeritu ja represseerituga võrdsustatud isiku pileti hinnast. Nimetatud sätte alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 24.12.2004 määruse nr 365 „Represseeritu ja represseerituga võrdsustatud isiku sõidusoodustuse ulatus, sõidusoodustuse andmise tingimused ja kord” §3 sätestab, e represseeritule hüvitatakse 50 protsenti tema poolt tasutud sõidupileti hinnast, kuid kokku mitte rohkem kui 500 krooni kalendriaastas. Seega ei sõltu kõnealuse sõidusoodustuse kasutamine või selle ulatus ühe või teise kindlat liiki sõidupileti soetamisest.

paralleelselt tuleb hinnata sõidusoodustuste kasutamise eeldusena kehtestatud lõimumisnõude rangust, s.t seda, millistel tingimustel ja/või millise ajaperioodi jooksul loetakse sõidusoodustusi kasutada sooviv isik soodustusi pakkuva kogukonnaga sõidusoodustuste võimaldamiseks piisavalt lõimunuks ning näiteks ka seda, kui võrd keeruline või aeganõudev võib konkreetsete lõimumisnõude tingimuste täitmine (nt elukoha registreerimine) teiste liikmesriikide kodanike jaoks olla.

67. Lisaks lõimumisnõuete kehtestamise eesmärgile ja nende proportsionaalsusele tuleb ÜTS § 29 lg 3 lahtimõtestamisel arvesse võtta ka põhiseaduses sätestatud nõudeid, muu hulgas PS §-s 12 sätestatud nõuet järgida üldist võrdsuspõhiõigust. Sellega seoses soovin tähelepanu juhtida EL õiguse kohaldamisega kaasnevale võimalikule nn vastupidisele diskrimineerimisele (ingl - „*reverse discrimination*”). Selgitan seda alljärgnevalt.

68. Euroopa Liidu õigusele tuginemisega seoses on oluline rõhutada, et EL aluslepingutest tulenevad põhivabadused (teenuste, kaupade, isikute, kapitali vaba liikumine) on suunatud just liikmesriikide-vahelisele vaba liikumisele. Sellest lähtuvalt ei kuulu vastavalt Euroopa Liidu Kohtu väljakujunenud praktikale EL õiguse kohaldamisalasse nn puhtalt riigisiseseid situatsioone st juhud, kus liikmesriigi kodanikud elavad ning tegelevad majandustegevusega üksnes oma liikmesriigi territooriumil. Teisisõnu nõuab EL aluslepingutest tulenevale vaba liikumise õigusele ning sellega seonduvale diskrimineerimiskeelule tuginemine alati piiriülese elemendi tuvastamist.⁶⁴

69. Seetõttu ei saa näiteks ka eespool viidatud olukorras, kus teatud soodustused või hüved on seotud isiku elukohaga hüvesid pakkuva kohaliku omavalitsuse territooriumil, sama liikmesriigi elanikud, kelle elukoht asub sama liikmesriigi mõnes teises kohalikus omavalitsuses, tugineda soodustuste neile laiendamist nõudes EL aluslepingute vaba liikumise õigust kaitsvatele sätetele. Nimelt ei ole neil isikutel võimalik väita, et nende koduriigi mõnes teises kohalikus omavalitsuses võimaldatavate soodustuste saamise eeldusena kehtestatud elukoha nõue rikuks kuidagi nende EL aluslepingutest tulenevat vaba liikumise õigust. Samuti ei ole sama liikmesriigi isikute suhtes tegemist kodakondsuse alusel diskrimineerimise keelu rikkumisega.

70. Seega ei tulene EL õigusest liikmesriigile kohustust laiendada kohaliku omavalitsuse elukohal põhinevaid soodustusi neile sama liikmesriigi elanikele, kelle elukoht asub sama liikmesriigi piires väljaspool kõnealust kohalikku omavalitsust.

71. Eelnevast nähtub, et EL õiguse kohaldamisega üksnes piiriülest liikumist kätkevatele asjaoludele kaasneb nn **vastupidine diskrimineerimine**. Sisuliselt tähendab see, et üksnes EL õigusest lähtudes tekib olukord, kus liikmesriik võib olla kohustatud tagama teatud hüvesid ja soodustusi kõigile vaba liikumise õigust kasutanud EL teiste liikmesriikide kodanikele, kuid mitte kõnealuse riigi enda elanikele.⁶⁵

⁶⁴ Euroopa Liidu Kohus on korduvalt rõhutanud, et „[...] väljakujunenud kohtupraktikast [tuleneb], et asutamislepingu norme, mis käsitlevad isikute vaba liikumist, ja nende normide rakendusakte ei saa kohaldada tegevuste suhtes, mille puhul ei esine ühtki tegurit, mis seoks neid ühenduse õiguses käsitletud mis tahes olukorraga ja mille kõik asjakohased elemendid on ainult ühe liikmesriigi sisesed.” Vt Euroopa Liidu Kohtu 01.04.2008 otsus asjas nr C-212/06 Prantsuskeelse kogukonna valitsus, Valloonia valitsus vs Flandria valitsus, p-d 33, 37-38.

⁶⁵ Seejuures on oluline mainida, et nn vastupidise diskrimineerimise puhul pole mitte niivõrd tegemist diskrimineerimisega kodakondsuse alusel kui võrd vahe tegemisel neil EL kodanikel, kes on kasutanud liidu piires oma vaba liikumise õigust ja neil, kes seda teinud ei ole. Seega võiksid asjaoludest sõltuvalt tugineda piiranguteta vaba liikumise õigusele ka liikmesriigi enda kodanikud, kelle elukoht on küll teises liikmesriigis (st nad on kasutanud oma vaba liikumise õigust), kuid kes soovivad ka oma kodakondsusjärgses riigis teatud hüvedest osa saada. (Vt. Euroopa Liidu Kohtu 26.01.1999 otsus asjas nr C-18/95 Terhoeve ja Euroopa Liidu Kohtu 12.12.2002 otsus asjas nr C-385/00

72. Samas on aga Euroopa Liidu Kohus osundanud, et kuigi EL õigus ei paku taoliste vastupidise diskrimineerimise juhtude puhul kaitset liikmesriigi enda elanikele, ei tähenda see, et kõnealuse liikmesriigi elanikud ei võiks vastupidise diskrimineerimise olukorda sattununa sellegipoolest tugineda siseriiklikust õiguskorrast tulenevatele võrdse kohtlemise sätetele.⁶⁶ Nii märkis Euroopa Liidu Kohus Flandria valitsuse hoolduskindlustusskeemiga liitumise tingimusi käsitlevas asjas järgmist: „[...] ühenduse õiguse tõlgendamine võib olla [...] tarvilik muu hulgas ka juhtudel, mis on puhtalt riigisisised, eelkõige juhtudel kui asjassepuutuva liikmesriigi õigus nõuab, et kõik riigi kodanikud peavad saama kasutada samu õigusi, mis on mõne teise liikmesriigi kodanikul ühenduse õiguse kohaselt olukorras, mida kõnealune riik peab võrreldavaks.”⁶⁷

73. Meie põhiseadus sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse §-s 12. Nimetatud säte näeb ette, et kõik on seaduse ees võrdsed. Võrdse kohtlemise põhimõtte kohaselt käsitletakse ühetaoliselt kõiki isikuid ühtedes ja samades oludes ning samadel eeldustel.⁶⁸ PS §-s 12 sätestatud üldise võrdsuspõhiõiguse kaitseala ei ole piiratud üksnes Eesti kodanikega - isikuliselt kaitsealalt on üldine võrdsuspõhiõigus kõigi ja igauhe õigus.⁶⁹ Üldise võrdsuspõhiõiguse riivega on tegemist siis, kui leiab aset võrdsetes oludes olevate isikute ebavõrdne kohtlemine.⁷⁰

74. Olen seisukohal, et PS § 12 kohaldub reeglina ka neil juhtudel, kus elukohaga seotud hüvede, sealhulgas sõidusoodustuste, kasutamise sisuliste eelduste osas võrdses seisus (mh selles osas, et need isikud ei ela hüvesid tagava kohaliku omavalitsuse territooriumil) olevate isikute erineva kohtlemise tingib üksnes EL õiguse rakendamine. Teisisõnu leian, et PS §-s 12 sätestatud üldise võrdsuspõhiõiguse kohaldamisalasse kuuluvad ka need nn vastupidise diskrimineerimise olukorrad, mispuhul on hüvede (nt sõidusoodustuste) kasutamine võimalik üksnes neil väljaspool konkreetset kohalikku omavalitsust elavatel isikutel, kes saavad tugineda EL kodakondsusest tulenevale isikute vaba liikumise õiguse kasutamisele.

75. Seega olen seisukohal, et osas, milles ÜTS § 29 lg 3 alusel kehtestatud elukoha nõudega seotud sõidusoodustused peavad lähtuvalt EL õiguse nõuetest olema tagatud asjassepuutuva kohaliku omavalitsuse elanike kõrval ka teiste liikmesriikide kodanikele, peavad need tulenevalt PS §-s 12 sätestatud võrdsuspõhiõiguse tagamise nõudest olema samaväärselt kättesaadavad ka Eesti elanikele.⁷¹ Vastasel juhul (ning eeldusel, et erinevaks kohtlemiseks puudub mõistlik ja

De Groot). Samas võib siiski järeldada, et nn vastupidise diskrimineerimise tagajärjel satuvad ebasoodsamasse olukorda just asjakohase liikmesriigi enda kodanikud, kes oma kodakondsusjärgses riigis elades EL vaba liikumise õigusele tugineda ei saa. Vastupidise diskrimineerimise osas vt ka C. Dautricourt, S. Thomas. Reverse Discrimination and Free Movement of Persons under Community Law: All for Ulysses and Nothing for Penelope? - Eur.L.Rev 34 (2009), lk 433.

⁶⁶ Euroopa Liidu Kohtu 01.04.2008 otsus asjas nr C-212/06 Prantsuskeelse kogukonna valitsus, Valloonia valitsus vs Flandria valitsus, p 40; C. Dautricourt, S. Thomas. Reverse Discrimination and Free Movement of Persons under Community Law: All for Ulysses and Nothing for Penelope? - Eur.L.Rev 34 (2009), lk 442-443. T.A.J.A. Vandamme. Case Comment. Case C-212/06 Government of the French Community and the Walloon Government v Flemish Government. - CML Rev. 46 (2009), p 295-297. Taolist lähenemist on julgustanud ka Euroopa Liidu Kohus 16.06.1994 otsuses asjas nr C-132/93 Volker Steen, p 11.

⁶⁷ Euroopa Liidu Kohtu 01.04.2008 otsus asjas nr C-212/06 Prantsuskeelse kogukonna valitsus, Valloonia valitsus vs Flandria valitsus, p 40.

⁶⁸ RKÜKo 20.12.2001, nr 3-3-1-61-01, p 5.

⁶⁹ Vt nt RKPJko 01.10.2007, nr 3-5-1-14-07, p 13. Vt ka allmärkus nr 71.

⁷⁰ Vt nt RKÜKo 03.01.2008, nr 3-3-1-101-06, p 24.

⁷¹ Nn vastupidise diskrimineerimise kontekstis tuleb silmas pidada, et samamoodi Eestis elavate Eesti kodanikega, ei saa ka Eestis elavad kodakondsuseta isikud ning elamisloa alusel Eestis viibivad kolmandate riikide kodanikud (s.t mitte-EL riikide kodanikud) tugineda ühistranspordi sõidusoodustuste saamisel EL kodanike võrdset kohtlemist ja liikumisvabadust reguleerivatele Euroopa Liidu aluslepingute sätetele.

asjakohane põhjus) koheldaks ebavõrdselt neid Eesti elanikke, kes elavad Eestis väljaspool asjassepuutuvat kohalikku omavalitsust ja ei saa tugineda EL õigusest lähtuvatele nõuetele isikute vaba liikumise ja kodakondsuse alusel diskrimineerimise osas, võrreldes nende EL kodanikega, kes on teostanud oma vaba liikumise õigust.

76. Kokkuvõttes leian, et ÜTS § 29 lõikes 3 sätestatud volitusnorm lubab kohalikel omavalitsustel kehtestada elukoha nõudega seotud ühistranspordi sõidusoodustusi eeldusel, et elukoha nõude kehtestamine lähtub avalikust huvist tagada, et sõidusoodustuste saajaiks oleksid isikud, kes on väljendanud teatavat püsivamat seost ja lõimumist hüvesid tagava kohaliku omavalitsusega. Samas peab kohalik omavalitsus ÜTS § 29 lg 3 alusel elukohapõhiseid sõidusoodustusi kehtestades arvestama, et kavandatav lõimumise nõue ei oleks konkreetsete soodustuste olemust ja eesmärki silmas pidades ebaproportsionaalne.

Euroopa Liidu õiguse nõuete kohaldamisel ja sellega kaasneva nn vastupidise diskrimineerimise osas tuleb ÜTS § 29 lg 3 volitusnormi sisustamisel samas võtta arvesse ka PS §-s 12 sätestatud võrdsuspõhiõiguse tagamise nõuet, millest lähtuvalt ei või kohelda erinevalt neid teiste liikmesriikide kodanikke, kes saavad hüvede võimaldamise osas tugineda EL aluslepingute sätetele ning neid Eesti elanikke, kes elavad Eestis väljapool hüvesid võimaldavat kogukonda ja kes ei ole kasutanud vaba liikumise õigust ega saa EL õigusele tugineda.

3. Tallinna ühistranspordi määruse vastavus ÜTS § 29 lõikele 3

77. Kontrollin alljärgnevalt, kas Tallinna Linnavolikogu 17.12.2009 määrus nr 42 „Tallinna ühistranspordis sõidu eest tasumise kord ja sõidupiletite hinnad” on kooskõlas ühistranspordiseaduse ja põhiseadusega.

3.1. Ühistranspordi sõidusoodustuse saamise õiguse sidumine rahvastikuregistrijärgse elukohaga EL õiguse kontekstis

78. Tallinna ühistranspordi määruse § 2 punktid 8-9 koostoimes §-ga 4 ja § 6 lõikega 2 sätestavad, et Tallinnas saavad soodushinnaga sõidukaardiga sõita üksnes need õpilased, üliõpilased, pensionärid, raske või keskmise puudega 16-aastased ja vanemad isikud ning kolme või enama

Võttes arvesse, et PS §-s 12 sätestatud üldise võrdsuspõhiõiguse isikuline kaitseala hõlmab igaüht (st ei ole seotud isiku kodakondsusega), leian, et üldise võrdsuspõhiõiguse tagamise nõudest tulenevalt tuleb sarnaselt nn vastupidise diskrimineerimise olukorda sattunud Eesti kodanikele kõnealused sõidusoodustused tagada ka Eesti teistes kohalikes omavalitsustes elavatele kodakondsuseta isikutele ning Eestis elamisloa alusel viibivatele kolmandate riikide kodanikele. Seetõttu tuleb käesolevas märgukirjas esitatud PS §-st 12 tuleneva üldise võrdsuspõhiõiguse analüüsi raames mõista väljendit „Eesti kodanik” (kui seda on kasutatud) nii, et see hõlmab ka Eestis elamisloa alusel elavaid välismaalasi ja kodakondsuseta isikuid, kes sarnaselt Eestis elavate Eesti kodanikega ei saa tugineda EL aluslepingutes sätestatud kodanike liikumisvabaduse ja diskrimineerimiskeelu sätetele.

Märgin veel, et kolmandate riikide kodanikest EL kodanike pereliikmete Eestis elamist ja viibimist reguleerib Euroopa Liidu kodaniku seadus (EL kodaniku pereliikme mõiste on sätestatud ELKS §-s 3), mis sätestab EL kodaniku pereliikmete Eestis viibimise alused (kas tähtajaline või alaline elamisõigus). Seejuures sätestab Euroopa Liidu direktiivi 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil, § 24 lg 1 EL kodaniku perekonnaliikmete võrdse kohtlemise kohta järgmist: „1. Kui asutamislepingu ja teiste õigusaktide erisätetes ei ole selgelt ette nähtud teisiti, koheldakse kõiki käesoleva direktiivi kohaselt vastuvõtva liikmesriigi territooriumil elavaid liidu kodanikke asutamislepingu reguleerimisalas võrdselt kõnealuse liikmesriigi kodanikega. Seda õigust saavad kasutada ka pereliikmed, kes ei ole liikmesriigi kodanikud ja kellel on seal elamisõigus või alaline elamisõigus.”

Vastupidise diskrimineerimise juhtumiga ei ole hõlmatud need teiste liikmesriikide kodanikest Eesti elanikud, kes saavad tugineda EL õigusele/ EL asutamislepingute liikumisvabadust käsitlevatele sätetele elik nt soomlased, kes on tänaseks Eesti elanikud.

lapsega pere vanemad, kelle rahvastikuregistrijärgne elukoht on Tallinnas. Samuti tuleneb ühistranspordi määruse § 2 punktidest 23-24 koostoimes §-s 4 sätestatud sõidupiletite hinnatabeliga, et rahvastikuregistrijärgsed Tallinna elanikud saavad võrreldes mittetallinlastega sõita soodsama hinnaga täiskaardiga.⁷²

Eeltoodud Euroopa Liidu õigust arvesse võtva analüüsi pinnalt tuvastasin, et ÜTS § 29 lg 3 alusel elukoha nõudel põhinevate sõidusoodustuste kehtestamine kohalikus omavalitsuses riivab EL kodanike vaba liikumise õigust ning nende võrdse kohtlemise põhimõtet (vt punktid 65-66); samuti PS §-st 12 tulenevat üldist võrdsuspõhiõigust (punktid 73-75). Järgnevalt selgitan näidete varal põhjalikumalt, kuidas täpselt konkreetsed Tallinna ühistranspordi määruse sätted, mis annavad avalikul liiniveol soodushinnaga sõidukaardiga (sh soodsama hinnaga täiskaartidega) sõitmise õiguse vaid Tallinnas elavale inimesele (mida kinnitab vastav kanne rahvastikuregistris), riivavad EL õigusest tulenevat isikute **kodakondsuse alusel diskrimineerimise keeldu ja vaba liikumise õigust ning PS §-s 12 sätestatud võrdsuspõhiõigust.**

Kodakondsuse alusel erinev kohtlemine

79. Olen seisukohal, et olukord, kus Tallinna ühistranspordis on sõidusoodustused tagatud vaid rahvastikuregistrijärgsetele Tallinna elanikele, ei vii kodakondsuse alusel nn otsese erineva kohtlemiseni, kuna soodushinnaga sõidukaartide (sh soodsama hinnaga täiskaartide) võimaldamisel ei ole määravaks mitte isiku kodakondsus, vaid tema registreeritud elukoht kohalikus omavalitsuses. Seejuures võivad vastavas kohalikus omavalitsuses asuva elukoha

⁷² Seejuures juhin tähelepanu asjaolule et Tallinna ühistranspordi määrus sätestab sooduskaardi kasutamise õiguse eeldusena mitte üksnes rahvastikuregistrijärgse elukoha Tallinnas, vaid ka Eesti ID-kaardi olemasolu. Nimelt on Tallinna ühistranspordi määruse § 2 p 9 järgi sooduskaardid üksnes tallinlaste ID-piletid. Samuti sätestab ühistranspordi määruse § 2 p 23, et kõnealuse määruse kontekstis sh ka soodustuste võimaldamisel käsitletakse tallinlasena üksnes neid rahvastikuregistrijärgseid Tallinna elanikke, kes omavad ID-kaarti. Seega isikud, kes on küll rahvastikuregistrijärgsed Tallinna elanikud, kuid kellel ei ole Eesti ID-kaarti, ei saa sooduspiletiga sõita isegi siis, kui nad vastavad muudele soodustatud isikute kategooriate määratlemise aluseks olevatele objektiivsetele tunnustele. ID kaarti mitte omavate isikute sõidusokumendiks on paberkaardil esitajakaart, millele sõidusoodustused (v.a õpilaskaartide osas) ei laiene. Seejuures ei ole paberkaardil võimalik soetada ühistranspordi perioodilist ekspreskaarti.

Juhin veel teiste EL liikmesriikide kodanike osas tähelepanu asjaolule, et vastavalt isikut tõendavate dokumentide seaduse § 6 lõikele 1 peab küll Eestis elamisõiguse alusel püsivalt viibival (elaval) välismaalasel olema isikutunnistus (ID-kaart), kuid Euroopa Liidu kodaniku seaduse §-de 7 lg 2, 13 lg 1 ja 14 lg 1 koostoimest tuleneb, et isikutunnistuse taotlemise kohustus tekib teise liikmesriigi kodanikel alles pärast Eestis tähtajalise elamisõiguse omandamist (s.t alles siis, kui isik registreerib oma elukoha Eestis rahvastikuregistri seaduses sätestatud korras). Euroopa Liidu kodaniku seaduse § 7 lg 2 järgi ei pea teise liikmesriigi kodanik oma elukohta enne 3 kuu möödumist riiki sisenemisest rahvastikuregistris registreerima. (Täpsemalt - Euroopa Liidu direktiivi 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil, artikli 8 lõiked 1-2 sätestavad, et teiste liikmesriikide kodanikele ette nähtud registreerimistähtaeg *ei või olla lühem kui 3 kuud*). Seega ei ole Eestis viibivatel teiste liikmesriikide kodanikel kohustus enne 3 kuu möödumist Eestisse sisenemisest Eesti ID-kaarti taotleda.

Käesolevas analüüsis keskendun siiski üksnes elukoha nõudega seonduvatele küsimustele ega analüüsi eraldiseisvalt üksnes ID-kaardil põhinevate soodustuste võimaldamise õiguspärast. Võimalik, et planeeritava elektroonilise piletisüsteemi rakendamisega Tallinna ühistranspordis asendatakse lisaks paberkaardjatel piletitele ka ID-piletid eraldiseisva elektroonilise piletiga, mille kasutamise võimalus ei sõltu enam Eesti ID-kaardi olemasolust. Tallinna Linnavalitsuse 19.05.2010 istungi protokoll, Tallinna Linnavolikogu otsuse eelnõu „Nõusoleku andmine riigihanke „Ühistranspordi elektroonilise piletisüsteemi ost koos tarkvara arenduse ja haldamisega“ korraldamiseks ja hankelepingu sõlmimiseks” seletuskiri, kättesaadav arutivõrgus: <http://www.tallinnlv.ee/lvistung/bin/docview1.asp?docid=88503> (21.07.2010).

rahvastikuregistris registreerida nii Eesti kui ka teiste liikmesriikide kodanikud.⁷³ Samas tuleb aga tõdeda, et selline regulatsioon piirab sõidusoodustuste kasutamist ühtviisi nii teiste liikmesriikide kodanikel kui ka Eesti kodanikel, kelle registreeritud elukoht asub väljaspool Tallinna.

80. Vastavalt Euroopa Liidu Kohtu praktikale pole EL õigusega vastuolus aga mitte üksnes otsene kodakondsuse alusel diskrimineerimine, vaid ka nn kaudne diskrimineerimine, mille puhul ei tehta isikutel vahet kodakondsuse, vaid mõne muu väliselt neutraalne tunnuse alusel, mis toob sisuliselt siiski kaasa sama tulemuse kui kodakondsuse alusel diskrimineerimine.⁷⁴ Seejuures saab Euroopa Liidu Kohtu lahenditele tuginedes järeldada, et kuna registreeritud elukoha nõue mõjutab potentsiaalselt enam just teiste liikmesriikide kodanikke (nt Tallinna külastavaid või siin ka pikemalt peatuvaid turiste), siis võib nõue, mis annab soodushinnaga piletiga sõitmise õiguse vaid rahvastikuregistrijärgsetele elanikele, viia just kaudselt kodakondsuse alusel diskrimineerimiseni (eeldusel, et liidu kodanike erinev kohtlemine ei ole õigustatud ühegi avalikust huvist lähtuva objektiivse kaalutlusega).

81. Näiteks 1, 3 või 10 päeva sõidukaartide puhul võib oletada, et need on suunatud eelkõige isikutele, kes küll igapäevaselt Tallinna ühistransporti ei kasuta, kuid kellel on tulenevalt asjaoludest vaja aeg-ajalt ja/või lühema perioodi vältel linnas liikumiseks ühistransporditeenust kasutada. Seejuures tuleb märkida, et Tallinnas elavate Eesti kodanike kõrval kuuluvad nimetatud perioodikaartide kasutajate sihtgruppi ka teiste liikmesriikide kodanikud, kes külastavad linna lühiajaliselt turismi eesmärgil või mõnevõrra pikemaajaliselt ja/või perioodiliselt näiteks seoses tööga või mõne koolituse, seminari, rahvusvahelise projekti vms raames. Kuigi ühistranspordi määruse sätted ei kehtesta neile isikutele kodakondsusest tulenevaid piiranguid soodushinnaga sõidukaardi omandamisel, siis jäävad soodushinnaga sõidukaardid (sh soodsama hinnaga täiskaardid) elukoha nõudest tulenevalt neile isikutele siiski kättesaamatuks, kuna praktikas ei ole neil oma Eestis viibimise lühiajalisuse ja/või ajutisuse tõttu võimalikki oma peatumispaika (nt kui peatutakse hotellis või sõprade-tuttavate juures) alalise elukohana rahvastikuregistrisse kanda ja seeläbi sõidusoodustusi kasutada.

82. Täiendavalt pean vajalikuks välja tuua, et need liikmesriikide kodanikud, kes kasutavad EL toimimise lepingu artiklis 45 (varasemalt artikkel 39) sätestatud töötajate vaba liikumise õigust ning asuvad tööle mõnda teise liikmesriiki, võivad kodakondsuse alusel ebavõrdse kohtlemise puhul tugineda ka nõukogu 15.10.1968 määruse nr 1612/68 artikkel 7 lõikele 2, mis sätestab, et liikmesriigi kodanikust töötajal, kes töötab mõnes muus liikmesriigis, kui tema kodakondsusjärgne riik, on samad sotsiaalsed ja maksusoodustused kui selle riigi kodanikest töötajatel. Euroopa Liidu Kohus on leidnud, et muu hulgas tuleb ka ühistranspordi sõidusoodustusi käsitleda sotsiaalse soodustusena määruse 1612/68 artikkel 7 lõike 2 mõttes.⁷⁵ Seega saavad kõnealuse sätte alusel kohalike elanikega võrdseid soodustusi nõuda ka need liidu kodanikud, kes elavad alaliselt küll mõnes teises liikmesriigis, kuid kes peavad seoses töökohustustega aeg-ajalt ka lühema või pikema perioodi jooksul Tallinnas viibima. Seejuures pean oluliseks osundada, et määruse 1612/68

⁷³ Rahvastikuregistri seaduse (edaspidi: RRS) § 4 sätestab: „Rahvastikuregistri objektiks on Eesti kodanik, Eestis elukoha registreerinud Euroopa Liidu, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi ja Šveitsi Konföderatsiooni kodanik ning Eestis elamisloa või elamisõiguse saanud välismaalane.” RRS § 21 lg 1 p 9 sätestab, et rahvastikuregistrisse kantavateks isikuandmeteks on muu hulgas ka isiku elukoha andmed. RRS § 39¹ näeb ette isiku kohustuse hoolitseda elukoha aadressi õigsuse eest rahvastikuregistris. Euroopa Liidu kodaniku seaduse § 7 lg 2 sätestab: „Euroopa Liidu kodanik peab hiljemalt kolme kuu möödumisel Eestisse sisenemise päevast arvates oma elukoha registreerima rahvastikuregistri seaduses sätestatud korras.”

⁷⁴ Euroopa Liidu Kohtu 16.01.2003 otsus asjas nr C-388/01 Komisjon vs Itaalia, p 13.

⁷⁵ Euroopa Liidu Kohtu 30.09.1975 otsus asjas nr 32/75 Anita Cristini, p 19.

kohaldamisala laieneb ka piiriala- ja hooajatöötajatele.⁷⁶ Seega võivad ühistranspordi sõidusoodustuste osas kõnelusele sättele tugineda ka Tallinnas tööl käivad piirialatöötajad või hooajatöötajad,⁷⁷ kelle alaline elukoht on näiteks hoopis Soomes või Lätis. Seejuures viitan, et just piirialatöötajate kui ühe liidu õiguses tunnustatud töötajate kategooria olemuslikuks tunnuseks on see, et kõnealused isikud käivad tööl muus liikmesriigis, kui see, kus asub nende alaline elukoht. Seega võivad Tallinnas töötavad EL teiste liikmesriikide kodanikest piirialatöötajad (aga ka hooajatöötajad) soovida igapäevaseks tööl käimiseks kasutada ka Tallinna ühistranspordi perioodikaarte (sh ka 30 ja 90 päeva sõidukaarte), kuid piirialatöötaja staatusest tulenevalt (s.t nende registreeritud elukoht asub mujal kui Eestis) ei ole neil võimalik kasutada soodushinnaga ühistranspordi sõidukaarte.

83. Viitan veel, et EL õigusega vastuolu seisukohalt ei oma tähtsust, kas kõnealune rahvastikuregistrijärgse elukoha nõue mõjutab teatud asjaoludel ka liikmesriigi enda kodanikke, kelle elukoht on väljaspool kõnealust kohalikku omavalitsust. Seega ei väära elukoha nõudest lähtuva EL toimimise lepingu artiklis 18 sätestatud diskrimineerimiskeelu riive tuvastamist ka asjaolu, et sarnaselt teiste liikmesriikide kodanikega ei saa Tallinna ühistranspordi sõidusoodustusi kasutada ka Eesti kodanikud, kelle rahvastikuregistrijärgne elukoht asub väljaspool Tallinna.⁷⁸

84. Kokkuvõttes leian, et olukorras, milles soodushinnaga ühistranspordi sõidukaartide kasutamine Tallinnas on seotud rahvastikuregistrijärgse elukoha nõudega, on tegemist EL aluslepingutest tuleneva liidu kodanike võrdse kohtlemise nõude riivega.

EL kodanike liikumisvabaduse piirang

85. Samas, isegi juhul kui asuda seisukohale, et sõidusoodustuste sidumine elukoha nõudega ei mõjuta teiste liikmesriikide kodanikke enam kui Eesti kodanikke, osundan, et EL aluslepingutest liidu kodanikele tulenevaid õigusi riivavad ka kõik kodakondsusest sõltumatud meetmed (s.t meetmed, mis ei diskrimineeri liidu kodanikke otseselt ega kaudselt), mis võivad siiski potentsiaalselt takistada liidu kodanikel oma vaba liikumise õigust kasutada või võivad selle õiguse kasutamise muuta vähem atraktiivseks.

86. Taoliste liidu kodanike vaba liikumise õiguse piirangutena tuleb käsitleda muu hulgas neid olukordi, kus need liidu kodanikud, kes on kasutanud oma vaba liikumise õigust (asudes näiteks tööle või õppima teise liikmesriiki), leiavad ennast ebasoodsamast olukorrast võrreldes nende

⁷⁶ Nõukogu 15.10.1968 määrus (EMÜ) nr 1612/68 töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires, EÜT L 257, 19.10.1968, eestikeelne eriväljaanne: peatükk 5 köide 1, lk 15 - 26. Määruse preambul viitab, et töötajate vaba liikumise õigust Euroopa Liidus „peavad saama ilma diskrimineerimiseta kasutada alalised, hooaja- ja piirialatöötajad ning need, kes teevad tööd seoses teenuste osutamisega.”

⁷⁷ Nõukogu 14.07.1971 määrus nr 1408/71 sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate ja nende pereliikmete suhtes artikkel 1 punkt b sätestab piirialatöötaja mõiste: „töötaja, kes töötab ühe liikmesriigi territooriumil ja elab mõne teise liikmesriigi territooriumil, kuhu ta korrapäraselt naaseb iga päev või vähemalt kord nädalas; piirialatöötajal, kelle temaga tavapäraselt seotud ettevõtja lähetab mujale sama või mõne muu liikmesriigi territooriumil, nii et ta ei saa seetõttu iga päev või vähemalt kord nädalas oma elukohta naasta, säilib piirialatöötaja staatus siiski kuni neli kuud.” Määruse artikkel 1 punkt c sätestab ka hooajatöötaja mõiste: „töötaja, kes suundub liikmesriigi territooriumile, mis ei ole tema elukohajärgne liikmesriik, et töötada seal hooajaliselt selle riigi ettevõtja või tööandja juures, kusjuures selline töötamine ei tohi mingil juhul kesta kauem kui kaheksa kuud, ning kes jääb hooajalise töötamise ajaks kõnealuse riigi territooriumile; hooajatööna mõistetakse tööd, mis aastaegade vahetumise tõttu igal aastal kordub.” Vt piirialatöötajate võrdse kohtlemise kohta ka Euroopa Liidu Kohtu 18.07.2007 otsus asjas nr C-213/05 Geven.

⁷⁸ Euroopa Liidu Kohtu 16.01.2003 otsus asjas nr C-388/01 Komisjon vs Itaalia, p 14.

isikutega, kes liidu õigusest tulenevaid põhivabadusi ei kasuta.⁷⁹ Seejuures ei lähtu kõnealuste isikute ebasoodsam positsioon mitte nende kodakondsusest, vaid on seotud üksnes sellega, et need isikud on kasutanud EL õigusega tagatud liidu kodanike vaba liikumise õigust.⁸⁰ Taolise näitena võib tuua olukorra, kus üliõpilane, kelle rahvastikuregistrijärgne elukoht asub Tallinnas ja kes saab seetõttu sõita soodushinnaga sõidukaardiga, otsustab asuda vahetusüliõpilasena õppima Helsingi ülikooli. Registreerides end Helsingis elades sealses kohalikus omavalitsuses Helsingi elanikuks,⁸¹ ei saa tudeng olla enam rahvastikuregistrijärgne Tallinna elanik.⁸² Kuigi Helsingis õppiv üliõpilane võib nädalavahetuse ja koolivaheaegadel lühema või pikema perioodi jooksul Tallinnas viibida ning selle jooksul ka ühistransporti kasutada, on ta seoses otsusega kasutada liidu kodanikuna vaba liikumise õigust ning õppida mõnda aega teises liikmesriigis kaotanud õiguse sõita Tallinnas soodushinnaga sõidukaardiga. Seega asub kõnealune üliõpilane võrreldes teiste tallinlastest üliõpilastega, kes ennast mõne teise liikmesriigi ülikoolis täiendada ei soovi, ühistranspordi sõidusoodustuste kasutamise osas ebasoodsamas olukorras.

87. Seejuures pean vajalikuks mainida, et vastavalt Euroopa Liidu Kohtu praktikale ei mõjuta meetme käsitlemist isikute vaba liikumist õigust piirava või selle õiguse kasutamist vähem atraktiivseks muutva meetmena asjaolu, et konkreetsete hüvede (antud juhul ühistranspordi sõidusoodustuste) seotus elukohaga võib olla vaid üks paljudest argumentidest, mida isikud oma vaba liikumise õiguse kasutamise poolt või vastu otsustamisel arvesse võtavad. Samuti pole vajalik tõendada, kas ja kui suur hulk liidu kodanikke just konkreetsele elukohanõudele tuginedes otsustas

⁷⁹ Vt nt Euroopa Liidu Kohtu 07.03.1991 otsus asjas nr C-10/90 Masgio, p 17-18. Euroopa Liidu Kohus on 15.12.2005 otsuses liidetud kohtuasjades nr C-151/04 ja 152/04 Nadin jt, p-des 34-35 märkinud: „EÜ asutamislepingu töötajate liikumisvabadust käsitlevad sätted on mõeldud liikmesriikide kodanike jaoks kogu Euroopa Ühenduse piires mis tahes erialase töö tegemise lihtsustamiseks ja nendega on vastuolus meetmed, mis võivad kahjustada nende kodanike huve [ingl - „*place Community citizens at a disadvantage*”], kes soovivad teostada majandustegevust mõne teise liikmesriigi territooriumil. Õigusnormid, mis takistavad või üritavad takistada liikmesriigi kodanikel lahkuda päritoluriigist, et kasutada oma õigust liikumisvabadusele, kujutavad järelikult endast selle vabaduse piirangut, isegi kui neid kohaldatakse sõltumatult asjaomaste töötajate kodakondsusest.” Kõnealused kohtuasjad käsitlesid liikmesriigi poolt füüsilisest isikust ettevõtjale kehtestatud kohustust registreerida kõnealuses riigis äriühingule kuuluv sõiduk, mille on tema käsutusse andnud tööandjaks olev teises liikmesriigis asutatud äriühing. Euroopa Liidu Kohus leidis, et taoline registreerimiskohustus on piirab liidu kodanike vaba liikumise õigust, kuna „[...] võib heidutada neid isikuid kasutamast oma õigust liikumisvabadusele.”

⁸⁰ Taolist situatsioon, kus liidu kodanik satub oma vaba liikumise õiguse kasutamise järgselt varasemaga võrreldes ebasoodsamasse olukorda, on õiguskirjanduses nimetatud ka migratsioonil põhinevaks diskrimineerimiseks (ingl - discrimination on grounds of migration). Vt A. Castro Oliveira. Workers and Other Persons: Step-by-Step from Movement to Citizenship - Case Law 1995-2001. 39 CML Rev (2002), p 91. Vt ka Kohtujurist Fennelly 16.09.1999 arvamus Euroopa Liidu Kohtu asjas nr C-190/98 Graf, p 21.

⁸¹ Soome ulkomaalislaki (eesti k - välismaalaste seadus) § 159 sätestab EL liikmesriikide kodanike kohustuse ennast 3 kuu jooksul Soome elama asumisest arvestades ennast Soome rahvastikuregistris registreerida. Seadus on kättesaadav arvutivõrgus: www.finlex.fi.

⁸² RRS § 39¹ sätestab isiku kohustuse hoolitseda oma elukoha aadressi õiguse eest rahvastikuregistris. RRS § 40 lg 1 koostoimes § 40 lõikega 4 sätestab, et elukoha aadressi andmiseks rahvastikuregistrisse esitab isik elukohateate kohaliku omavalitsusüksuse pädevale asutusele, kusjuures elukohateates tuleb esitada ühe elukoha aadress. Kui isik kasutab elamiseks mitut elukohta, esitab ta rahvastikuregistrisse kandmiseks omal valikul ühe tema poolt kasutatava elukoha aadressi. RRS § 45 sätestab rahvastikuregistrisse kantud elukoha aadressi muutmise alused, milleks võib olla RRS § 40 lõikes 1 sätestatud elukohateade. Lisaks sellele aga näeb kõnealuse säte ette rahvastikuregistrijärgse elukoha aadressi muutmise juhul, kui isiku elukoht on välisriigis (välisriigi pädevalt asutuselt saadud andmete alusel). Ka konsulaarseadus näeb ette alused rahvastikuregistritoimingute tegemiseks juhul, kui Eesti kodanik elab püsivalt välisriigis. Nimelt sätestab konsulaarseaduse § 38 järgmist:

„(1) Konsulaarametnik või aukonsul kannab või edastab välisriigis püsivalt elava Eesti kodaniku või välismaalase andmed Eesti rahvastikuregistrisse rahvastikuregistri seaduse kohaselt.

(2) Konsulaarametnik kontrollib Eesti kodanikule ja välismaalasele konsulaartenuse osutamisel Eesti rahvastikuregistrisse isiku kohta kantud andmeid ning parandab ja täiendab neid esitatud alusdokumentide põhjal või edastab alusdokumendid või nende kinnitatud ära kirjad kannete parandamiseks ja täiendamiseks Eesti rahvastikuregistrisse rahvastikuregistri seaduse kohaselt.”

loobuda oma õigusest kasutada töötajate, teenuste või lihtsalt oma liidu kodanikuks olemisest tulenevat isikute vaba liikumise õigust. Piisab sellest, et kõnealune meede võib üksnes potentsiaalselt EL aluslepingu sätetega tagatud vaba liikumise õiguse kasutamist mõjutada.⁸³

88. Eelnevat analüüsi põhjal asun seisukohale, et soodushinnaga **ühistranspordi sõidukaartide võimaldamine üksnes rahvastikuregistrijärgsetele Tallinna elanikele riivab EL asutamislepingus sätestatud EL kodanike vaba liikumise õigust liidu territooriumil ning kodakondsuse alusel diskrimineerimise keeldu.**

Üldise võrdsuspõhiõiguse riive

89. Eespool leidsin, et PS §-s 12 sätestatud üldise võrdsuspõhiõiguse riivega on tegemist ka nn vastupidise diskrimineerimise juhtudel (vt punktid 67-74).

90. Näiteks leian, et Tallinna ühistranspordi määrusega kehtestatud 1, 3, ja 10 päeva perioodikaartide kasutamise seisukohast asuvad ühest küljest Tallinnas töö, turismi vms eesmärgil lühema või pikema perioodi jooksul viibivad teiste liikmesriikide kodanikud ning aeg-ajalt Tallinna ühistransporti kasutavad väljaspool Tallinna elavad Eesti elanikud võrreldavas olukorras. Nii teiste liikmesriikide kodanikel kui ka teiste Eesti kohalike omavalitsuste elanikel (nt Rae valla elanikel) võib Tallinnas lühiajaliselt ja/või aeg-ajalt viibides tekkida vajadus kasutada ühistransporti.⁸⁴ Samas ei asu kummassegi gruppi kuuluvate isikute rahvastikuregistrijärgne elukoht Tallinnas ning neil ei pruugi olla kõnealuse kogukonnaga ka püsivamaid sidemeid.

91. Vaatamata sellele, et mitte-tallinlastest teiste liikmesriikide kodanikud ning teistes Eesti kohalikes omavalitustes elavad Eesti elanikud, kes ei ole kasutanud vaba liikumise õigust, kasutavad Tallinna ühistransporti võrdsetel asjaoludel ning neid tuleks seetõttu ka sõidusoodustuste võimaldamisel või mitte-võimaldamisel kohelda võrdselt, tingib üksnes EL õigusest lähtumine teiste liikmesriikide kodanike ja Eesti elanike, kes ei ole kasutanud vaba liikumise õigust, erineva kohtlemise ühistranspordi sõidusoodustuste saamisel. Nimelt saavad teiste liikmesriikide kodanikud Tallinna ühistranspordi määrusega sätestatud elukoha nõudega seotud sõidusoodustuste võimaldamise osas tugineda EL aluslepingute sätetele (EL kodanike diskrimineerimiskeeldu ja vaba liikumise õigust reguleerivad sätted), samas kui Eesti teistes kohalikes omavalitustes elavad inimesed kõnealustele EL õiguse sätetele tugineda ei saa. Täpsemalt on minu hinnangul PS §-s 12 sätestatud võrdsuspõhiõigust riivava vastupidise diskrimineerimisega tegemist eeldusel, et Tallinn tagab ühistranspordi sõidusoodustusi kõigile vaba liikumise õigust kasutanud EL teiste liikmesriikide kodanikele, kuid mitte kõnealuse riigi enda elanikele.

3.2. Ühistranspordi sõidusoodustuste rahvastikuregistrijärgse elukoha nõudega sidumist õigustavad põhjused

⁸³ Euroopa Liidu Kohtu 01.04.2008 otsus asjas nr C-212/06 Prantsuskeelse kogukonna valitsus, Valloonia valitsus vs Flandria valitsus, p 52.

⁸⁴ Arvestades Tallinna rolli nii administratiivkeskuse kui ka turismi- ja majandusliku tõmbekeskusena, võib Tallinna ühistranspordi potentsiaalsete kasutajatena loetleda näiteks nii linna külastavaid sise- ja välituriste, vajalikes asjaajamistes riigiasutusi külastavaid isikuid, samuti töö- ja äriasjus või seoses koolituste, seminaride vms linnas ajutiselt viibivaid isikuid.

92. Tallinna Linnavolikogu põhjendas elukohast lähtuvaid hinnaerisusi Tallinna ühistranspordi täiskaartide hindades ning elukoha nõuet soodushinnaga sõidukaartide võimaldamisel sellega, et linn peab lähtuma eelkõige oma elanike huvidest ning vajadustest ja et Tallinn soovib majanduslanguse perioodil just oma linna elanikke toimetulekul abistada. Samuti märkis Tallinna Linnavolikogu vastuses, et soodustuste kehtestamine üksnes Tallinna elanikele on tingitud linna eelarvevahendite piiratusest. Arvestades, et Tallinna ühistransporti rahastatakse pea täielikult Tallinna linna eelarvest ning saadud piletitulust, on Tallinna Linnavolikogu pidanud mõistlikuks soodushindadega ühistranspordi sõidukaartide võimaldamist üksnes neile isikutele, kelle elukoht asub rahvastikuregistri järgi Tallinnas ning kelle tulumaks laekub seega Tallinna linna eelarvesse.

93. Tallinna Linnavolikogu vastusest võib järeldada, et üksnes rahvastikuregistrijärgsetele Tallinna elanikele soodsama hinnaga täiskaartide ning soodushinnaga kaartide võimaldamisel on Tallinna Linnavolikogu lähtunud nii majanduslikest kaalutlustest kui ka soovist arvestada eelkõige oma linna elanike huvide ja vajadustega, soodustades nende toimetulekut majanduslikult keerukal perioodil.

3.2.1. Puhtmajanduslikud kaalutlused ja maksusüsteemi ühtsuse tagamine

94. Esiteks annan hinnangu, kas Tallinna ühistranspordi määrusega kehtestatud rahvastikuregistrijärgsel elukohal põhinevat sõidusoodustuste süsteemi oleks võimalik õigustada põhjendusega majanduslike ressursside piiratusest või sooviga tagada maksusüsteemi ühtsus.

95. Pean eelnevale Euroopa Liidu Kohtu praktika analüüsile (vt punktid 44-45) viidates vajalikuks märkida, et Tallinn ei saa rahvastikuregistrijärgse elukohaga seotud hüvede kehtestamisega kaasnevat liidu kodanike ebavõrdset kohtlemist ning vaba liikumisõiguse piirangut õigustada põhjendusega, et kuna kõnealuseid hüvesid rahastatakse üksnes kohaliku omavalitsuse eelarvest, puudub omavalitsusel raha ühetaoliste, elukohast sõltumatute hüvede kehtestamiseks.

96. Teiseks tuleb analüüsida, kas ÜTS § 29 lg 3 alusel võiks Tallinn teha ühistranspordisoodustusi vaid enda omavalitsuse elanikele, põhjendades seda vajadusega tagada oma maksubaasi ühtsus. Leian Euroopa Liidu Kohtu praktikat arvesse võttes, et siiski mitte. Kuigi paljude kohalike omavalitsuste, k.a Tallinna ühistranspordi rahastatakse muu hulgas ka omavalitsuse rahvastikuregistrijärgsetelt elanikelt laekuvast üksikisiku tulumaksust⁸⁵ (ning väljaspool antud kohalikku omavalitsust elavad isikud seega tulumaksu kaudu ühistranspordi rahastamisse ei panusta), puudub ühistranspordi sõidusoodustuste puhul vajalik otsene seos maksustamise ja sellele vastava hüve vahel.

97. Tulumaks on üldotstarbeline maks, mille eesmärk on riigi ja kohalike omavalitsuste finantseerimine tervikuna ning millel puudub otsene vastusooritus maksumaksja jaoks.⁸⁶ Rahvastikuregistrijärgse omavalitsuse elaniku jaoks ei teki tulumaksu maksmisel subjektiivset õigust nõuda avalikult võimult teatud vastusooritust, nt ühistranspordi sõidusoodustuste näol.

⁸⁵ RRS § 48 lg 2 p 2 sätestab, et rahvastikuregistrisse kantud elukoha aadressil on muu hulgas õiguslik tähendus ka kohaliku omavalitsuse eelarvesse laekuvate maksude tasumisel maksuseadustes sätestatud alustel. Tulumaksuseaduse § 5 lg 1 p 1 sätestab residentist füüsilise isiku makstud tulumaksu laekumise kohta, et arvestamata tulumaksuseaduse 4. peatükis sätestatud mahaarvamisi, laekub maksumaksja elukohajärgsele kohaliku omavalitsuse üksusele 11,4% residentist füüsilise isiku maksustatavast tulust.

⁸⁶ Maksukorralduse seaduse § 2 sätestab maksu legaldefiniitsiooni: „Maks on seadusega või seaduse alusel valla- või linnavolikogu määrusega riigi või kohaliku omavalitsuse avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks või selleks vajaliku tulu saamiseks maksumaksjale pandud ühekordne või perioodiline rahaline kohustus, mis kuulub täitmisele seaduse või määrusega ettenähtud korras, suuruses ja tähtaegadel ning millel puudub otsene vastutasu maksumaksja jaoks.”

Eelnevale lisaks soovin veel välja tuua, et üksikisikutelt laekuv tulumaks moodustab vaid osa Tallinna ühistranspordi finantseerimiseks makstavast avaliku liiniveo toetusest.⁸⁷ Tallinna ühistranspordi rahastatakse lisaks ka kogutava piletitulu arvelt ning seega panustavad ühistranspordi rahastamisse piletitulu kaudu ka need isikud, kes pole kohaliku omavalitsuse rahvastikuregistrijärgsed elanikud ega saa oma panusele vaatamata sõidusoodustusi kasutada. Samuti pole üksikisiku tulumaksult ühistranspordisüsteemi rahastamisse arvatav summa ja võimalik saadav sõidusoodustuse ulatus omavahel seotud – kõrgemapalgalsed isikud, kellelt laekub linnakassase absoluutsummas rohkem tulumaksu, ei saa kasutada ühistranspordi sellevõrra soodsamatel tingimustel.⁸⁸ Täiendavalt märgin, et sõidusoodustusi saavad kasutada ka need kohaliku omavalitsuse elanikud, kes tulumaksu ei maksa (nt üliõpilased, kes tööl ei käi) ega panusta seega ka otseselt rahaliselt avaliku liiniveo toetusteks makstavatesse summadesse.

98. Eelneva arutluskäigu põhjal olen seisukohal, et soodushinnaga ühistranspordi piletite võimaldamist üksnes rahvastikuregistrijärgsetele Tallinna elanikele ei saa õigustada **puht-majanduslike argumentidega ega vajadusega tagada kohaliku omavalitsuse elanike tulumaksu laekumise ja sõidusoodustuste võimaldamise seose näol maksusüsteemi ühtsus.**

3.2.2. Lõimumine kogukonnaga

99. Tõlgendades eelnevalt ÜTS § 29 lõiget 3 Euroopa Liidu õigusest lähtuvalt, jõudsin järeldusele, et kõnealune volitusnorm lubab põhimõtteliselt kohalikel omavalitsustel kehtestada nn täiendavaid sõidusoodustusi ka selliselt, et soodustuste saajate ring on piiratud nende isikutega, kes on väljendanud kõnealuse kogukonnaga püsivamat sidet ja lõimumist (mille väljenduseks võib olla isiku rahvastikuregistrijärgne elukoht asjakohases kohalikus omavalitsuses) (vt punkt 66). Kõnealused elukohapõhised sõidusoodustused, mis on kantud avalikust huvist tagada teatud side soodustusi võimaldava kohaliku omavalitsuse ja neid soodustusi kasutavate isikute vahel, on ÜTS § 29 lg 3 volitusnormiga kooskõlas aga üksnes siis, kui nende kehtestamine on ühelt poolt soodustustega taotletavat eesmärki ning konkreetsete soodustuste olemust ning teisalt EL aluslepingust tulenevat liidu kodanike võrdse kohtlemise nõuet ning vaba liikumise õigust silmas pidades proportsionaalne.

100. Järgmiseks analüüsingi, kas Tallinna ühistranspordi määrusega 1, 3, 10, 30 ja 90 päeva soodushinnaga sõidukaartidele (sh soodsama hinnaga täiskaartidele) kehtestatud rahvastikuregistrijärgse elukoha nõue on lõimumisnõude eesmärki silmas pidades proportsionaalne ega riiva Euroopa Liidu kodanike vaba liikumise õigust ning võrdse kohtlemise nõuet rohkem, kui see on antud eesmärgiga õigustatav.

101. Esiteks soovin veelkord rõhutada ka juba eespool käsitletud Euroopa Liidu Kohtu seisukohta, mille järgi ei tähenda liidu kodanike võrdse kohtlemise nõue küll iseenesest automaatselt ja tingimusteta ligipääsu kõigile liikmesriigi sotsiaalsetele hüvedele,⁸⁹ kuid **teatud**

⁸⁷ Sellele on viidanud ka Tallinna Linnavolikogu 11.03.2010 minu teabe nõudmisele saadetud vastuses.

⁸⁸ Taoline lähenemine oleks vastuolus ka ühistranspordi sõidusoodustuste tagamise üldise eesmärgiga – tagada ühistranspordi kättesaadavus ka neile, kellele see võib majanduslikest, tervislikest või muudest sotsiaalsetest tingimustest tingituna raskesti kättesaadav olla.

⁸⁹ Sellist seisukohta kinnitab ka Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 29.04.2004 direktiiv 2004/38, mille artikkel 24 lg 2 sätestab, et „[...] vastuvõttev liikmesriik ei ole kohustatud tagama õigust sotsiaalabile elamisperioodi esimese kolme kuu jooksul või, kui see on asjakohane, [direktiivi 2004/38] artikli 14 lõike 4 punktis b sätestatud pikema ajavahemiku jooksul [mil teises liikmesriigis tööd otsiv liidu kodanik suudab tõendada, et ta jätkab töö otsimist ja et tal on tegelik võimalus tööd leida], samuti pole ta kohustatud enne alalise elamisõiguse omandamist andma stipendiumide või õppelaenu toimetulekutoetust õpinguteks, sealhulgas tööalaseks koolituseks, muudele isikutele kui töötajatele, füüsilisest isikust ettevõtjatele, sellise staatuse säilitanud isikutele ja nende pere liikmetele.” Vt Euroopa Parlamendi ja

hüvedest osa saamine peab siiski olema tagatud ka neile teiste liikmesriikide kodanikele, kes vastuvõtvast riigis üksnes ajutiselt viibivad. Selline kohustus sõltub konkreetsete hüvede laadist ja eesmärgist ning laieneb eelkõige neile hüvedele, mille kasutamine on otseselt seotud või kaasneb isikute või teenuste vaba liikumise õiguse kasutamisega.⁹⁰

102. Leian, et nimetatud seisukoha valguses tuleb hinnata ka Tallinna ühistranspordi määrusega kehtestatud sõidusoodustusi erinevatele perioodikaartidele. Seejuures tuleb analüüsida erinevate kasutusperioodidega **sõidukaartide olemust ja nende kehtestamise eesmärke**, tehes alles seejärel lõpliku järelduse selle kohta, kas konkreetsele perioodikaardile kehtestatud sõidusoodustuse sidumine elukoha nõudega on lõimumisnõude eesmärki silmas pidades proportsionaalne.

103. Tallinna ühistranspordi määrusega kehtestatud erinevate perioodikaartide (1, 3, 10, 30 ning 90 päeva sõidukaartide) osas soovin esmalt esile tõsta 1, 3 ja 10 päeva perioodikaarte (edaspidi ka: *lühiajalised perioodikaardid*).

104. Leian, et nimetatud 1, 3 ja 10 päeva perioodikaardid on eelkõige mõeldud kasutamiseks just neile isikutele, kellel puudub igapäevaselt vajadus Tallinna ühistransporti kasutada, kuid kes võivad siiski lühiajaliselt või ajuti Tallinnas viibides linnas liiklemiseks ühistranspordi kasuks otsustada. Seega võib asuda seisukohale, et kõnealuste sõidukaartide kasutajate sihtgruppi kuuluvad paljuski just need isikud, kellel puudub püsiv ja igapäevane side Tallinnaga. Seejuures tuleb arvesse võtta, et lühiajaliste perioodipiletite kasutajateks võivad Eesti kodanike ja alaliselt Eestis elavate liidu kodanike kõrval olla ka teiste liikmesriikide kodanikest turistid või seoses töö või muude kohustustega Tallinnas viibivad teiste liikmesriikide kodanikud.⁹¹

105. Seejuures leian Euroopa Liidu Kohtu praktikale tuginedes, et osas, milles liikmesriikide kodanikest turistid (või ka töö, õpingutega vms seoses teistes liikmesriikides liikuvad liidu kodanikud) võivad vastuvõtvast liikmesriigis viibimise jooksul vajada ringi liikumiseks ühistransporti, tuleb ühistransporditeenust just Tallinnas viibivate teiste liikmesriikide kodanike seisukohast pidada liidu kodanike vaba liikumise õigust toetavaks ja sellega lahutamatult seotud teenuseks.

106. Nimetatud lühiajaliste perioodikaartide sõidusoodustuse kasutamise eeldusena kehtestatud rahvastikuregistrijärgse elukoha nõude proportsionaalsuse hindamisel ei saa mööda vaadata ka tõsiasjast, et olukorras, kus teiste liikmesriikide kodanikud külastavad Tallinna üksnes ajuti ja/või lühikese perioodi jooksul, puudub neil isikutel, ka juhul kui nad seda sooviksid, praktiliselt oma ajutist viibimiskohta (nt hotell vms majutusasutus; peatumine tuttavate pool) alalise elukohana

Nõukogu 29.04.2004 direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜEMP kohaldatav tekst, ELT L 158, 30.04.2004, lk 77-123.

⁹⁰Vt P.Craig, G.de Burca, EU Law. Text, Cases and Materials, 4th Ed, OUP 2008, p 825-826; M. Dougan, E. Spaventa. „Wish you weren't here...”. New Models of Social Solidarity in the European Union. – M. Dougan, E.Spaventa. Social Welfare and EU Law, Oxford ; Portland, Oregon : Hart, 2004, lk 195-197.

⁹¹ Selles osas leian, et nn lühiajalised perioodikaardid sarnanevad oma kasutusotstarbelt ja kasutajate sihtgrupi poolest paljuski ühekordseks kasutamiseks mõeldud sõidutalongidele ja tunnipiletitele. Seejuures osutan, et Tallinna ühistranspordi määruse § 6 lg 1 järgi on soodustalongi ja soodustunnipileti kasutamise õigus õpilasel, üliõpilasel, pensionäril ning raske või keskmise puudega 16-aastaselt või vanema isikul sõltumata isiku elukohast.

rahvastikuregistrisse kanda (võttes arvesse nii peatumispaiga tüüpi kui ka vajalikeks rahvastikuregistritoiminguteks kuluvat aega).⁹²

107. Seega, võttes ühest küljest arvesse ühistransporditeenuse seotust isikute ja teenuste vaba liikumise õiguse teostamisega ning teisalt nn lühiajaliste perioodikaartide võimaldamise eesmärki, nende kasutajate sihtgruppi ning sisulist võimatust oma ajutist viibimiskohta rahvastikuregistris registreerida, olen seisukohal, et **sõidukaartide osas, mis ongi suunatud just nende isikute vajadustele, kes kasutavad linna ühistransporditeenust vaid ajuti ja/või lühiajaliselt (näiteks turistid), ei ole sõidusoodustuste sidumine rahvastikuregistrijärgse elukoha nõudega (teisisonu nõudega, et soodustusi saavad isikud peaksid olema väljendanud püsivamat sidet ja lõimumist soodustusi pakkuva kohaliku omavalitsusega) taotletava eesmärgi suhtes proportsionaalne.**

108. Niinimetatud lühiajaliste perioodikaartide kõrval on perioodikaartide olemust, eesmärki ja nende peamist kasutajate sihtgruppi aluseks võttes võimalik välja tuua sellised pikema kehtivusperioodiga ühistranspordi sõidukaardid, mis on olemuslikult suunatud eelkõige neile isikutele, kes kasutavad ühistransporti igapäevaselt ja pidevalt (nn pikaajalised perioodikaardid). Seejuures võib leida, et nn pikaajalistele perioodikaartidele sõidusoodustuste kehtestamise eesmärk on muuta ühistransport neile kogukonna liikmetele, kes seda igapäevaselt näiteks tööle, kooli, lasteaeda, poodi vms vajamiseks jõuavad, võimalikult taskukohaseks, soodustades seeläbi kohaliku kogukonna igapäevast ja püsivat toimimist. Samuti osutan, et nende isikute jaoks, kellele ühistranspordi kasutamine on igapäevaselt tööle, kooli, lasteaeda vms jõudmiseks möödapääsmatult vajalik, võib pikaajaliste soodushinnaga perioodikaartide kasutamise võimaldamisel (ja seeläbi saavutatud kokkuhoiul) olla nii praktiliselt kui majanduslikult hoopis olulisem kaal, kui nende isikute jaoks, kes viibivad Tallinnas üksnes lühiajaliselt ja kelle vajadus ühistransporti kasutada on seega ajaliselt piiratud.

109. Eelneva arutluskäigu kokkuvõtteks asun seisukohale, et kõnealuste **pikaajalistele perioodikaartide kehtestatud soodustuste eesmärgiks** on läbi igapäevaselt ühistransporditeenust vajavate ja kasutavate inimeste soodustamise toetada ka kogukonna toimimist tervikuna, aidates seeläbi omakorda kaasa ka kogukonna liikmete paremale lõimumisele. Sellest seisukohast lähtuvalt leian, et nn pikaajalistele perioodikaartidele kehtestatud sõidusoodustuste saajate ringi piiramine isikutega, kes on elukoha registreerimise näol väljendanud püsivat sidet soodustusi tagava kohaliku omavalitsusega, teenib legitiimset eesmärki tagada teatud lõimumisaste soodustusi võimaldava kohaliku omavalitsuse ja neid soodustusi kasutavate isikute vahel ning on seega põhimõtteliselt lubatav. Samas tuleb silmas pidada, et ÜTS § 29 lg 3 alusel kehtestatud

⁹² RRS § 40 sätestab muu hulgas ka nõuded elukohale, mille registreerimist rahvastikuregistris isik taotleb. RRS § 40 lõiked 5-6 näevad ette järgmist:

(5) Ruum, mille aadressi isik elukohateates elukohana märgib, peab olema elamu või korter, mis on kasutatav alaliseks elamiseks (edaspidi *eluruum*), välja arvatud:

1) kui isik taotleb talle kuuluva ehitatava hoone või muu talle kuuluva ruumi aadressi enda ja temaga koos elavate isikute elukoha aadressina rahvastikuregistrisse kandmist;

2) kui isik tõendab ruumi, mis pole eluruum, kasutamist elukohana.

(6) Kui isik ei ole elukohateates märgitud eluruumi omanik, lisab ta elukohateatele eluruumi kasutamise õigust tõendava dokumendi koopia või eluruumi omaniku loa elukohateates nimetatud elukoha andmete kandmiseks rahvastikuregistrisse. Kui isik esitab elukohateate posti teel, lisab ta elukohateatele oma isikut tõendava dokumendi isikuandmetega lehekülje koopia. Digitaalallkirjaga elukohateate esitamisel ei lisata isikut tõendava dokumendi isikuandmetega lehekülje koopiat.”

RRS § 41 sätestab: Kohaliku omavalitsusüksuse pädev asutus kontrollib elukohateate saamisest alates kümne tööpäeva jooksul elukohateate vastavust kehtestatud nõuetele ning kannab elukoha aadressi rahvastikuregistrisse või keeldub elukoha aadressi kandmisest rahvastikuregistrisse käesoleva seaduse § 44 lõikes 1 sätestatud alustel.

rahvastikuregistrijärgse elukoha nõue kui sõidusoodustuste võimaldamise eeltingimus on volitusnormi piiridega kooskõlas üksnes tingimusel, et soodustuste kasutamise eeldusena kehtestatud elukoha registreerimise nõue ei ole valitud eesmärgi suhtes ebaproportsionaalne s.t ei riiva liidu kodanike võrdse kohtlemise nõuet ja vaba liikumise õigust enam, kui see on lõimumisnõude eesmärgiga põhjendatav.

110. Eeltoodud proportsionaalsusnõude järgimise hindamisel on kesksel kohal küsimus, millise kriteeriumi alusel määratleda nn pikaajalisi perioodikaarte. Teisisõnu on oluline leida vastus küsimusele, millise kehtivusperioodiga sõidukaartide puhul võib kohalik omavalitsus ÜTS § 29 lg 3 volitusnormi alusel kehtestatud sõidusoodustuste kasutamise siduda rahvastikuregistrijärgse elukoha nõude eeltingimusega.

111. Arvestades soodustuste kasutamise eeltingimusena sätestatud elukoha nõude otsest seotust Euroopa Liidu kodanike vaba liikumise õiguse ja nende võrdse kohtlemise nõudega, leian, et nn pikaajaliste sõidukaartide sõidusoodustustele kehtestatud rahvastikuregistrijärgse elukoha tingimuse õiguspärasuse hindamisel on asjakohane juhinduda Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivist 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil.⁹³ Nimelt sätestab kõnealuse direktiivi artikkel 6 lg 1 liidu kodanike kolmekuulise elamisõiguse, nähes ette, et liidu kodanikel on õigus elada teise liikmesriigi territooriumil kuni kolm kuud, ilma et nad peaksid täitma muid tingimusi või formaalsusi peale nõude omada kehtivat isikutunnistust või passi. Artikli 6 lg 2 täiendab, et kolmekuulise elamisõiguse sätteid kohaldatakse ka nende liidu kodanikuga kaasas olevate või ühinevate pereliikmete suhtes, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, kuid kellel on kehtiv pass. Direktiivi artikkel 8 lg 1 sätestab, et vastuvõttev liikmesriik võib teiste liikmesriikide kodanike üle kolmekuuliste elamisperioodide puhul nõuda, et liidu kodanik registreeriks ennast asjaomas ametiasutuses. Seejuures täpsustab ning rõhutab direktiivi artikkel 8 lg 2, et artikli 8 lõikes 1 sätestatud registreerimistähtaeg *ei või olla lühem* kui kolm kuud (s.t mitte lühem kui 90 päeva⁹⁴) alates saabumiskuupäevast. Teisisõnu keelab viimatimainitud säte vastuvõtvatel liikmesriikidel nõuda, et riigis viibivad teiste liikmesriikide kodanikud registreeriks oma elukoha asjassepuutuvad riigis enne 90 päeva möödumist alates riiki sisenemist.

112. Kõnealused direktiivi sätted on Eestis üle võetud Euroopa Liidu kodaniku seadusega, mille § 7 sätestab Euroopa Liidu kodaniku viibimisõiguse. Seaduse § 7 lg 2 näeb ette, et Euroopa Liidu kodanik peab hiljemalt kolme kuu möödumisel Eestisse sisenemise päevast arvates oma elukoha registreerima rahvastikuregistri seaduses sätestatud korras.⁹⁵

113. Eeltoodu põhjal leian, et olukorras, kus liidu kodanikel on Euroopa Liidu aluslepingutest tulenev õigus teistes liikmesriikides vabalt liikuda ja viibida ning direktiivi 2004/38/EÜ järgi ei või vastuvõttev liikmesriik riigis viibivatelt teiste liikmesriikide kodanikelt enne kolme kuu (st vähemalt 90 päeva) möödumist nende riiki sisenemisest rahvastikuregistris registreerimist nõuda, **ei ole ka õigustatud ÜTS § 29 lg 3 aluse kehtestatud kolmekuuliste või sellest lühema-ajalise kehtivusega ühistranspordi perioodikaartide sõidusoodustuste sidumine nõudega, et isikud**

⁹³ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 29.04.2004 direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜEMP s kohaldatav tekst, ELT L 158, 30.04.2004, lk 77-123.

⁹⁴ Võttes arvesse, et kuus on enamasti kas 30 või 31 päeva, veebruaris sõltuvalt aastast kas 28 või 29 päeva, ei ole kolmekuuline periood päevades kunagi lühem kui 90 päeva.

⁹⁵ Rahvastikuregistri seaduse § 42 lg 7¹ sätestab: „Euroopa Liidu, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi ja Šveitsi Konföderatsiooni kodanik esitab käesoleva seaduse §-s 40 nimetatud elukohateate vastavalt Euroopa Liidu kodaniku seaduses sätestatule.”

oleksid eelnevalt täitnud elukoha registreerimise nõude konkreetses kohalikus omavalitsuses. Taolise rahvastikuregistrijärgse elukoha nõude kehtestamine sõidusoodustuste kasutamise eeldusena teenib küll legitiimset eesmärki, kuid riivab liidu kodanike võrdse kohtlemise nõuet ja vaba liikumise õigust rohkem, kui see on lõimumisnõude kehtestamise eesmärgiga põhjendatav.

114. Tallinna ühistranspordi määrus kehtestab lisaks juba eespool käsitletud 1, 3 ja 10 päeva sõidukaartidele rahvastikuregistrijärgsel elukohal põhinevad sõidusoodustused ka 30 päeva ja 90 päeva sõidukaartidele. Tuginedes eeltoodud arutluskäigule, leian, et kuigi ÜTS § 29 lg 3 volitusnorm (tõlgendatuna kooskõlas EL õigusega) lubab põhimõtteliselt siduda nn pikaajaliste perioodikaartide sõidusoodustusi nõudega, et soodustusi kasutav isik oleks väljendanud oma alalise elukoha registreerimise kaudu teatavat lõimumist soodustusi pakkuva kohaliku omavalitsusega, **ei ole Tallinna ühistranspordi määrusega 30 ja 90 päeva soodushinnaga sõidukaartide (sh soodsama hinnaga täiskaartide) kasutamise eeldusena sätestatud elukoha registreerimise nõue valitud eesmärgi suhtes proportsionaalne.** Kuna sõidusoodustuste sidumine elukoha nõudega riivab Euroopa Liidu kodanike võrdse kohtlemise nõuet ja vaba liikumise õigust, leian, et **nn pikaajalistele perioodikaartidele elukoha nõudega seotud sõidusoodustuste proportsionaalsuse hindamisel on määravaks EL õigusest tulenev nõue, mille järgi ei või vastuvõtavad liikmesriigid teiste liikmesriikide kodanikelt nõuda oma elukoha registreerimist enne kolme kuu (s.t vähemalt 90 päeva) möödumist alates isiku riiki saabumise kuupäevast.**

3.3 Vastupidise diskrimineerimise kooskõla üldise võrdsuspõhiõiguse tagamise nõudega

115. Nagu ka juba eelnevalt viitasin, tuleb ÜTS § 29 lg 3 volitusnormi lahtimõtestamisel lisaks lõimumisnõude kehtestamise eesmärgile ja selle proportsionaalsuse hindamisele arvesse võtta ka põhiseaduses sätestatud nõudeid, eelkõige PS §-s 12 sätestatud üldise võrdsuspõhiõiguse järgimise nõuet. Seda eelkõige osas, milles ÜTS § 29 lõike 3 EL õiguse nõuetest lähtuva tõlgendamisega võib nn puhtalt riigisisestes situatsioonides (s.t Eesti teistes kohalikes omavalitsustes elavate Eesti elanike osas) kaasneda nn **vastupidine diskrimineerimine** (vt punktid 67-71).

Eelneva arutluskäigu põhjal leidsin ka, et olukord, kus EL õigusest tulenevate nõuete kohaldamise tagajärjel koheldakse liikmesriigi enda elanikke ühistranspordi sõidusoodustuste võimaldamisel erinevalt samadel tingimustel ühistranspordi kasutavate teiste EL liikmesriikide kodanikega, riivab PS § 12 lõikes 1 sätestatud üldise võrdsuspõhiõiguse kaitseala. Taolise erineva kohtlemise õigustamiseks ei eksisteeri PS § 12 kontekstis mõistlikku ja asjakohast põhjendust.

116. Eeltoodust johtuvalt olen seisukohal, et **niivõrd kuivõrd Euroopa Liidu vaba liikumise õiguse ja kodakondsuse alusel diskrimineerimise keeluga kooskõllaliselt tõlgendatud ÜTS § 29 lg 3 näeb ette vähemalt 90-päevastele sõidukaartidele kehtestatud sõidusoodustuste võimaldamise rahvastikuregistrijärgse elukoha nõudeta kõigile EL kodanikele, peavad kõnealused soodustused olema PS §-st 12 tulenevalt kättesaadavad ka Eesti elanikele, sõltumata nende registreeritud elukohast Eestis.**

117. Kokkuvõttes leian, et Tallinna Linnavolikogu 17.12.2009 määruse nr 42 „Tallinna ühistranspordis sõidu eest tasumise kord ja sõidupiletite hinnad” § 2 p-d 8-9 ja 23-24, § 4 ning § 6 lg 2 on osas, milles need seovad soodushinnaga 1, 3, 10, 30 ja 90 päeva sõidukaartide kasutamise õiguse ning soodsama hinnaga täiskaartide kasutamise õiguse isiku rahvastikuregistrijärgse elukohaga Tallinnas, õiguse vastuolus põhiseaduse § 3 lõikega 1 ning PS § 12 lõikega 1.

Osutan, et kuna 01.01.2011 jõustub Tallinna Linnavolikogu 18.11.2010 vastu võetud määrus nr 52 „Tallinna ühistranspordis sõidu eest tasumise kord ja sõidupiletite hinnad”, mis tunnistab kehtetuks Tallinna Linnavolikogu 17.12.2009 määruse nr 42 “Tallinna ühistranspordis sõidu eest tasumise kord ja sõidupiletite hinnad”, siis palun minu eespool toodud seisukohtadest lähtuvad muudatused sisse viia 01.01.2011 kehtima hakkava ühistranspordi määruse regulatsiooni.

4. Kokkuvõte

118. Käesoleva menetluse keskmes oli Tallinna Linnavolikogu 17.12.2009 määruse nr 42 „Tallinna ühistranspordis sõidu eest tasumise kord ja sõidupiletite hinnad” pinnalt tõusetunud küsimus sellest, kas ÜTS § 29 lg 3 alusel täiendavaid ühistranspordi sõidusoodustusi kehtestav kohalik omavalitsus võib nimetatud sõidusoodustuste kasutamise siduda rahvastikuregistrijärgse elukoha nõudega antud omavalitsuses.

119. Võttes arvesse Eesti kuulumist Euroopa Liitu ja sellega kaasnevat kohustust tagada, et kõik Eesti õigusaktid oleksid lisaks põhiseadusele kooskõlas ka EL õigusega, leian, et **ÜTS § 29 lõikes 3 sätestatud volitusnormi lahtimõtestamisel tuleb muu hulgas arvesse võtta ka EL asutamislepingus sätestatud vaba liikumise õigusest ja kodakondsuse alusel diskrimineerimise keelust lähtuvaid piiranguid.**

120. Eeltoodust tulenevalt tõlgendasin ÜTS § 29 lg 3 volitusnormi EL õiguse nõuetest lähtuvalt. Leidsin, et kõnealune **volitusnorm lubab kohalikel omavalitsustel kehtestada elukoha nõudega seotud sõidusoodustusi eeldusel, et elukoha nõude lähtepunktiks on avalikust huvist lähtuv ning isikute kodakondsusest sõltumatu eesmärk tagada, et sõidusoodustusi saaksid kasutada isikud, kes on väljendanud püsivamat seost ja lõimumist soodustusi võimaldava kohaliku omavalitusega.** Seejuures ei tohi sõidusoodustuste kasutamise eeldusena sätestatud lõimumisnõue ühelt poolt soodustuste olemust ja eesmärki ning teisalt EL kodanike võrdse kohtlemise nõuet ja vaba liikumise õiguse kaalukust arvesse võttes olla valitud eesmärgi suhtes ebaproportsionaalne. Teisisõnu, see ei tohi piirata liidu kodanike EL õigusest lähtuvaid õigusi rohkem, kui see on lõimumisnõude eesmärgiga põhjendatav.

Samuti leidsin, et niivõrd kuivõrd ÜTS § 29 lg 3 volitusnormi EL õiguse nõuetest lähtuva tõlgendamiseiga võib kaasneda nn **vastupidine diskrimineerimine, tuleb volitusnormi sisustamisel arvesse võtta ka PS §-st 12 tulenevast võrdsuspõhiõiguse tagamise nõuet.** Sellest lähtuvalt ei või kohalik omavalitsus ÜTS § 29 lg 3 alusel kehtestatud ühistranspordi sõidusoodustuste võimaldamisel kohelda erinevalt neid teiste EL liikmesriikide kodanikke, kes saavad soodustuste kasutamise osas tugineda EL aluslepingute sätetele, ning neid Eesti elanikke, kes elavad Eesti piires väljaspool asjakohast kohalikku omavalitsust ega saa seetõttu EL õiguse nõuetele tugineda.

121. Tallinna ühistranspordi määrust analüüsid leidsin, et nimetatud määrusega kehtestatud **rahvastikuregistrijärgsel elukohal põhinevad sõidusoodustused 1, 3, 10 päeva ning 30 ja 90 päeva sõidukaartidele on vastuolus ÜTS § 29 lg 3 volitusnormiga.** Asusin seisukohale, et sõidusoodustuste kasutamise eeldusena sätestatud elukoha nõue **võib küll põhimõtteliselt olla õigustatav** avalikust huvist lähtuva sooviga tagada teatud side soodustusi võimaldava kohaliku omavalitsuse ning nende soodustuste kasutajate vahel. **Siiski on 1, 3 ja 10 päeva ning 30 ja 90 päeva sõidukaartidele kehtestatud sõidusoodustuste sidumine isiku rahvastikuregistrijärgse elukoha nõudega lõimumisnõude eesmärki silmas pidades ebaproportsionaalne.**

Seejuures selgitasin, et eelkõige 1, 3 ja 10 päeva sõidukaardid on olemuslikult suunatud kasutamiseks pigem neile isikutele, kes kasutavad linna ühistransporditeenust vaid ajuti ja/või

lühiajaliselt, sh näiteks teiste liikmesriikide kodanikest turistidele. Seega ei ole kõnealuste perioodikaartide sõidusoodustuste sidumine rahvastikuregistrijärgse elukoha nõudega (teisisõnu nõudega, et soodustusi saavad isikud peaksid olema väljendanud püsivamat sidet ja lõimumist soodustusi pakkuva kohaliku omavalitsusega) proportsionaalne. Samuti tõin välja, et EL õigusest tulenevalt on liikmesriikide kodanikel õigus teistes liikmesriikides oma elukohta registreerimata kolme kuu (s.t vähemalt 90 päeva) jooksul vabalt reisida ja viibida ning vastuvõttev liikmesriik ei tohi teise liikmesriigi kodanikult sellest lühema perioodi jooksul oma elukoha registreerimist nõuda. Mainitud vähemalt 90 päevast registreerimistähtaega arvesse võttes leidsin järgmist: teatud pikaajalistele perioodikaartidele kehtestatud soodustuste üheks eesmärgiks on vaieldamatult toetada kogukonna toimimist. See soodustab selle kogukonna liikmete igapäevaselt hädavajaliku ühistransporditeenuse regulaarset kasutamist ja ka kogukonna liikmete paremat lõimumist. Seetõttu võib olla õigustatud nende soodustuste võimaldamine üksnes rahvastikuregistrijärgsetele kohaliku omavalitsuse elanikele. Siiski on 90-päevastele ja lühema kehtivusajaga sõidukaartide soodustustele kehtestatud elukoha nõue liikmesriikide kodanike registreerimiskohustusega vaba liikumise õigust silmas pidades siiski ebaproportsionaalne. **Pikemate kui 90-päevaste sõidukaartide osas võib minu hinnangul elukohanõue olla õigustatud.**

Viimaks tõin välja, et **PS §-s 12 sätestatud võrdsuspõhiõiguse tagamise nõudest** tulenevalt peab Tallinn osas, milles ÜTS § 29 lg 3 alusel sätestatud täiendavad sõidusoodustused 1, 3, 10 ning 30 ja 90 päeva sõidukaartidele tuleb rahvastikuregistrijärgsete tallinlastega võrdsetel alustel tagada ka teiste EL liikmesriikide kodanikele, võimaldama nimetatud soodusutusi võrdsetel tingimustel **ka väljaspool Tallinna elavatele Eesti elanikele.**

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Lisa 1

Väljavõte Tallinna Linnavolikogu 17.12.2009 määruse nr 42 „Tallinna ühistranspordis sõidu eest tasumise kord ja sõidupiletite hinnad” §-st 4, mis sätestab ühistranspordi sõidupiletite hinnad

§ 4. Sõidupiletite hinnad

Nimetus	Hind (krooni) 1.02.2010		
<i>Talongid</i>			
	Eelmüügist		Ühissõidukist
Sõidutalong	15		25
Ekspressalong	16		25
Soodustalong	7		13
Lisatalong	7		7*
Talongiraamat (10 talongi)	100		x
<i>Tunnipiletid</i>			
	ID-pilet (mobiiltelefoniga)		Tunnipilet
	<i>elektrooniline</i>		<i>paberkandjal</i>
1 tunni pilet	16		16
2 tunni pilet	21		21
1 tunni piletite raamat (10 piletit)	130		130
1 tunni sooduspilet	9		9
2 tunni sooduspilet	12		12
1 tunni sooduspiletite raamat (10 piletit)	70		70
<i>Sõidukaardid</i>			
	ID-pilet (<i>elektrooniline</i>)		Esitajakaart
	<i>tallinlasele</i>	<i>mittetallinlasele</i>	<i>paberkandjal</i>
<i>Täiskaardid</i>			
90 päeva kaart	660	825	990
90 päeva ekspresskaart	740	925	x
30 päeva kaart	290	365	420
30 päeva ekspresskaart	315	395	x
10 päeva kaart	135	170	205
10 päeva ekspresskaart	150	190	x
3 päeva (72 tunni) kaart	75	95	115
1 päeva (24 tunni) kaart	45	55	70
1 päeva (24 tunni) grupikaart	x	x	110
<i>Õpilaskaardid</i>			
90 päeva kaart	290	360	430
90 päeva ekspresskaart	315	395	x
30 päeva kaart	105	130	155
30 päeva ekspresskaart	125	155	x

Sooduskaardid			
90 päeva kaart	310	x	x
90 päeva ekspresskaart	335	x	x
30 päeva kaart	115	x	x
30 päeva ekspresskaart	135	x	x
30 päeva ühiskaardid elektriraudteega**			
A tsooni ühiskaart	560		x
AB tsooni ühiskaart	725		x
ABC tsooni ühiskaart	820		x
A tsooni soodusühiskaart	390		x
AB tsooni soodusühiskaart	555		x
ABC tsooni soodusühiskaart	650		x
A tsooni kiirrongi ühiskaart	585		x
AB tsooni kiirrongi ühiskaart	775		x
ABC tsooni kiirrongi ühiskaart	870		x
A tsooni kiirrongi soodusühiskaart	415		x
AB tsooni kiirrongi soodusühiskaart	605		x
ABC tsooni kiirrongi soodusühiskaart	700		x
Tallinna-Harjumaa sõidupiletid***			
(Tvk m 28.01.2010 nr 7, jõustumine 01.02.2010; Tvk m 17.06.2010 nr 36, jõustumine 01.07.2010)			
Tallinna-Viimsi 1. ja 2. tsooni üksikpilet		x	22
Tallinna-Viimsi 1. ja 2. tsooni soodusüksikpilet		x	11
Tallinna-Viimsi 1. ja 2. tsooni 30 päeva täiskaart	520		x
Tallinna-Viimsi 1. ja 2. tsooni 30 päeva sooduskaart	160		x
Tallinna-Viimsi 1. ja 2. tsooni 90 päeva täiskaart	1460		x
Tallinna-Viimsi 1. ja 2. tsooni 90 päeva sooduskaart	430		x
Tallinna-Harjumaa 1. tsooni kuukaart		x	445
Tallinna-Harjumaa 1.–2. tsooni kuukaart		x	605
Tallinna-Harjumaa 1.–3. tsooni kuukaart		x	765
Tallinna-Harjumaa 1.–4. tsooni kuukaart		x	925
Tallinna-Harjumaa 1.–5. tsooni kuukaart		x	1085

* lisatalongide müük ühissõidukist ainult ekspressbussis

** 30 päeva ühiskaardi hind moodustub Tallinna vastava sõitjategrupi sõidudokumendi (30 päeva ekspreskaart või 30 päeva ekspresssooduskaart) ja elektriraudtee vastava tsooni kaardi summast, mida on vähendatud 5% võrra ja ümardatud 5 või 0-ga lõppeva täisarvuni

*** piletihinnad kehtestab Harju maavanem