



ÕIGUSKANTSLER

Toomas Vitsut  
Tallinna Linnavolikogu  
infopunkt@tallinnlv.ee

Teie 08.04.2009 nr  
Õiguskantsler 17.02.2010 nr 6-4/091035/1000999

## Märgukiri

Taksoveo eeskirja punkt 10.2.11 põhiseaduspärasuse osas

Austatud Toomas Vitsut

Analüüsisin mulle laekunud avalduse alusel Tallinna Linnavolikogu 03.03.2005 määruse nr 16 „Taksoveoloa ja sõidukikaardi andmise korra ning taksoveo eeskirja kehtestamine“ punkti 10.2.11 vastavust põhiseadusele ja seadustele.

**Analüüsi tulemusena leian, et Tallinna Linnavolikogu 03.03.2005 määruse nr 16 „Taksoveoloa ja sõidukikaardi andmise korra ning taksoveo eeskirja kehtestamine“ punkt 10.2.11 on vastuolus põhiseadusega.**

**Palun Teil viia Tallinna Linnavolikogu 03.03.2005 määrus nr 16 „Taksoveoloa ja sõidukikaardi andmise korra ning taksoveo eeskirja kehtestamine“ kooskõlla põhiseadusega.**

**Palun Teil mind teavitada märgukirja täitmisest hiljemalt 02.04.2010.**

Kirjeldan allpool, kuidas ma eelnimetatud järeldustele jõudsin. Esiteks kirjeldan kaasuse asjaolusid ja menetluse käiku, teiseks esitan enda õigusliku hinnangu ning viimaks teen Teile ettepaneku viia regulatsioon kooskõlla põhiseadusega.

## I Asjaolud ja menetluse käik

1. Minu poole pöördusid Tallinna linnas tegutsevad taksojuhid. Avaldajad palusid mul muu hulgas kontrollida Tallinna Linnavolikogu 03.05.2005 määruse nr 16 „Taksoveoloa ja sõidukikaardi andmise korra ning taksoveo eeskirja kehtestamine“ (edaspidi *taksoveo eeskiri*) punkt 10.2.11 vastavust põhiseadusele ja seadustele.

Avaldajad leidsid, et taksoveo eeskirja punkt 10.2.11, mis sätestab, et taksojuhil on keelatud parkida taksot (v.a ettetellitud taksot) väljaspool nõuetekohaselt tähistatud taksopeatust, on formaalses vastuolus põhiseadusega. Nimelt leidsid taksojuhid, et liikluseaduses ega ühistranspordiseaduses ei ole asjakohast volitusnormi sellise laialdase parkimiskeelu kehtestamiseks. Taksojuhid leidsid, et taksode parkimise piiramine väljaspool taksopeatusi erinevalt teistest liiklejatest on ebaseaduslik ja lisaks sellele ka põhiseaduslikku võrdsusõigust rikkuv.

Õiguskantsleri Kantselei

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

2. Võtsin avaldajate avalduse menetlusse ning pöördusin teabe nõudmisega Teie ning majandus- ja kommunikatsiooniministri poole.

Palusin nii Teil kui ministril selgitada, kas sellise parkimiskeelu kehtestamiseks on seaduslik alus. Teil palusin eraldi seletada ka parkimiskeelu kehtestamise põhjusi. Lisaks küsisin Teilt, et kas ja mis põhjusel on linnal plaanis osad taksopeatused anda avaliku konkursi alusel üürile teatud kindlale taksoveoteenuse osutajale.

Vastuses minu teabe nõudmisele selgitasite, et ühistranspordiseaduse (edaspidi ÜTS) § 5 lg 1 p 4, teeseaduse (edaspidi TeeS) § 29 lg 3 ning liikluseaduse (edaspidi LS) § 2 lg 4 annavad Tallinna linnale pädevuse reguleerida ühistransporti enda territooriumil ning anda kasutusse linna omandis olevaid kinnisasju (teemaa osa- taksopeatusteks). Selgitasite, et Tallinnas on tekkinud olukord, kus taksodel puudub teatud kellaegadel piisav tööhõive ja seepärast hõivavad taksod hulgaliselt parkimiskohti ka tasulisel parkimisalal ning suvalise parkimisega pingestavad liiklussituatsiooni. Viimast eriti kesklinna ja vanalinna piirkonnas. Leidsite, et Tallinna linna liiklus- ja parkimiskorralduses ei ole võimalik lubada jätkuda olukorral, kus taksod hõivavad tasulisi parkimiskohti ja rikuvad üldist parkimiskorda. Seepärast kehtestasitegi nõude, et taksod võivad parkida vaid taksopeatuses. Taksopeatuses parkimise mõte on Teie hinnangul selles, et taksoteenuse osutaja asuks teenuse tarbijale teadaolevas ja arusaadavas kohas. Tõite välja, et 2008. a oli Tallinnas 3 749 taksot ning praegu on taksopeatuses parkimiskohti 486. Ütlesite, et linnal on plaanis suurendada taksopeatuses asuvate kohtade arvu ainuüksi kesklinna peatustest 224 kohalt 400ni. Samas märkisite ka seda, et Tallinnal ei ole plaanis luua rohkem taksopeatuse kohti, kui seda vajab tarbija. Mõõnsite ka seda, et osad taksopeatused on plaanis avaliku konkursi alusel välja üürida. Väljaüürimise eesmärgina nimetasite soovi tagada teenuse tarbijale optimaalne hinna ja kvaliteedi suhe ning „lõpetada sellega kõrgete teenuse hindadega taksoteenuse osutajate jõumeetoditega linna parkimiskohtade hõivamise.“

Minister vastas parkimispiirangu osas mulle järgnevalt: „Üldeeskirja<sup>1</sup> § 15 lg 5, mille kohaselt tee omanik kehtestab liiklusohutuse nõudeid järgides kohad, kus takso võib seista kliendi ootel (v.a tellitud takso), paneb kohalikule omavalitsusele kohustuse taksopeatuste rajamiseks, jättes nende hulga ja asukohtade määramise kohalike omavalitsuste eripäradest tulenevalt kohaliku omavalitsuse otsustada. See tähendab, et nimetatud säte võimaldab kohalikul omavalitsusel taksode arvu ja klientide vajadusi silmas pidades rajada vajalik hulk taksopeatuse sobivatesse kohtadesse. Üldeeskirja § 15 lg 5 mõte seisneb selles, et kohalik omavalitsus saab määrata kohad (taksopeatused), kus võivad seista ainult taksod, aga mitte teised sõidukid. Nimetatud sättest ei tulene, et kohalikul omavalitsusel kui tee omanikul oleks õigus ainult taksodel kõikjal parkimine keelata. Liikluseaduse § 50 lg 4 kohaselt on parkimise keelamine liikluskorralduse osana küll teomaniku pädevuses, kuid seda ei saa teha kogu avalikul teedevõrgul ainult teatud sõidukijuhtide gruppi diskrimineerides. Sisuliselt tähendab selline keeld, et taksod ei tohi peale taksopeatuste kuskil avalikult kasutataval teel parkida. Eelnimetatud üldeeskirja sätte alusel sellist piirangut seada ei saa. Mõõname, et põhjendatud diskretsiooniotsuse alusel võib teatud kohas (teel või teelõigul) keelata parkimise ainult taksodele (näiteks konkreetse maja elanike parkimisvajaduste tagamiseks vms), kuid selline piirang ei saa olla absoluutne. Kokkuvõtlikult – kohalik omavalitsus peab taksoteenuse osutajate hulka, klientide vajadusi ning liikluskorraldust ja muid kohalikke olusid arvestades looma taksopeatuste rajamise näol taksoteenuse osutamiseks mõistlikud tingimused. Taksopeatuste rajamine ei tähenda aga, et kohalik omavalitsus võiks ainult taksodele seada absoluutse keelu parkida alal, kus teistele sõidukitele on parkimine lubatud.“

<sup>1</sup> Silmas on peetud majandus- ja kommunikatsiooniministri 26.05.2004 määrusega kehtestatud „Sõitjate bussiliiniveo, bussijuhuveo, taksoveo ja pagasiveo üldeeskirja.“

3. Menetluse käigus tekkis mul vajadus saada teavet ka Tallinna üldise parkimiskorralduse kohta. Pidasin efektiivsemaks mitte pöördada uuesti kirjaliku teabe nõudmisega linna poole. Selle asemel helistas minu nõunik 19.01.2010 Tallinna Linnavalitsuse Transpordiameti teenistujale<sup>2</sup>.

Tallinna Linnavalitsusest saadud teabe kohaselt otsustakse parkimisaladega seonduvad küsimused enamasti detailplaneeringute menetlemise käigus. Nimetatud menetluse raames tehakse planeeritava ala osas ka liiklusskeem, mis arutatakse läbi Tallinna Linnavalitsuse juures asuvas liiklusnõukogus<sup>3</sup> ja mille kinnitab Tallinna Transpordiameti liiklusteenistuse direktor. Pärast liiklusskeemi kinnitamist paigaldab halduslepinguga volitatud AS Signaal asjakohasesse kohta liiklusemärgid<sup>4</sup>. Avalikud tasulised parkimisalad ja parkimistasu on kehtestatud Tallinna Linnavolikogu 30.01.2003 määruses nr 9 „Parkimistasu kehtestamine.“ Avalikul tasulisel parkimisalal korraldab parkimist, parkimistasu maksmise kontrollimist ning viivistasu määramist halduslepingu alusel AS Ühisteenus<sup>5</sup>.

## II Asjakohased sätted

4. Tallinna Linnavolikogu 03.03.2005 määruse nr 16 „Taksoveoloa ja sõidukikaardi andmise korra ning taksoveo eeskirja kehtestamine“ (edaspidi *taksoveo eeskiri*):

„Juhindudes Tarbijakaitseseaduse § 47, Ühistranspordiseaduse § 5 lg 1 p 2 ja p 5, lg 4, § 24 lg 3, § 34 lg 1 ja lg 3, § 52 lg 2, § 53<sup>7</sup> lg 4 ning Majandus- ja kommunikatsiooniministri 26. mai 2004 määrusega nr 141 kehtestatud Sõitjate bussiliiniveo, bussijuhuveo, taksoveo ja pagasiveo üldeeskirjast ning tulenevalt linnavalitsuse ettepanekust,

Tallinna Linnavolikogu

m ä ä r a b:

10. Taksojuhi kohustused:

[...]

10.2 Taksojuhil on keelatud:

10.2.11 parkida taksot (v.a ettetellitud taksot) väljaspool nõuetekohaselt tähistatud taksopeatust;“

## III Õiguslik hinnang

5. Õigusliku hinnangu alajaotuses kirjeldan esmalt, kuidas riivab taksoveo eeskirja punkt 10.2.11 taksojuhtide põhiõigusi ja -vabadusi. Pärast seda asun hindama, kas taksoveo eeskirjaga on põhiseaduspäraselt riivatud taksojuhtide põhiõigusi ja -vabadusi.

<sup>2</sup> Täpsemalt helistas minu nõunik Ave Henberg 19.01.2010 teabe saamiseks Tallinna Transpordiameti juristile Talvo Rüütelmaale.

<sup>3</sup> Vt Tallinna Linnavalitsuse 28.05.2008 määrus nr 41 „Liiklusnõukogu moodustamine ja nõukogu põhimäärus“

<sup>4</sup> Tallinna kodulehelt ei õnnestunud leida Tallinna Linnavalitsuse ja AS Signaal vahel sõlmitud halduslepingut. Tuginen eelnevat väites Tallinna Linnavalitsuse Transpordiameti juristi selgitustele.

<sup>5</sup> Mh tulenev Tallinna Linnavalitsuse 24.01.2007 korraldusest nr 106-k.

### 3.1 Põhiõiguste riive

6. Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi: PS) § 29 lg 1 sätestab, et isikul on õigus valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Tegevusala ning elukutse vaba valik kaitseb nii erasektoris kui ka avalikus sektoris töötamist, samuti on kaitstud tegevusalad ja elukutsed, mis on seotud ettevõtlusega.<sup>6</sup> PS § 31 esimene lause sätestab, et Eesti kodanikel on õigus tegelda ettevõtlusega. Nimetatud lause esimene pool sätestab ettevõtlusvabaduse, mille esemeline kaitseala hõlmab kõiki iseseisvaid tegevusalasid ja elukutseid ning igasugust iseseisvat tulu saamise eesmärgil toimuvat tegevust.<sup>7</sup>

PS § 29 lg 1 ja § 31 sätestatud õigusi on riivatud, kui avalik võim piirab isikuid nende õiguste vabal teostamisel. Tallinna Linnavolikogu on taksoveo eeskirjas kehtestanud taksoteenuse osutajatele mitmeid kohustuslikke nõudeid, mis piiravad taksoveoteenuse osutajat. Nende hulgas on taksojuhtidele kehtestatud kvalifikatsiooninõudeid (taksoveo eeskirja p 7), kasutatavatele sõidukitele kehtestatud nõudeid (taksoveo eeskirja p 8) ning teenuse osutamise üldnõudeid (taksoveo eeskirja p 10). Osad taksoveo eeskirjas sätestatud nõuded tulenevad otse ühistranspordiseadusest või majandus- ja kommunikatsiooniministri määrustest (nt nõue, et takso katusel peab olema sisevalgustusega plafoon kirjaga takso; nt nõue, et esipaneelil peab olema sõitjale nähtavas kohas taksomeeter), osad nõuded on kehtestanud algupäraselt linnavolikogu poolt (nt nõue pagasiruumi mahutavusele).

**7. Taksoveo eeskirja punkt 10.2.11 kehtestab samuti nõude, mida taksoteenuse osutaja peab järgima: kohustus mitte parkida taksot<sup>8</sup> mujal kui taksopeatuses. Seega on Tallinna linn taksoveo eeskirja punktiga 10.2.11 piiranud taksoks kohandatud sõidukite parkimisvõimalusi.<sup>9</sup> Eelnimetatud parkimispiirang mõjutab negatiivselt taksoteenuse osutajaid, sest taksojuhil on keelatud parkida taksona kasutatavat sõidukit klientide ootel linna üldisel parkimisalal ning ta peab parkimiseks otsima taksopeatust. Taksojuhi õigusi mõjutab ka see, kas taksopeatuses on vabu kohti. Ülalöelduga riivab taksoveo eeskirja p 10.2.11 taksoteenuse osutajate PS § 29 lg 1 ja § 31 sätestatud õigusi.<sup>10</sup>**

8. Tõdemus, et kontrollitav määruse säte riivab põhiõigusi, ei tähenda veel automaatselt, et see rikub põhiõigusi. Põhiõiguse riive korral tuleb kontrollida riive põhjendatust. Alles siis, kui riivet pole võimalik põhjendada, on tegemist põhiõiguse rikkumisega. Asungi järgmisena kontrollima, kas eelkirjeldatud põhiõiguste riive on kooskõlas põhiseadusega.

<sup>6</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, parandatud väljaanne, 2008, § 29, komm 3.2, lk. 312.

<sup>7</sup> RKPJKo 28.04.2000, nr 3-4-1-6-00, p 10.

<sup>8</sup> Taksoteenuse olemust ja iseloomu arvestades tuleb taksoteenuse osutamise käsitleda ka aega, kui taksojuht ei ole kliendiga, vaid on taksos kliendi ootel, nt parklas ja ootab dispetšeri kutsungit.

<sup>9</sup> Vt ka Tallinna Linnavolikogu 03.03.2005 määruse nr 16 „Taksoveo ja sõidukikaarti andmise korra ning taksoveo eeskirja kehtestamine“ muutmise määruse eelnõu seletuskiri. Kättesaadav arvutivõrgus: [www.tallinn.ee](http://www.tallinn.ee)

<sup>10</sup> Lisaks vabadusõiguste riivetele tekib taksoveo eeskirja punkt 10.2.11 juures küsimus ka sellest, kas see ühtlasi riivab võrdsuspõhiõigust. PS § 12 lg 1 järgi on kõik seaduse ees võrdsed. Selles väljendub sisulise võrdsuse idee: võrdsed tuleb kohelda võrdselt ja ebavõrdsed ebavõrdselt. Parkimise seisukohalt on sõiduautoga taksoteenust osutav isik ning iga teine sõiduautoga parkida sooviv isik sisuliselt sarnases olukorras. Seega tuleks n.ö tavaliklejat ning taksojuhti parkimise osas kohelda võrdselt. Samas taksoveo eeskirja punkt 10.2.11 läbi on taksojuhid parkimise osas teisiti koheldud kui tavaliklejad. Sellega riivab taksoveo eeskirja punkt 10.2.11 ühtlasi ka PS § 12 lg 1 sätestatud üldist võrdsuspõhiõigust. Märjukirjas keskendun PS § 29 lg 1 ja § 31 riivete põhiseaduspärasuse analüüsile.

### 3.2 Taksoveo eeskirja vaidlustatud sätte põhiseaduspärasus

9. Taksoveo eeskirja punkt 10.2.11 põhiseadusele vastavuse kontrollimisel on põhiküsimuseks selle sättega taksoveoteenuse osutajatele kehtestatud nõude vastavus seadusreservatsiooni põhimõttele.

#### 3.2.1 Seadusreservatsiooni nõue

10. Üldine seadusreservatsioon on sätestatud PS § 3 lõikes 1, mille järgi teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Selle põhimõtte kohaselt vajab põhiõiguste piiramine seadusandjast alamalseisva organi poolt seadusandja volitust.<sup>11</sup> PS § 154 lg 1 ütleb selgelt, et seadusreservatsioon kehtib ka kohaliku omavalitsuse õigusaktide suhtes.<sup>12</sup> Määruste andmist reguleerib lisaks haldusmenetluse seadus (edaspidi HMS), mille § 89 lg 1 järgi on määrus õiguspärane, kui see on kooskõlas kehtiva õigusega, vastab vorminõuetele ja kui selle on seaduses ettenähtud korras volitusnormi alusel andnud volitusnormis nimetatud haldusorgan. HMS § 90 lg 1 järgi võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga.<sup>13</sup>

Väga oluline ongi, et täitevvõimu tegevus volituse täitmisel ei ületa volituses sätestatud. Riigikohus on öelnud, et: „Seadusele vastavus tähendab seejuures nõuet, et volitusest ei astutaks üle ega asutaks reguleerima küsimusi, mis pole volitusest hõlmatud.“<sup>14</sup> Teisisõnu peab kohaliku omavalitsuse tegevus vastama volitusnormi eesmärgile, sisule ja ulatusele ning ei või sellest minna kaugemale. Kui volitusnorm on regulatsiooni olemusest tingitult sõnastatud abstraktselt, tuleb lähtuda selle sisustamisel seadusandja eesmärkidest ja juhistest.<sup>15</sup> Volitusnormi sisustamisel ning selle täitmisel peab kohalik omavalitsus arvestama sealjuures põhiseaduse teiste sätetega<sup>16</sup>, muu hulgas PS §-s 12 sätestatud nõudega järgida üldist võrdsuspõhiõigust ning PS §-st 11 tuleneva põhimõttega mitte kehtestada õigusakte, mis riivavad ebaproportsionaalselt isikute põhiõigusi ja vabadusi.<sup>17</sup>

Riigikohus on tunnistanud kehtetuks määrusi, mis ületavad seaduses sätestatud volitusnormi piire. Nii on Riigikohus tunnistanud kehtetuks Kuressaare Linnavolikogu määruse sätte, mis laiendas

<sup>11</sup> RKÜKo 03.12.2007 otsus nr 3-3-1-41-06, p 22.

<sup>12</sup> RKPJKo 09.02.200, nr 3-4-1-2-00, p 17: „Põhiseaduse § 154 lg 1 lauseosa "kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt" seab kohalikele omavalitsustele [...] 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 riigielu küsimusi.“

<sup>13</sup> HMS § 90 lg 2 sätestab, et kohaliku elu küsimuse korraldamiseks võib kohaliku omavalitsuse organ anda määruse volitusnormita, välja arvatud juhul, kui seaduses on volitusnorm olemas. Nimetatu ei kehti olukordades, kus kohaliku omavalitsuse määrusega riivatakse põhiõigusi. Riigikohus on üheselt öelnud, et põhiõigusi piiravaid õigusakte saavad kohalikud omavalitsused anda üksnes seaduses sisalduva volitusnormi alusel. Vt RKÜKo 03.12.2007, nr 3-3-1-41-06, p 22.

<sup>14</sup> RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05, p 9.

<sup>15</sup> RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, p 16.

<sup>16</sup> Vt ka PS § 14 kommentaar: „Kohalike omavalitsuste seotus põhiõigustega laieneb nii määruste kui individuaalaktide andmisele, nii avalik-õiguslikule kui ka eraõiguslikule tegevusele. Ernits. M. Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008.

<sup>17</sup> Teisisõnu ületab kohalik omavalitsus talle antud volituse piire, kui kehtestab ebaproportsionaalse määruse.

reklaamiseaduses toodud volitusnormi piire ületades lahja alkohoolse joogi välireklaami keeluala Kuressaare linnas.<sup>18</sup>

11. Ülalöeldust tuleneb, et Tallinna Linnavolikogu saab kehtestada taksoteenuse osutajatele põhiõiguste piiranguid üksnes siis, kui seadus selleks linna volitab. Volituse täitmisel peab linn arvestama ka, et ta täidaks volituse korrektselt, st ei asuks lahendama küsimusi, milleks seadus teda ei volita ega kehtestaks oma õigusaktides ebaproportsionaalseid piiranguid taksoteenuse osutajatele. Vaatan alljärgnevalt taksoveo eeskirja p 10.2.11 vastavust seadusreservatsiooni põhimõttele.

### **3.2.2 Taksoveo eeskirja p 10.2.11 kehtestamise aluseks olev norm**

#### **3.2.2.1 Taksoveo eeskirja preambulas nimetatud normid kui volitusnormid**

12. Tallinna Linnavolikogu on määruse kehtestamise alusnormidena viidanud tarbijakaitseseaduse §-le 47, ÜTS § 5 lg 1 punktidele 2 ja 5, § 5 lõikele 4, § 24 lõikele 3, § 34 lõigetele 1 ja 3, § 52 lõikele 2 ning § 53<sup>7</sup> lõikele 4, samuti majandus- ja kommunikatsiooniministri 26.05.2004 määrusele nr 141 „Sõitjate bussiliiniveo, bussijuhuveo, taksoveo ja pagasiveo üldeeskirjale“ (edaspidi *üldeeskiri*).

13. Ei tarbijakaitseseaduse viidatud säte ega ükski ühistranspordiseaduse ülalnimetatud norm volita Tallinna Linnavolikogu reguleerima parkimiskorraldust, sh taksode parkimiskorraldust Tallinnas. Arvestades, et kohalikule omavalitsusele saab PS § 3 lg 1 ning § 154 lg 1 järgi anda vaid seadusandja volituse põhiõiguste piiramiseks, siis ei saa kohalikule omavalitsusele tulla volitus põhiõiguste piiramiseks majandus- ja kommunikatsiooniministri määrusest.<sup>19</sup>

#### **3.2.2.2 Tallinna Linnavolikogu vastuses toodud normid kui volitusnormid**

14. Vastuses minu teabe nõudmisele olete toonud taksoveo eeskirja p 10.2.11 kehtestamise alustena ÜTS § 5 lg 1 p 4, mis sätestab, et omavalitsusorgan korraldab oma haldusterritooriumil ühistranspordi infrastruktuuri objektide planeerimist, rajamist, korrashoidu ja kasutamist ning võtab meetmeid ühissõidukitele soodusliiklusolude loomiseks, ja liikluseaduse § 2 lõike 4, mille järgi korraldab kohalik omavalitsus liiklust ja tagab liiklusohutuse.

15. Minu hinnangul Teie poolt viidatud ühistranspordiseaduse normist, mis annab linnale pädevuse rajada ühistranspordi infrastruktuuriobjekte ning korraldada nende korrashoidu ja kasutamist, ei tulene, et linn võiks selle alusel keelata taksodel parkimise mujal kui loodud ühistranspordi infrastruktuuriobjektidel (taksopeatustes). Nimetatud normi mõte on kohustada kohaliku omavalitsust looma ühistranspordi infrastruktuuriobjekte ning anda omavalitsusele õigus korraldada mõistlikult ja kõigile võrdsetel tingimustel nende objektide kasutamist. Lisaks viitab ÜTS § 5 lg 1 p 4 lauseosa „võtab meetmeid ühissõidukitele soodusliiklusolude loomiseks“ sellele, et linn peaks selle normi alusel eelkõige võtma kasutusele meetmeid, mis soodustavad ühistranspordi arengut ja laiendavad nimetatud turgu (nt anda taksodele võimalus lisaks üldistele parkimiskohtadele parkida ka spetsiaalsetes, üksnes taksodele reserveeritud kohtades). Meede, mis

<sup>18</sup> RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05, p 22.

<sup>19</sup> Ühtlasi märgin, et isegi kui kohalikule omavalitsusel võiks põhiseaduse järgi tulla volitus põhiõiguste piiramiseks ministri määrusest, siis kehtiv üldeeskiri ei anna kohalikule omavalitsusele sellist volitust. Üldeeskirja § 15 lg 5, mis ütleb, et tee omanik määrab kindlaks liiklusohutuse nõudeid järgides kohad, kus takso võib seista kliendi ootel (v.a ettetellitud takso), annab õiguse üksnes taksopeatuste ehk kohtade, kus võivad seista üksnes taksod, loomiseks. Nõustun majandus- ja kommunikatsiooniministriga, et nimetatud sättest ei tulene kohalikule omavalitsusele õigust keelata taksode parkimine mujal kui taksopeatustes.

keelab taksodel linna üldisel parkimisalal parkimise ja kohustab neid parkima üksnes taksopeatustes, on vastupidise iseloomuga.

16. Lisaks tõite välja, et Teil on õigus kehtestada taksoveo eeskirja punkt 10.2.11 LS § 2 lõike 4 alusel. Nimetatud säte ütleb, et „Kohalik omavalitsus korraldab liiklust ja tagab liiklusohutuse oma haldusterritooriumil.“ On küsimus, kas see säte on volitusnorm põhiõiguste piiramiseks. Leian, et ei ole.

LS § 2 lg 4 on käsitletav ülesande- ja pädevusnormina, s.t et see norm annab kohalikule omavalitsusele ülesande ja pädevuse korraldada liiklust ja tagada liiklusohutust, kuid see ei ole käsitletav volitusnormina, mis annab kohalikule omavalitsusele volituse põhiõiguste ja –vabaduste piiramiseks. Vahetegu pädevus- ja volitusnormide vahel on Eestis alles juurdumas.<sup>20</sup> Seadustes on endiselt palju pädevusnorme (vt nt KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>2</sup>, mis annab volikogule pädevuse kehtestada koerte ja kasside pidamise eeskirju), kuid ei sätesta neid pädevusi toetavaid ja piiravaid täpseid põhiõigustesse sekkumise volitusi. LS § 2 lg 4 sätestab küll osaliselt põhiõiguse piiramiseks antava volituse eesmärgi – „liiklusohutuse tagamine“ –, kuid puudub vähimgi viide volituse sisule ning ulatusele. Säte on liiga üldine ega kirjelda, mis viisil ja ulatuses võib kohalik omavalitsus põhiõigustesse sekkuda.

### 3.2.2.3 Liiklusseaduse § 45 lg 4 ja § 50 lg 4 kui võimalikud volitusnormid

17. Majandus- ja kommunikatsiooniminister viitas oma vastuses minu teabe nõudmisele, et Tallinnal on põhimõtteliselt võimalik sõidukite parkimist korraldada liiklusseaduse parkimiskorralduse normide alusel. Analüüsin järgmiseks norme, mis reguleerivad liikluse, sh parkimise korraldamist, et teha järeldust, kas nendest tuleb Tallinnale volitus kehtestada taksodele parkimiskeeld väljaspool taksopeatusi.

18. Kohalik tee on avalikult kasutatav tee, mida on õigus kasutada igapähe arvestades teeseaduses ja teistes õigusaktides sätestatud piiranguid, sh liikluskorralduspiiranguid (teeseaduse § 4 lg 1). Tulenevalt LS § 45 lõikest 5 on liikluse korraldamise õigus teomanikul, kelleks selle sätte tähenduses kohalikul teel on valla- või linnavalitsus. LS § 45 lõikest 1 tuleneb, et liikluse korraldamise üldiseks eesmärgiks on tagada häireteta, sujuv, võimalikult kiire, ohutu ja keskkonda minimaalselt kahjustav liiklus. Sama sätte lõige 2 ütleb, et liikluse korraldamine toimub liiklusmärkide, teemärgiste, fooride, piirete ja muude liikluskorraldusvahenditega vastavalt teeseaduse alusel kehtestatud nõuetele.

LS § 45 lg 4 reguleerib liikluse ajutise või alalise keelamise ja piiramise küsimusi (ehk siis liikluse korraldamise ühte osa). LS § 45 lg 4 sätestab, et „Avalikult kasutatava tee omanikul on õigus ajutiselt või alaliselt piirata sõidukite või jalakäijate liiklemist, keelata see liiklejate ohutuse tagamiseks, tee ja teerajatiste kahjustamise vältimiseks, looduskeskkonda kahjustava mõju vähendamiseks või rahvatervise seaduse tähenduses ohutu elukeskkonna tagamiseks.“ LS § 45 lg 4 sätestab seega teomaniku õiguse ajutiselt või alaliselt piirata sõidukite ja/või jalakäijate liiklemist sättes nimetatud eesmärkidel. Et saada ülevaadet, milliseid liikluse piiramise ja keelamise juhte seadusandja on lubanud nimetatud eesmärkidel kehtestada, pöördun liiklusseaduse eelnõu seletuskirja juurde. Seletuskirja järgi on nt „liiklusõnnetuste kui liiklusriski vähendamiseks sageli otstarbekas muuta teed ühesuunaliseks, keelata osa pöördeid, keelata möödasõit, keelata raskesõidukite liiklus, vähendada liiklusriske lasteasutuste vahetus läheduses, suunata osa ristmikel

<sup>20</sup> Viimasel ajal on ka Riigikohus hakanud eristama pädevus- ja volitusnorme. Vt RKPJKo 25.06.2009 nr 3-4-1-3-09, p 20.

liiklusvoost teistele teedele jms. Elukeskkonda kahjustavatest mõjudest on sagedasemad tolmu ja vibratsioon. Nende mõju vähendamiseks võib esineda vajadus piirata liikluse koosseisu, sagedust või sõidukite lubatud sõidukiirust. Tee ja teerajatiste kaitseks, eriti teede lagunemise perioodil või rajatiste kandevõime vähenemise korral kahjustuste vältimiseks või vähendamiseks, on piirangute kehtestamine sageli ainuvõimalik abinõu.<sup>21</sup>

Ülalöeldust tuleneb, et LS § 45 lõikes 4 on seadusandja reguleerinud n.ö aktiivse liikluse keelamise ja piiramise võimalusi.<sup>22</sup> Samas eeldab liikluse korraldamine ka n.ö passiivse liikluse reguleerimist, vajadusel selle piiramist ja keelamist. Passiivseks liikluseks saab pidada muu hulgas sõiduki seismajätmist, sõiduki parkimist.

19. Parkimise korraldamise kohta on liiklusseaduses erinorm, § 50. Taasesitan LS § 50 lõiked 1-4: „(1) Parkimine on sõiduki ettekatsetud seismajätmine kauemaks, kui seda on vaja sõitjate peale või mahaminekuks või veose laadimiseks. (2) **Parkimine peab olema korraldatud nii, et see ei häiri ega ohusta liiklust ega põhjusta elumupiirkonnas inimeste häirimist mootorsõidukite heitgaasi ja müraga.** (3) Liiklust häirivalt või ohustavalt pargitud sõiduki võib parkimist korraldava teomanik või teehoiu eest vastutav isik lasta ümber paigutada valvega hoiukohta seadusega ettenähtud korras. Ümberpaigutamise- ja hoidmiskulud tasub sõiduki kasutaja. (4) **Parkimist korraldab teomanik või teehoiu korraldamise eest vastutav isik liiklusemärgide, teemärgiste ning muude liikluskorraldusvahendite abil.**“<sup>23</sup>

LS § 50 annab kohalikele omavalitsustele selge pädevuse korraldada kohalikel teedel parkimist. Säte loetleb ühtlasi, mis eesmärgil ja põhimõttel võib kohalik omavalitsus parkimist korraldada: parkimist tuleb korraldada nii, et tagatud oleks liikluse ohutus ning sujuvus ning välditud oleks inimeste häiringud seoses mootorsõidukite heitgaasi ja müraga. Kohalikul omavalitsusel on eelnimetatud eesmärgid silmas pidades suhteliselt lai otsustusulatus parkimise korraldamisel.<sup>24</sup>

Ometigi peab kohalik omavalitsus parkimise korraldamisel arvestama ka Vabariigi Valitsuse 02.02.2001 määrusega nr 48 „Liikluseeskiri“ (edaspidi: liikluseeskiri), mis täpsustab muu hulgas liiklusseaduses toodud parkimisregulatsiooni ning kehtestab 13. peatükis üleriigiliselt kehtivad parkimise korraldamise põhimõtted. Nii sätestavad liikluseeskirja § 152 punktid 2 ja 5 vastavalt, et parkida ei tohi raudteeülesõidu kohale lähemal kui 50m ja aeglustus- ning kiirendusrajal. Toodud parkimisreeglite järgmise kohustus tuleb otse liikluseeskirjast ehk õigustloovast aktist. Nimetatud keeldude kehtima hakkamiseks ei ole tarvis, et kohalik omavalitsus teeks midagi täiendavat või et paigaldataks liiklusemärgid (samas võib liiklusemärgid paigaldada).

Sisuliselt saabki järeldada, et kohalikul omavalitsusel on pädevus liikluse-, sealhulgas parkimise korraldamisel osas, milles see ei ole imperatiivselt reguleeritud liiklusseaduse ja liikluseeskirjaga.

<sup>21</sup> Vt Liiklusseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. Kättesaadav arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee)

<sup>22</sup> Isegi kui eeldada, et LS § 45 lg 4 alusel võiks Tallinn korraldada ka passiivset liiklust - parkimist – siis ei oleks see õigus nimetatud sätte alusel lubatud linnavolikogul, vaid linnavalitsusel, sest LS § 45 lg 5 järgi on teomanikuks nimetatud sätte tähenduses valla- või linnavalitsus. Taksoveo eeskirja on aga kehtestanud linnavolikogu.

<sup>23</sup> LS § 50 viimane ehk viies lõige sätestab: „Teomanik või teehoiu korraldamise eest vastutav isik võib kehtestada tasulise parkimise. Tasulist parkimist kohaliku omavalitsusüksuse territooriumil korraldatakse käesoleva seaduse §-des 50<sup>1</sup>–50<sup>3</sup> sätestatu kohaselt.“ Nimetatud norm ei ole käesoleva kaasuse seisukohast oluline, seetõttu ei esitanud seda põhitekstis.

<sup>24</sup> Kohalik omavalitsus peab oma tegevuses siiski arvestama põhiseadusest ja seadustest tulenevaid üldnõudeid, mh seda et parkimise korraldamisel ei tohi ebaproportsionaalselt riivata kellegi põhiõigusi ja –vabadusi.



20. Liiklusseaduse § 50 lg 4 sätestab ka selle, mis vormis tuleb kohalikul omavalitsusel parkimist tema pädevusse jäetud küsimustes korraldada: kohalik omavalitsus peab seda tegema liiklusemärgide, teemärgiste ja muude liikluskorraldusvahendite abil.

Liiklusemärgid ja muud liikluskorraldusvahendid on loetud üldjuhul üldkorralduseks HMS § 51 lg 2 mõttes.<sup>25</sup> Haldusmenetluse käsiraamatus on vastavalt märgitud, et liiklusemärgid ja muud liiklemist korraldavad rajatised on asjaga seotud üldkorraldused.<sup>26</sup> On esitatud ka seisukohti, et liiklusemärk ei ole haldusakt, vaid liiklusemärgid oleks õigem pidada pädeva haldusorgani poolt liikluse piiramise kohta tehtud otsuse (haldusakti) teatavakstegevuse vormiks.<sup>27</sup> Riigikohus on ühes 2004. a otsuses märkinud, et: „Mis puutub taotlustesse tunnustada liikluskorraldusvahendite ebaseaduslikkust ja need märgid kõrvaldada, märgib Riigikohtu kriminaalkolleegium, et liikluskorraldusvahendeid ei ole pandud üles väärtemenetluse käigus. Seega on nende paigaldamise vaidlustamine võimalik halduskohtus.“<sup>28</sup> Seega pidas ka Riigikohus liiklusemärgid haldusaktideks, mida saab halduskohtus vaidlustada.<sup>29</sup>

**21. Üleval toodu põhjal saab järeldada, et kohalikul omavalitsusel on LS § 50 alusel õigus korraldada parkimist lähtuvalt nimetatud sätte lõikes 2 toodud eesmärgist, arvestades muu hulgas liikluseeskirja regulatsiooni. LS § 50 lg 4 järgi saab kohalik omavalitsus korraldada liiklust liiklusemärgide, teemärgiste ja muude liikluskorraldusvahendite abil.**

22. Minnes taksoveo eeskirja p 10.2.11 juurde, saab märkida järgmist. Taksoveo eeskirja nimetatud sätte keelab taksodel parkida Tallinnas väljaspool nõuetekohaselt tähistatud taksopeatust. Nimetatud taksode parkimist reguleeriv norm on kehtestatud Tallinna Linnavolikogu määrusega.<sup>30</sup> Minule teadaolevalt ei ole Tallinnas taksode parkimiskeelust teavitavaid liiklusemärgid välja pandud.

Tekib küsimus, kas LS § 50 volitab kohalikku omavalitsust reguleerima parkimist üksnes sättes nimetatud tegevusvormides – liiklusemärgide, teemärgiste ja liikluskorraldusvahenditega ehk üksikaktidega või on võimalik kohalikul omavalitsusel valida ka teisi tegevusvorme parkimise korraldamiseks.

23. Ühelt poolt tuleb tõdeda, et LS § 50 lg 4 on oma sõnastuses selge, öeldes, et parkimist korraldab teomanik liiklusemärgide, teemärgiste ning muude liikluskorraldusvahendite abil. Seega sisuliselt annab liiklusseaduse volitusnorm kohalikele omavalitsustele ette selge tegevusvormi parkimiskorralduseks. Eelnevast võib järeldada, et kohalikul omavalitsusel puudub volitus reguleerida parkimist üldakti ehk määrusega. **Arvestades, et käesoleval juhul on kohalik omavalitsus reguleerinud parkimisküsimust määrusega, võib öelda, et omavalitsusel puudub**

<sup>25</sup> RKHK määrus 07.05.2003 nr 3-3-1-31-03, p. 17, Aedmaa A., Lopman, E jt. Haldusmenetluse käsiraamat, 2004, lk. 265. Vt ka: RKKKo 23.11.2004 nr 3-1-1-122-04, p 15.

<sup>26</sup> Aedmaa A., Lopman, E jt. Haldusmenetluse käsiraamat, 2004, lk. 265, vt ka LSE seletuskirja: „Avalikult kasutatava tee omaniku poolt liikluse piiramise kohta tehtud otsus on oma sisult haldusakt, mis haldusmenetluse seaduse (edaspidi) HMS § 3 lg 2 kohaselt peab olema kohane, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes. Piirangute kehtestamisele tuleb kohaldada haldusmenetluse põhimõtteid, mis tähendab muuhulgas ka seda, et analüüsida tuleb piirangu mõju.“

<sup>27</sup> Vt ka prof. dr. Ronellenfitsch, M. Dauerthema Verkehrszeichen. Strassenverkehrsrecht. Zeitschrift für die Praxis des Verkehrsjuristen. Kättesaadav veebilehel <http://www.strassenverkehrsrecht-online.de>

<sup>28</sup> RKKKo 23.11.2004 nr 3-1-1-122-04, p 15.

<sup>29</sup> Vt ka RKHK määrus 07.05.2003 nr 3-3-1-31-03, p. 17.

<sup>30</sup> Taksoveo eeskirja p 10.2.11 regulatsioon ei vasta ka oma sisult HMS § 51 sätestatud haldusakti tunnustele, sest norm ei reguleeri konkreetset ajaliselt piiritletud üksikjuhtu.

**sellise regulatsiooni kehtestamiseks volitus ning seetõttu on taksoveo eeskirja p 10.2.11 põhiseadusega seetõttu vastuolus.**

24. Pean aga siiski vajalikuks analüüsida küsimust, kas taksoveo eeskirja p 10.2.11 on oma olemuselt konkreetset üksikjuhtu reguleeriv liikluskorraldusreegel ehk kas eeskirja p 10.2.11 vastab olemuselt üksikakti tunnustele.

25. Riigikohus on öelnud, et üld- ja üksikaktide vahel ei ole selget piiri ning üld- või üksikaktide materiaalne eristamine ei sõltu sellest, millises vormis ja korras haldusorgan akti teatavaks teeb.<sup>31</sup> Linnavolikogu poolt määrusega kehtestatud parkimisreegel, mille kohaselt taksod ei või parkida väljaspool taksopeatusi, on küll piiratud kindla territooriumi (Tallinna linna) ja subjektide ringiga (taksojuhid), kuid ta ei reguleeri konkreetset ajaliselt piiritletud üksikjuhtu. Seega on taksoveo eeskirja p 10.2.11 norm, millel on nii üldakti (ei reguleeri ajaliselt piiratud üksikjuhtu) kui üksikakti (piiratud territooriumi ja subjektide ringiga) tunnuseid.<sup>32</sup>

Arvestades, et Tallinnal on LS § 50 järgi õigus kehtestada liikluse sujuvuse ja ohutuse tagamiseks parkimisreegleid ja et taksoveo eeskirja p 10.2.11 on olemuselt norm, millel on muu hulgas üldakti tunnused, siis leian, et Tallinna Linnavolikogule võib LS § 50 tuleneda volitus sellise reegli määrusega kehtestamiseks.<sup>33</sup> Sellist järeldust toetab PS § 154 lg 1, mille järgi kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused. Nimetatud sättest tuletatakse kohaliku omavalitsuse õigus kehtestada kohaliku elu küsimuste lahendamiseks üld- ja üksikakte<sup>34</sup>. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi: KOKS) § 7 järgi on volikogul ja valitsusel õigus üldaktidena anda määrusi. Üksikaktidena on volikogul õigus vastu võtta otsuseid ja valitsusel korraldusi (KOKS § 7 lg 2).

26. Järgmiseks tuleb hinnata, kas linnavolikogu on volituse täitnud sisuliselt korrektselt, st kas ta on kehtestanud taksoveo eeskirja p 10.2.11 arvestades LS §-s 50 sätestatud volitusnormi mõtet, piire ja eesmärki, isikute põhiõigusi ebaproportsionaalselt riivamata.

### **3.2.3 Taksoveo eeskirja p 10.2.11 vastavus LS § 50 sätestatud volitusnormile**

<sup>31</sup> RKHKm 07.05.2003 nr 3-3-1-31-03, p 11 ja 15.

<sup>32</sup> Vt üld- ja üksikakti eristamise kohta: RKHKm 07.05.2003 nr 3-3-1-31-03, p 10 jj.

<sup>33</sup> Pean vajalikuks märkida ka järgnevat. Liikluskorraldusvahendite kaudu liikluse, sealhulgas parkimise reguleerimise peamine mõte on tagada, et liikleja saaks vahetult teada liiklemisega seotud korraldustest. Kui liiklus oleks reguleeritud üksnes üldaktide kaudu, siis võiks tekkida küsimus, kas ja kuidas tagada, et kõik liiklejad teaksid vastavast regulatsioonist, nt ühesuunalistest tänavatest, peatumiskeeldudest, piirkiirustest. Liikluse ohutuse ja sujuvuse tagamiseks on tarvis, et kõik isikud teaksid liiklusreegleid. Leian, et üldjuhul ongi mõistlik liiklust reguleerida liiklusmärkide kaudu vahetult. Siiski ei ole see minu hinnangul absoluutne ega välistada võimalust kehtestada liiklusreeglid üldaktis. Osad liiklusreeglid on sellised, mis muutuvad sageli ja on kehtestatud konkreetseks juhtumiks (nt ühe tänavalõigu liikluse sujuvuse tagamiseks). Lisaks on liiklusreegleid, mis on suhteliselt stabiilsed, üldise iseloomuga ning liikluse sujuvuse ja ohutuse tagamiseks pidevalt vajalikud (nt peatumiskeeld kohas, kus sõiduk varjaks fooritulesid või liiklusmärgi teiste liiklejate eest). Mis puudutab esimesena nimetatud liiklusreeglitesse, siis on selge, et nendest reeglitest peab nende olemust arvestades teavitama liiklejat vahetult, st liiklusmärgi kaudu. Teisena nimetatud liiklusreeglite puhul seda aga üldjuhul vajalikuks ei saa pidada. Nii on ka liikluseeskirjas kehtestatud üleriigiliselt pidevalt vajalikud liiklusreeglid. Nagu üleval märgitud, ei ole liikluseeskirjas toodud reeglite kehtimahakkamiseks tarvis paigaldada liiklusmärgi, nende kohustuslikkus tuleneb liikluseeskirjast endast. Eeldatakse, et kõik liiklejad tutvuvad nimetatud reeglitega ja on nendest teadlikud üldakti – liikluseeskirja - vahendusel. Selline eeldus on ka põhjendatud, arvestades, et seal toodud liiklusreeglid on üldise iseloomuga, ei ole pidevalt muutuvad ja nimetatud üldakt on kõigile kättesaadav. Lisaks oleks see, kui igast võimalikust liikluskorraldusreeglist teavitaks liiklusmärki, ülemäära koormav avalikule ruumile.

<sup>34</sup> Olle, V. jt. Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2008. § 154, kott 5.

27. LS § 50 lg 2 sätestab, et parkimine peab olema korraldatud nii, et see ei häiri ega ohusta liiklust ega põhjusta elamupiirkonnas inimeste häirimist mootorsõidukite heitgaasi ja müraga. Nimetatust tuleneb eesmärk, mida kohalik omavalitsus peab parkimist korraldades arvestama.

28. Taksoveo eeskirja tekstist, selle seletuskirjast ning Teie vastusest minu teabe nõudmisele tuleneb, et Tallinna Linnavolikogu on kehtestanud taksoveo eeskirja p 10.2.11 reegli mitmel eesmärgil.

Tulenevalt taksoveo eeskirja preambulis nimetatud normidest (viited peamiselt ühistranspordiseadusele) ning Teie vastusest minule, milles sedastate, et sellise parkimiskorraldusreegli kehtestamise tingis asjaolu, et Tallinnas on niivõrd palju taksosid, et neil kõigil ei ole alati piisavalt tööd, mistõttu nad segavad teiste sõidukite parkimist, järeldan, et linnavolikogu üks **eesmärk on taksoveo eeskirja p 10.2.11 kaudu reguleerida taksoturgu**. Nimetatud eesmärgist annab kinnitust veel see, et Teie selgituste kohaselt on kavas taksopeatustes asuvate parkimiskohtade arvu tõsta, nt kesklinnas 224 kohalt 400 kohale, kuid mitte rohkem kui seda vajab linnavõimu hinnangul tarbija. Teie vastusest on sellega selge, et kunagi ei ole plaanis luua taksopeatustes kohti nii palju, et enamikul turul tegutsevatel taksodel oleks seal võimalik parkida või enamgi, et oleks võimalik uutel tulijatel turule tulla. Sellest nähtub, et linnavolikogu eesmärk on taksoveo eeskirja p 10.2.11 järgi korrigeerida taksode arvu turul.

Taksoveo eeskirja seletuskirjast tuleneb, et linnavolikogul on eeskirja p 10.2.11 kehtestamiseks ka **teine eesmärk, milleks on tagada liikluse sujuvus ja ohutus**. Nimelt pingestavad taksod suvalise parkimisega seletuskirja järgi liiklussituatsiooni, seda eriti vana- ja kesklinna piirkonnas. Ei seletuskirjast ega volikogu vastusest minule ole võimalik aru saada, kas suvaline parkimine tähendab taksopeatuse välist parkimist või parkimist parkimisreegleid järgimata (nt keelatud kohas parkimine). Igal juhul on linnavolikogu seisukohal, et Tallinna liiklus- ja parkimiskorralduses ei saa jätkuda olukord, kus taksod hõivavad tasulisi parkimiskohti ja rikuvad üldist parkimiskorda. Linnavolikogu on taksoveo eeskirja seletuskirjas märkinud, et olukord, kus taksod pargivad üksnes taksopeatustes, vähendab ühtlasi liiklusprobleeme ja tagab liikluse sujuvuse linnas. Taksoveo eeskirja seletuskirjast tuleneb, et linnavolikogu näeb, et reeglistik, mille järgi taksod võivad parkida üksnes taksopeatustes, aitab ühtlasi tagada ka seda, et taksod ei rikuks üldist parkimiskorda ega pingestaks sellega liiklussituatsiooni.

**Kolmandaks on linnal** taksoveo eeskirja p 10.2.11 kehtestamiseks ka **fiskaalne eesmärk**. Nimelt tõi Tallinn välja veel selle, et esineb juhtumeid, kus takso pargib tasulises parkimisalas ning taksojuht, kes on lihtsalt kliendi ootel ja kel on seetõttu võimalik sõidukis viibida, lükkab pidevalt edasi parkimiskella ning ei tasu parkimise eest.<sup>35</sup> Seega leiab linn, et kui keelata taksodel avalikul tasulisel parkimisalal parkida ning lubada seal parkida n-ö tavaliklejatel on suurem võimalus saada parkimistulu.

29. Nagu ülal tõdetud volitab LS § 50 kohalikku omavalitsust reguleerima parkimiskorraldust eesmärgiga tagada liikluse sujuvus ja ohutus ning vältida, et mootorsõidukite müra ja heitgaas häiriks linnaelanikke. **LS § 50 valguses saab ülaltoodud kolmest taksoveo eeskirja p 10.2.11 kehtestamise eesmärgist pidada legitiimseks üksnes teist eesmärki, milleks on eesmärk seeläbi tagada liikluse sujuvus ja ohutus**. Linna poolt seatud fiskaalne eesmärk ning turureguleerimise eesmärk ei ole legitiimsed eesmärgid.

---

<sup>35</sup> Vt viide nr 2.

30. Järgmiseks hindan, kas linnavolikogu poolt taksoveo eeskirja p 10.2.11 kehtestatud reegel on proportsionaalne liikluse sujuvuse ja ohutuse tagamise eesmärgi suhtes.

31. Taksoveo eeskirja p 10.2.11 on norm, mis ühelt poolt kannab olulist eesmärki tagada linnaliikluse sujuvus ja ohutus, ning teisalt riivab intensiivselt taksoteenuse osutajate põhiõigusi ja –vabadusi.

Taksojuhtide põhiõiguste ja –vabaduste riive nimetatud regulatsiooni läbi on intensiivne esmalt seepärast, et see piirang kehtib üle terve Tallinna. See tähendab, et taksotunnustega sõiduk ei või parkida Tallinnas kuskil mujal kui taksopeatuses. Nii ei või juht parkida taksot Mustamäe tasuta parkimispiirkonnas ega ka kesklinna tasulises piirkonnas, kus ei ole parkimiskohtade vähesuse probleeme.

Eeskirja nimetatud sätte negatiivne mõju tuleneb ka sellest, et taksopeatustes on täna parkimiskohti selgelt vähem, kui turul teenust osutavaid taksosid. Taksoveoeeskirja p 10.2.11 intensiivne negatiivne mõju taksojuhtidele tuleb esile ka siis, kui teadvustada, et Tallinna Linnavalitsusel on plaan osad taksopeatused välja üürida. Eelnevat kinnitate ka oma vastuskirjas minu teabe nõudmisele. Nii on Tallinna Linnavalitsus otsustanud 16.09.2009 korraldusega nr 1489-k üürida Müürivahe tänav T1 // Suur-Karja tänav // Väike-Karja tänav // Vana-Posti tänav // Kuninga tänav // Vana turg // Sauna tänav maatükil asuvate teerajatiste osa välja avaliku konkursi teel. Sealjuures on konkursitingimustes punktis 2.5.8 kirjas, et „pakkujal peab olema vähemalt 20 kuni 5 aasta vanuse takso kasutusõigus, mille pagasiruumi maht on minimaalselt 400 liitrit või kirjalikud lepingulised suhted vähemalt 20 taksojuhiga, kes teostavad taksovedu kuni 5 aasta vanuste taksodega, mille pagasiruumi maht on minimaalselt 400 liitrit ning mis kannavad pakkuja kaubamärki“. Seega ei ole konkursi tingimusi arvestades võimalik mõne suure taksoettevõtja koosseisus mitteoleval taksojuhil sisuliselt saada juurdepääsu nimetatud taksopeatusele.

32. Arvestades taksoveo eeskirja p 10.2.11 ülalkirjeldatud negatiivset mõju taksojuhtidele, leian, et taksoveo eeskirja p 10.2.11 kehtestamise legitiimne eesmärk ehk eesmärk tagada liikluse sujuvus ja ohutus, ei kaalu üles taksojuhtide õiguste riivet. Viimast ka seetõttu, et minu hinnangul on küsitav, kas taksoveo eeskirja p 10.2.11 sätestatud meede ikka aitab efektiivselt kaasa selle kehtestamise eesmärgi saavutamisele.

Nii taksoveo eeskirja seletuskiri kui ka Tallinna Linnavolikogu vastus minu teabe nõudmisele rõhuvad palju sellele, et taksod pingestavad suvalise parkimisega liiklussituatsiooni ja rikuvad üldist parkimiskorraldust ning seetõttu on võetud meede keelata taksode parkimine väljaspool taksopeatusi. See, kui taksojuhtidel keelatakse parkida mujal kui taksopeatustes, ei välista kuidagi seda, et taksojuhid ei pargi endiselt seal, kus see on kõigile parkimise üldiste parkimisreeglite järgi keelatud. Siinjuures osundan, et kui taksod pargivad kõigile sõidukikasutajatele keelatud kohas, siis on võimalik liiklus- ja parkimisjärelvalve korras kutsuda taksojuhid korrale sarnaselt kõigi teiste sõidukite kasutajatega.

33. Viimaks osundan, et kehtivate seaduste järgi ei ole kohalikul omavalitsusel lubatud teha parkimist korraldades erisusi taksoks kohandatud sõiduautode ning tavaliklejate sõiduautode vahel. See tähendab, et ka Tallinna linn peab parkimist korraldades arvestama, et tal puudub õigus selles küsimuses kohelda erinevalt taksosid ja teisi sõiduautosid. Lisaks on küsitav, et olukord, kus nõ tavalisele sõidukijuhile on taksojuhi asemel tagatud õigus parkimiskohale, tagab märgatavalt paremini liikluse sujuvuse. Kindlasti võib esineda juhtum, kus linnakodanik või –külaline soovib parkida avalikul (tasulisel) parkimisalal, kuid see ei ole võimalik, sest seal pargib ees takso. Samas

ei ole mõistetav, kuidas takso, mis on sama tüüpi sõiduk, häirib korrekselt parkides rohkem liiklust, kui takso tunnusteta sõiduk.

**34. Ülaltoodu kokkuvõtteks leian, et taksoveo eeskirja p 10.2.11 kehtestamise eesmärk ei kaalu üles taksojuhtide põhiõiguste ja -vabaduste riivet ning sel põhjusel ületab linnavolikogu kehtestatud säte LS § 50 piire. Eelneva tõttu on taksoveo eeskirja p 10.2.11 vastuolus põhiseaduse § 3 lg 1 lausega 1, PS § 154 lõikega 1, PS § 29 lõikega 1 ning PS §-ga 31.**

Austusega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder

Ave Henberg, 6938435  
[Ave.Henberg@oiguskantsler.ee](mailto:Ave.Henberg@oiguskantsler.ee)