



ÕIGUSKANTSLER

Minister Juhan Parts
Majandus- ja
Kommunikatsiooniministeerium
info@mkm.ee

Teie nr
Õiguskantsler 20.06.2011 nr 6-1/110256/1103156

Seisukoht vastuolu puudumise kohta

Austatud härra minister

Minu poole pöördus avaldaja, kes palus mul kontrollida, kas 01.07.2011 jõustuva liiklusseaduse (LS) § 1 lg 2¹, mis sätestab sõnaselge keelu juhtida mootorsõidukit joobeseisundis ka väljaspool teed, on põhiseadusega kooskõlas. Avaldaja hinnangul võib piirang, millega laiendatakse mootorsõiduki joobeseisundis juhtimise keeldu ka sõitmisele väljaspool teed, olla põhiseadusega vastuolus.

Alustasin avalduse põhjal menetluse ning palusin Teie seisukohta kõnealuse piirangu proportsionaalsuse suhtes. Minu nõunikud kohtusid lisaks Politsei- ja Piirivalveameti korrakaitseosakonna ametnikega, selgitamaks välja politsei senist praktikat ning kavandatavat praktikat uue seaduse jõustumise järgselt.

Olles tutvunud menetluse käigus kogutud seisukohtadega ning analüüsinud õigusakte ja muid teemakohaseid allikaid, asusin seisukohale, et LS § 1 lg 2¹ ei ole põhiseadusega vastuolus.

Esitan järgnevalt ülevaate menetluse kulgemisest ning seejärel enda analüüsi.

1. Asjaolud ja menetluse käik

1.1. 01.07.2011 jõustuva liiklusseaduse § 1 lg 2¹ sünnilugu

1. 22.04.2009 alustas Riigikogu Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poolt välja töötatud liiklusseaduse eelnõu nr 475 (SE) menetlemist.

2. 17.06.2010 võeti liiklusseadus (LS) Riigikogus vastu ning jõustumistähtjaks määrati 01.01.2011.

Õiguskantsleri Kantselei

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

3. 22.11.2010 algatas Riigikogu majanduskomisjon liiklusseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise eelnõu nr 874 (SE). Eelnõuga sooviti 17.06.2010 vastuvõetud liiklusseaduse § 1 täiendada järgmise lõikega: „(2¹) Käesoleva seaduse §-des 69, 94 ja 95 sätestatud kohaldatakse mootorsõiduki ja maastikusõiduki juhile ka sõiduki juhtimisel väljaspool teed.“

4. 06.12.2010 pöördus omal algatusel Riigikogu majanduskomisjoni poole põllumajandusminister kirjaga nr 9.3-1/1559 ning tegi ettepaneku muuta eelnõu § 1 punkti 1 selliselt, et mitte sätestada väljaspool teid toimival mootorsõiduki või maastikusõiduki juhtimisel juhtimisõiguse olemasolu kohustust.

5. Samal kuupäeval (06.12.2010) saadeti ühe isiku poolt Riigikogu majanduskomisjonile kiri, milles esitati neli konkreetset ettepanekut eelnõu muutmiseks, mh ka ettepanek, et liiklusseadus peaks olema kohaldatav üksnes teedel toimuva liikluse suhtes.

6. 07.12.2010 toimus eelnõu nr 874 (SE) esimene lugemine. Ettekandja Urmas Klaas märkis seoses kavandatava muudatusega: „Aga selge on, et tegemist oleks ülereguleerimisega. Minu kui juhtivkomisjoni ettekandja ja komisjoni esimehe seisukoht on, et säärane juhtimisõiguse tõendamist nõudev säte ei ole kindlasti põhjendatud. Küll aga on selge, et ka väljaspool teed tuleb nii mootorsõidukit kui maastikusõidukit juhtides olla kaine. Selle vastu ilmselt keegi ei vaidle.“¹

7. 08.12.2010 sõnas ettekandja Urmas Klaas Riigikogu kõnepuldis: „Eile sain ma Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist analüüsi. Liiklusseaduse eelnõu välja töötanud osakond kirjutab meile, majanduskomisjonile, et nad loobuvad sellest nõudest. [...] Võttes arvesse arutelu teravust, oleks nende arvates mõistlik praegu loobuda juhtimisõiguse nõude laiendamisest väljapoole teid.“²

8. 09.12.2010 toimunud majanduskomisjoni istungil toetati muudatusettepanekut täiendada 17.06.2010 vastuvõetud liiklusseaduse § 1 ning sõnastada lisatav lõige 2¹ järgmiselt: „(2¹) Käesoleva seaduse §-s 69 sätestatud kohaldatakse mootorsõiduki juhile ka sõiduki juhtimisel väljaspool teed.“³

9. 16.12.2010 võttis Riigikogu liiklusseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise eelnõu nr 874 (SE) vastu ning selle jõustumistähtjaks sätestati 01.07.2011.

1.2. Avaldus õiguskantslerile

10. 19.01.2011 sain avalduse, milles paluti, et ma kontrolliks 01.07.2011 jõustuva LS § 1 lg 2¹ vastavust põhiseadusele ning teeksin ettepaneku Riigikogule see vastuolu kõrvaldada. Põhjendustena toodi välja järgmisi argumente:

¹ XI Riigikogu stenogramm VIII istungjärk Teisipäev, 7. detsember 2010, kell 10:00

<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&pkpkaua=1&toimetatud=1&toimetamata=0&date=1291718281&paevakord=7541>.

² XI Riigikogu stenogramm VIII istungjärk Kolmapäev, 8. detsember 2010, kell 14:00. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&pkpkaua=1&toimetatud=1&toimetamata=0&date=1291809943&paevakord=7577#pk7577>.

³ 874 SE II-1 MUUDATUSETTEPANEKUTE LOETELU LIIKLUSEADUSE JA SELLEGA SEONDUVATE SEADUSTE MUUTMISE SEADUSE eelnõule, arvutivõrgus kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/?page=pub_ooc_file&op=emsplain&content_type=text/html&u=20110215180635&file_id=1267653&mnsenme=874+SE&etapp=09.12.2010&fd=17.12.2010.

- 01.07.2011 jõustuva liiklusseaduse § 1 lg 2¹ loob võimaluse karistada massiliselt kodanikke (eriti suvekuudel) nt tähistamata erakinnistutel. Lõige 2¹ üldine sõnastus annaks politseile aluse ilma põhjenduseta teostada mootorsõidukijuhtide kontrolli jooabeseisundi või alkoholi piirmäära ületava seisundi osas väljaspool teed.;
- mootorsõiduki kategooriasse kuuluvad ka mopeedid (enamlevinud on nn rollerid) ning teatud kategooria murutraktorid;
- regulatsioonil puudub legitiimne eesmärk;
- regulatsioon ei ole kooskõlas PS §-dega 26, 33 ja 11;
- säte annab liiga laia aluse sisenemiseks kellegi valdusesse ning sellega riivatakse liigselt kodanike põhiõigusi;
- Loomulikult on mootorsõiduki juhtimine jooabes lubamatu, kuid reeglina on enda kinnistul liikuv nt jooabes traktorijuht ohtlik eelkõige iseendale. Meie õigusruumis ei ole iseenda kahjustamine karistatav. Tervisekahjustuse või varalise kahju tekitamine teisele isikule on karistatav muude sätetega. Ühesõnaga, kui ohtlikkus on minimaalne või langeb ära, siis sel põhjendusel ei saa laiendada liikluskaristusi väljapoole teid (sh erakinnistutele).;
- Karistused on liiga karmid, ja ühiskonnas on liiga palju karistatavaid tegevusi. Pärast Politsei- ja Piirivalveameti loomist on ilmselt taoline järelevalveõigus väga paljudel politseiametnikel (sh vallakonstaablid), kes saaksid ka tühisemate rikkumiste puhul mõjutada karistuste kaudu mh ka alaealiste edaspidist elu.

1.3. Teabe nõudmine

11. Palusin Teie seisukohta, kuidas vastab LS § 1 lg 2¹ sätestatud piirang proportsionaalsuse põhimõttele.

12. Palusin Teil samuti selgitada, miks ei laiene eelnevalt nimetatud piirang maastikusõiduki juhtidele, kes liiklevadki põhiliselt väljaspool teed, kommenteerides vajadusel ka minu poolt teabenõudmises esitatud tõlgenduse õigsust. Märkisin seejuures, et maastikusõiduki juhid ei pruugi liigelda üksinduses, vaid võivad liigelda ka maastikul, kus on ka teisi maastikusõitjaid ning võistluste korral ka palju pealtvaatajaid.

1.4. Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus

13. Vastasite, et „jooabeseisundis mootorsõiduki juhtimise keelu eesmärgiks on vähendada mootorsõidukitega toimuvates õnnetustes hukkuvate ja vigastada saavate isikute arvu. Kuna jooabeseisundis sõitmine on üheks oluliseks põhjuseks selliste õnnetuste toimumisel, siis on järelikult eesmärgiks ka jooabeseisundis isikute sõidukijuhtimiselt võimalikult suures osas eemaldamine. Siinjuures tuleb silmas pidada, et eesmärk hõlmab ka nn kasvatustlikku funktsiooni, st ühiskonnaliikmete suunamist arusaama poole, mille kohaselt jooabeseisundis mootorsõiduki juhtimine kui õnnetusi põhjustav ja seega ohtlik käitumine ei ole mingil juhul sallitav.“

14. Selgitasite, et kuiõrd mootorsõiduki jooabeseisundis juhtimise absoluutne keeld soodustab eelnevalt nimetatud eesmärgi saavutamist, on valitud abinõu sobiv.

15. Piirangu vajalikkuse hindamisega seoses märkisite, et „kui eesmärgiks on jooabeseisundis isikute sõidukijuhtimiselt eemalhoidmine õnnetuste vältimiseks ja nendest tulenevate ohvrite arvu, isiku- ja varakahjude, st kokkuvõttes kogu ühiskonna kulutuste vähendamiseks, siis [teie] hinnangul ei ole nimetatud eesmärki võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui absoluutne keeld mootorsõidukit jooabeseisundis

juhtida. Juhul kui väita, et piisaks isikut vähem koormavast joobeseisundis teel sõitmise keelust, lubades joobeseisundis sõita väljaspool teed, ei oleks aga täidetav eelnimetatud eesmärk joobeseisundis sõitmise suhtes nn täissallimatuse osas. Joobeseisundis sõitmise lubamine väljaspool teed ei taga kolmandate isikute ohutust ei väljaspool teed ega ka teedel, kuna joobeseisundis isik ei pruugi olla adekvaatne ega alluda mistahes kehtivale normile või piirangule. Siit tulenevalt võib järeldada, et abinõu on vajalik.“

16. Mootorsõiduki väljaspool teed joobeseisundis juhtimise õiguse piirangu mõõdupärasusega seoses selgitasite, et kõnealune keeld riivab isiku õigust vabale eneseteostusele, täpsemalt õigust juhtida mootorsõidukit joobeseisundis väljaspool teed: "Reeglina kasutatakse mootorsõidukit pikemate vahemaade läbimiseks, st olukorrad, kus mootorsõidukit kasutatakse näiteks vaid oma kodus piires liikumiseks, on harvad. Samuti liigutakse mootorsõidukiga reeglina mööda teid, väljaspool teed sõitmine on pigem erand. Ka võimalus, et politsei hakkab massiliselt või tavapärase politseilise tegevuse käigus näiteks koduüvedes joobeseisundi olemasolu tuvastama, on ebatõenäoline. Kui aga tegemist oleks olulise isikukahju tekitamisega, siis õnnetuse asjaolude väljaselgitamisel oleks meie hinnangul selline tegevus vältimatu ka väljaspool teed.“

17. „Seega ei saa [teie] hinnangul pidada keeldu juhtida mootormootorsõidukit väljaspool teed joobeseisundis ulatuslikuks ega intensiivseks vaba eneseteostuse õiguse riiveks. Eesmärk joobeseisundis isikute sõidukijuhtimiselt eemalehoidmiseks läbi õnnetuste vältimise ja nendest tulenevate ohvrite ja vigastatute arvu ja varakahjude vähendamise on [teie] hinnangul väga oluline. Seda eesmärki saab tõhusalt ellu viia vaid inimeste suhtumist muutes, st juurutades arusaama, mille kohaselt ei või mootorsõidukit joobeseisundis juhtida kuskil – ei teel ega väljaspool seda. Eelnevast tulenevalt leiame, et kõnealune abinõu, keeld juhtida mootorsõidukit joobeseisundis ka väljaspool teed, on mõõdukas. Kokkuvõtvalt leia[t]e, et mootorsõiduki juhtimise keelamine joobeseisundis ka väljaspool teed on proportsionaalne piirang.“

18. Maastikusõidukite osas selgitasite, et maastikusõidukite liiklemise korraldust ja maastikusõiduki juhtimist käsitletakse käesoleva aasta 1. juulil jõustuva LS 8. peatükis. LS § 161 lõige 5 kehtestab eelnevalt nimetatud piirangu ka maastikusõidukijuhtidele, st ka maastikusõidukijuhid ei tohi olla joobeseisundis või alkoholi piirmäära ületavas seisundis. Liiklusseaduse § 1 lõike 2 kohaselt kuulub liiklusseaduse reguleerimisalasse maastikusõidukite maastikul liiklemise reguleerimine, sellest tulenevalt ei ole § 161 lõikes 5 nimetatud nõue maastikusõidukijuhile kohustuslik ainult liikluses osalemisel, vaid ka maastikul liiklemisel.

1.5. Politsei- ja Piirivalveameti korrakaitsepolitsei osakonna seisukoht

19. 05.05.2011 kohtusid minu nõunikud Politsei- ja Piirivalveameti korrakaitsepolitseiosakonna ametnikega. Politsei- ja Piirivalveameti põhimääruse § 16 kohaselt on korrakaitsepolitseiosakonna põhiülesanneteks korrakaitsepolitsei tegevuse juhtimine ja arendamine; süütegude ennetamisega seonduva politseitegevuse korraldamine; avalikus kohas käitumise nõuete üle järelevalve teostamise korraldamine ja koordineerimine; liiklusturvalisuse ja liiklusjärelvalve tegevuse korraldamine ja koordineerimine; väärteomenetluse korraldamine ja koordineerimine; kriisireguleerimisalase tegevuse korraldamine ja koordineerimine; dokumentide ja tegevuslubade väljastamine eriseadustes sätestatud alustel ja korras; arestimajade töö korraldamine; Vabariigi Valitsuse määratud objektide valve korraldamine.

20. Korrakaitsepolitseiosakonna politseiametnikud selgitasid, et ka hetkel kehtiva liiklusseaduse alusel on keelatud juhtida mootorsõidukit joobeseisundis. Nimelt kuulub kehtiva liiklusseaduse

reguleerimisalasse vastavalt kehtiva LS § 1 lõikele 1 kaks eraldiseisvat küsimust: a) liikluse korraldamine Eesti teedel ning b) liiklusohutuse tagamise alused ja põhinõuded.

21. Kehtiva liikluseaduse järgi mõistetakse liikluse korraldamise all liikluseeskirjas sätestatud reeglistikku. Kehtiva LS § 3 lg 2 sätestab, et liikluskorra määrab Vabariigi Valitsus liikluseeskirjaga. Vabariigi Valitsuse 02.02.2001 määrusega nr 48 kehtestatud liikluseeskirja §-s 1 nähakse ette, et käesoleva määrusega kehtestatakse liikluskord Eesti teedel.

22. Korrakaitsepolitseiosakonna kinnitusel on mõiste „liiklusohutus“ all kehtiva LS § 1 lg 1 tähenduses silmas peetud liikluseaduses sätestatud erinevaid ohutusnõudeid, mh ka keeldu juhtida sõidukit joobeseisundis või alkoholi piirmäära ületanuna (LS § 20 lg 3 ja 4) ja keeld juhtida mootorsõidukit isiku poolt, kellel puudub juhtimisõigus (LS § 20 lg 1). Korrakaitsepolitseiosakonna sõnul on senises liiklusjärelvalvepraktikas lähtutud sellest, et liiklusohutusnõuded on üldised ja kehtivad nii teel kui väljapoolt teed liiklemise korral. Seega on ka senise liikluseaduse alusel praegu politseil võimalus joovet kontrollida väljapool teed liiklemise korral.

23. Korrakaitsepolitseiosakonna politseiametnikud juhtisid tähelepanu, et kui isik juhib mootorsõidukit joobeseisundis piiratud või tähistatud kinnisasjal, tuleb liiklusjärelvalve teostajal veenduda, et täidetud oleksid ka valdusesse sisenemise eeldused.⁴

24. Korrakaitsepolitseiosakonna politseiametnikud selgitasid, et uue liikluseaduse reguleerimisala on sõnastatud võrreldes senise liikluseadusega oluliselt laiemalt – reguleerimisalasse kuuluvad liikluskorraldus Eesti teedel, liiklusreeglid, liiklusohutuse tagamise alused ja põhinõuded, mootorsõidukite, trammide ja nende haagiste ning maastikusõidukite registreerimine ja neile esitatavad nõuded, juhtimisõiguse andmine, mootorsõidukijuhi töö- ja puhkeaeg ning liiklusregistri korraldamine ja pidamise nõuded ning vastutus liiklusreeglite rikkumise eest. Et uues seaduses sisustati mõiste „liiklus“ läbi isikute või sõidukite asumisega teel, siis nimelt liikluse mõiste tingiski seadusemuudatuse (menetlusalune LS § 1 lg 2¹) – osutus vajalikuks eraldi sõnaselgelt sätestada joobeseisundis juhtimise keelu laienemine ka juhtimisele väljaspool teed, et politseil oleks jätkuvalt võimalik teostada järelvalvet ning tagada seeläbi inimeste elu ja tervise kaitse.

25. Korrakaitsepolitseiosakond selgitas, et politsei saab joobe kontrollimisele või tuvastamisele allutada vaid isiku, kelle suhtes on piisavalt alust kahtlustada teda joobeseisundis olevana⁵. Ilma konkreetse ohu kahtluseta kontrollreidi korraldamine on võimalik ainult PPVS § 7¹⁰ sätestatud korras ning politseiasutuse juhi loal. Niisuguseid kontrollreide korraldatakse üksnes eelnevate põhjalike analüüside ning ohuhinnangute alusel ning lähtuvalt määratud prioriteetidest.⁶

⁴ Politsei ja piirivalveseaduse (PPVS) § 7³⁷ lg 1: „Politsei võib siseneda valdaja nõusolekuta tema valduses olevale piiratud või tähistatud kinnisasjale, ehitisse, eluruumi või ruumi, sealhulgas avada uksi, väravaid või kõrvaldada muid takistusi:

1) kui on alust arvata, et piiratud või tähistatud kinnisasjal, ehitises või ruumis viibib isik, kellelt võib võtta seaduse alusel vabaduse või kelle elu, tervis või kehaline puutumatus on tingituna tema abitust seisundist ohustatud või
2) kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks.“

⁵ PPVS § 7²³: „Politsei võib kontrollida isiku organismis alkoholi, narkootilise või psühhotroopse aine või muu sarnase toimega aine esinemist. Joobeseisundi kontrollimise või tuvastamise protseduurile võib allutada:

1) sõidukijuhi või muu isiku, kui on alust kahtlustada, et isik on toime pannud süüteo, mille koosseisuliseks tunnuseks on joobeseisund, alkoholipiirmäära ületamine või narkootilise või psühhotroopse aine või muu sarnase toimega aine tarvitamine;

2) isiku, kellel esinevad ilmsed joobeseisundi tunnused, kui ta võib olla ohtlik endale või teistele;

3) alaealise, kellel esinevad ilmsed alkoholi, narkootilise või psühhotroopse aine või muu sarnase toimega aine tarvitamise tunnused.“

⁶ Vt ka: http://www.politsei.ee/et/organisatsioon/avalik-teave/Erimeetmete_kohaldamine.dot.

2. Asjakohased õigusnormid

26. Väljavõtted 01.07.2011 jõustuvast liiklusseadusest:

„§ 1. Seaduse reguleerimisala

[...]

(2¹) Käesoleva seaduse §-s 69 sätestatud kohaldatakse mootorsõiduki juhile ka sõiduki juhtimisel väljaspool teed.

[...]“

§ 69. Sõiduki juhtimist keelav joobeseisund

(1) Juht ei tohi olla joobeseisundis. Joobeseisund käesoleva seaduse tähenduses on alkoholi, narkootilise või psühhotroopse aine või muu sarnase toimega aine tarvitamisest põhjustatud tervise seisund, mis avaldub väliselt tajutavates häiritud või muutunud kehalistes või psüühilistes funktsioonides ja reaktsioonides.

[...]“

3. Õiguskantsleri analüüs

3.1. Riivatav põhiõigus

27. Kõnealune säte laiendab (seaduse algredaktsiooniga võrreldes) keeldu juhtida mootorsõidukit alkoholi joobes sõitmisele väljaspool teed. Niisugune keeld ei piira erinevalt avalduses märgitust PS §-s 26 (eraelu puutumatus) ega PS §-s 33 (kodu puutumatus)⁷ nimetatud õigusi, vaid õigust vabale eneseteostusele.

28. Riigikohus on märkinud, et „sõiduki juhtimisõigus ei ole aga isiku põhiõigus, kuigi juhtimisõiguse kaudu realiseerivad isikud mitmeid teisi põhiõigusi, eelkõige PS § 19 lg-s 1 sätestatud õigust vabale eneseteostusele.“⁸ Õigus vabale eneseteostusele hõlmab ka alkoholi tarvitamist.⁹ Kokkuvõttes võib seega nentida, et alkoholi joobes mootorsõiduki juhtimine kuulub vaba eneseteostuse põhiõiguse kaitsealasse. Avaldaja poolt nimetatud põhiõigusi võivad piirata politsei järelevalvemeetmed, mis annavad õiguse ohu tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks sõiduk peatada, joovet kontrollida või tuvastada ning valdusesse siseneda. Nimetatud meetmed on reguleeritud politsei ja piirivalveseaduses.

29. LS § 69 lg 1 sätestab, et juht ei tohi olla joobeseisundis. Joobeseisund liiklusseaduse tähenduses on alkoholi, narkootilise või psühhotroopse aine või muu sarnase toimega aine tarvitamisest põhjustatud tervise seisund, mis avaldub väliselt tajutavates häiritud või muutunud kehalistes või psüühilistes funktsioonides ja reaktsioonides.

30. Ainuüksi LS § 69 lg 1 sõnastust lugedes võiks tõusetada küsimus, kas joobes juhtimise keeld ei kehti üldiselt, s.t. sõltumata sõiduki asukohast teel või väljaspool teed ei tohiks juht olla joobeseisundis. Kuid LS § 69 kohaldamisala piirab liiklusseaduse II peatüki pealkiri

⁷ Eraelu ja kodu puutumatus piirab PPVS § 7³⁷. Valdusesse sisenemine (vt ülal joonealune märkus nr 4).

⁸ RKHKm 28.04.2004 nr 3-3-1-69-03 p 33 RKPKo 27.06.2005, nr 3-4-1-2-05 p 71, RKHko 09.06.2006, nr 3-3-1-20-06 p 15.

⁹ PS kommenteeritud väljaanne. § 19 komm 3.1.1.

„Liiklusreeglid“, mille all LS § 69 paikneb. Nimelt loetakse liikluseks jalakäija(te) või sõiduki(te) liikumine ja paiknemine teel (LS § 2 p 28). Seega süstemaatilise tõlgendamise tulemusena võib tõdeda, et LS § 69 kohaldatakse ainult teel liiklemisele. Soovides välistada mootorsõiduki juhtimise joo­beseisundis ka väljaspool teid, osutus vajalikuks täpsustada LS § 1 lg 2¹ lisamisega, et liiklus­seaduse §-s 69 sätestatud kohaldatakse mootorsõiduki juhile ka sõiduki juhtimisel väljaspool teed.

31. Tee mõiste on avatud LS § 2 punktis 81: tee on jalakäijate või sõidukite liiklemiseks avatud rajatis või maaomaniku poolt liikluseks ettenähtud muu ala. Tee koosseisu kuuluvad ka teepeenrad, eraldus- ja haljasribad.

32. Et joo­beseisundis sõiduki väljaspool teed juhtimise keeld kehtestati ainult mootorsõiduki juhi suhtes, siis tuleb järgnevalt käsitleda ka mootorsõiduki mõistet. Mootorsõiduk on mootori jõul liikuv sõiduk. Mootorsõidukiks ei loeta mootoriga jalgratast, pisimopeedi, maastikusõidukit, trammi ega sõidukit, mille valmistajakiirus on alla kuue kilomeetri tunnis (LS § 2 p 40). Ka maastikusõidukit ei tohi juhtida joo­beseisundis (vt eespool p 18).

33. Vahekokkuvõttena võib seega tõdeda, et riivatav põhiõigus on PS §-s 19 sätestatud õigus vabale eneseteostusele ning riive seisneb keelus juhtida mootorsõidukit joo­beseisundis väljaspool teed.

3.2. Riive põhiseaduspärasus

34. Põhiõiguse riive peab olema nii formaalselt kui ka materiaalselt põhiseadusega kooskõlas. Põhiõiguste piiramise formaalne põhiseaduspärasus eeldab esiteks põhiseaduses sätestatud pädevuse, vormi- ja menetlusnõuete järgimist, teiseks PS § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse tagamist ning kolmandaks PS § 3 lõike 1 lausest 1 tulenevast parlamendireservatsioonist kinnipidamist. Riive materiaalse õiguspärasuse eeldused on seaduse legitiimne eesmärk ning PS § 11 lausest 2 tuleneva proportsionaalsuse põhimõtte järgimine – (piirangu) sobivus, vajalikkus, mõõdukus.

3.2.1. Formaalne põhiseaduspärasus

35. Antud juhul on vaba eneseteostuse põhiõiguse piirang kehtestatud seadusega Riigikogu poolt menetluskorda järgides ning vastab teistele formaalse õiguspärasuse nõuetele.

3.2.2. Materiaalne põhiseaduspärasus

36. Riive materiaalse õiguspärasuse eeldused on riive legitiimne eesmärk ning PS § 11 lausest 2 tuleneva proportsionaalsuse põhimõtte järgimine. PS § 19 on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus¹⁰, millest tulenevalt võib üldist vabadusõigust piirata mistahes põhjusel, mis ei ole otsesõnu põhiseadusega keelatud. Seetõttu tuleb analüüsida põhjalikult kõnealust riivet proportsionaalsuse põhimõtte valgusel.

37. Alkoholi­joo­bes väljaspool teed mootorsõiduki juhtimisel on Teie sõnul kaks eesmärki:

a) vähendada mootorsõidukitega toimuvates õnnetustes hukkuvate ja vigastada saavate isikute arvu.

¹⁰ RKÜKo 11.10.2001, nr 3-4-1-7-01, p 14; RKÜKo 25.02.2004, nr 3-3-1-60-03, p 20.

b) ennetav ja inimeste käitumist ning hoiakuid suunav funktsioon, nimelt tõsta ühiskonnaliikmete seas arusaama, et joobeseisundis mootorsõiduki juhtimine on alati taunitav, sest niisugune käitumine on ohtlik ja võib põhjustada õnnetusi.

38. Nõustun Teiega, et nimetatud eesmärgid on legitiimsed.^{11 12}

39. Nõustun ka Teie põhjendustega piirangu sobivuse osas; leian samuti, et mootorsõiduki joobes juhtimise absoluutne keeld võib aidata kaasa eelnevalt nimetatud eesmärkide saavutamisele. Nõustun Teiega ka piirangu vajalikkuse osas – kõnealusele keelule on keerukas leida alternatiivi, mis võimaldaks inimestel siiski teatud joobeseisundis väljaspool teid liigelda, kuid aitaks seejuures siiski kaasa piirangu eesmärkide saavutamisele (ülal p 16).

40. Piirangu mõõdupärasuse hindamisega seoses on tõepoolest on ebaõige eeldada (ülal p-d 17 ja 18), et mõiste „väljaspool teed“ saaks taandada inimtühjale asustusest kaugel seisvale põllule. Väljaspool teed võib olla ka kooli staadionil, paneelalade vahel oleval haljasalal, millel asub ka laste mänguväljak, linnapargis jmt. Isegi kui mõnda joobes juhtimise väiksemat ohtlikkust inimtühjal põllul, on tõenäoline, et joobeseisundis juht sõidab põllult ühel hetkel koju, tootmishoonesse vms, kasutades liiklemiseks ka teed.

41. Joobeseisundi ohtlikkus on leidnud tuvastamist rahvusvahelistes teadusuuringutes, milles on märgitud mh järgmist: „Sõiduki juhtimine joobeseisundis kujutab endast ülisuurt ohtu ühiskonnale. Juhtimine kujutab endast mitmesuguste kognitiivsete funktsioonide üheaegset rakendamist. Alkohol mõjutab neuropsühholoogilisi motoorseid ja kognitiivseid protsesse, mis on seotud mälu, tähelepanu ja koordinatsiooni halvenemisega. Need on kõik mootorsõiduki juhtimiseks vajalikud.“¹³

42. Ka Riigikohus on möönnud joobes mootorsõiduki juhtimise kõrgendatud ohtlikkust, leides: „Põhiseaduse § 32 lg 2 kolmas lause keelab kasutada omandit üldiste huvide vastaselt.

¹¹ Võlaõiguses on nt ette nähtud mootorsõiduki kui suurema ohu allika valdaja süüist olenematu riskivastutus. RKTKO 02.03.2011 nr 3-2-1-161-10, p 11: „Mootorsõiduki otsene valdaja vastutab riskivastutuse alusel VÕS § 1057 järgi mootorsõiduki käitamisel tekkinud kahju eest. Kolleegium juhib tähelepanu, et kahju tekitaja süü ega kahju tekitamise õigusvastasus ei ole suurema ohu allika valitseja, sh mootorsõiduki otsese valdaja riskivastutuse tekkimise eelduseks (vt Riigikohtu 10. veebruari 1997. a otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-17-97). Seega vastutab mootorsõiduki käitaja suurema ohu allika valitsejana tekkinud kahju eest sõltumata sellest, kas ta rikkus liikluses osaledes liikluseeskirja või mitte või kas ta tegi seda süüliselt.“

¹² Erialakirjanduses leitakse, et ka karistusõiguses vaadeldakse liiklusnõuete ja sõiduki käituse nõtete rikkumist laiemalt. Karistusseadustiku § 422 (sõidukijuhi poolt liiklusnõuete ja sõiduki käituse nõtete rikkumine) selgitustes on märgitud: „Vaadeldav paragrahv ei sea vastutust sõltuvusse liiklus- ja käituse nõtete rikkumise kohast, olles seega laiem liikluseeskirja rakendamisalast (LE § 1).“ P. Pikamäe. Kommentaarid §-le 422. - KarS kommenteeritud väljaanne. 3., täiendatud ja ümbertöötatud väljaanne. Juura, 2009. Paragrahv 422, kumm 3.6.2., lk 1061. KarS § 424 (mootorsõiduki, maastikusõiduki ja trammi juhtimine joobeseisundis) koosseis ei sisalda teo toimepanemise kohta seo koosseisu liikluseeskirja rakendusala. Teistsugune seisukoht (konkreetsetel asjaoludel) RKKKo 3-1-1-37-10, p 10.

¹³ S. A. Meda jt. Alcohol Dose Effects on Brain Circuits Simulated Driving: An fMRI Study. Hum Brain Mapp. 2009 April; 30(4): 1257-1270. Sama seisukohta on väljendatud mitmetes teistes allikates: R. Siliquini jt. A European study on alcohol and drug use among young drivers: the TEND by Night study design and methodology. BMC Public Health 2010, 10:205. Viidatud edasi järgmistele: Kuypers KP jt, MDMA and alcohol effects, combined and alone, on objective and subjective measures of actual driving performance and psychomotor function. Psychopharmacology 2006, 187: 467-475; Rupp TL jt, Effects of a moderate evening alcohol dose. II: performance. Alcohol Clin Exp Res 2007, 31:1365-71; Barquin J jt, A controlled study of the timecourse of breath alcohol concentration after moderate ingestion of ethanol following a social drinking session. Forensic Sci Int 2008, 177:140-145. M. A. Miller jt. Special issue: gender & alcohol. Gender Differences in Alcohol Impairment of Simulated Driving Performance and Driving-Related Skills. Alcohol & Alcoholism 28.09.2009 vol 44 lk 586. (3) R. A. Sewell jt. The effect of cannabis compared with alcohol on driving. The American Journal on Addictions Volume 18, Issue 3, pages 185–193, May-June 2009.

Joobeseisundi puhul halveneb isiku võime hoida mootorsõidukit oma kontrolli all, mistõttu suureneb liiklusõnnetuse oht. Seega ohustab mootorsõiduki joobeseisundis juhtimine liiklejate elu, tervist ja vara. Sellisele omandi üldiste huvide vastasele kasutamisele on riik kohustatud reageerima ning võtma tarvitusele meetmed loetletud väärtuste kaitseks.¹⁴

43. Avaldaja tõstatab ka probleemi, et joobes juhtimise keelu selgesõnalise laiendamisega teevälisele alale kaasnevad ka teiste õiguste ülemäärane piiramine – valdusesse sisenemise õigus ning võimalikud karistusõiguslikud tagajärjed. Osundan politsei ja piirivalve seaduse regulatsioonile, mille kohaselt, kui on kahtlus, et isik võib juhtida mootorsõidukit joobeseisundis piiratud või tähistatud kinnisasjal, tuleb liiklusjärelvalve teostajal veenduda, et täidetud oleksid ka valdusesse sisenemise eeldused.¹⁵ Nendest eeldustest tuleb kõne alla kõrgendatud ohu kahtlus. Kõrgendatud ohuga on tegemist on ohu korral isiku elule, kehalisele puutumatusse, füüsilisele vabadusele, suure väärtusega varalisele hüvele või suure keskkonnakahju tekkimise oht (PPVS § 7³ lg 3). Ka konkreetse ohu kahtlust mitte eeldava politseioperatsiooni korral on tähistatud valdusesse sisenemise õigus ainult kitsastel eeltingimustel.¹⁶

44. Politsei- ja Piirivalveamet oli seisukohal, et kuivõrd mootorsõiduki joobes juhtimine väljaspool teed oli keelatud ka varem, ei piira uus seadus isikute õigusi kehtivast seadusest enam. Sellega seoses märgin, et kehtiv liiklusseadus võimaldab niisugust tõlgendust. Keelu tagamiseks on politsei käsutuses haldusmenetluslikud meetmed nagu juhtimiselt kõrvaldamine ja joobe kontrollimine ja tuvastamine. Riigikohtu praktikast võib välja lugeda seisukoha, mille kohaselt laieneb joobes juhtimise eest karistatavus vaid teel toimepandud rikkumistele: „Samas pole liiklusseaduse peatükis 14¹ kirjeldatud tegevuste eest võimalik isikut karistada juhul, kui tegu ei panda toime teel.“¹⁷ 01.07.2011 jõustuv liiklusseadus sätestab joobes juhtimise keelu selgesõnaliselt ka väljaspool teed, mistõttu on alates nimetatud kuupäevast kõnealune rikkumine karistatav ka väljaspool teed liigeldes.

45. Eelnevat arvesse võttes jagan Teie seisukohta ning leian samuti, et **joobeseisundis mootorsõiduki juhtimise õiguse keelamine on vastavuses proportsionaalsuse põhimõttega ega ole põhiseadusega vastuolus.**

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Koopia: Siseministerium
Politsei- ja Piirivalveamet

¹⁴ RKÜKo 3-1-1-37-07, 12.06.2008, p 21.

¹⁵ Vt ülal joonealune märkus nr 4.

¹⁶ PPVS § 7¹⁰ lg 2: „Isiku elu või kehalist puutumatust ähvardava ohu väljaselgitamiseks või kahtlustatava, süüdistatava või süüdimõistetud kinnipidamiseks või tema põgenemise takistamiseks, kui temalt võib seaduse alusel võtta vabaduse või temalt on seaduse alusel võetud vabadus seoses esimese astme vägivaldse kuriteoga või kuriteoga, mille eest võib karistusena mõista eluaegse vangistuse, võib politsei käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud isiku suhtes kohaldada [...]“

¹⁷ RKKKo 3-1-1-37-10, p 10. Vt ka ülal joonealune märkus nr 12.