

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Riigi- ja haldusõiguse õppetool

Margit Kiin

**KOHALIKU OMAVALITSUSE ETTEVÕTLUSESSE SEKKUMISE
ÕIGUSLIKUD VÕIMALUSED ENESEKORRALDUSÕIGUSE
REALISEERIMISEL**

Magistritöö

Juhendaja
professor Kalle Merusk

Tartu
2015

Sisukord

Sissejuhatus	3
I Ettevõtlusvabadus ja kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus	8
1.1. Ettevõtlusvabadus ja selle piiramine	8
1.1.1. Ettevõtlusvabaduse olemus	8
1.1.2. Ettevõtlusvabaduse piiramine	10
1.2. Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus ja selle piiramine	19
1.2.1. Enesekorraldusõiguse olemus	19
1.2.2. Enesekorraldusõiguse piiramine	21
II Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse teostusruum	
ettevõtlusvabaduse piiramisel	26
2.1. Sissejuhatus	26
2.2. Kohalik omavalitsus kui ettevõtlusvabaduse ja avaliku huvi tasakaalustaja ..	29
2.2.1. Avaliku huvi olemus	30
2.2.2. Avalik huvi kui ettevõtlusvabaduse piiramise alus	31
2.3. Haldusvõim kui kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse vahend	
ettevõtlusesse sekkumiseks	36
2.3.1. Kohaliku omavalitsuse õiguslikud vahendid ettevõtlusvabaduse	
piiramiseks teatamiskohustusega majandustegevusaladel	36
2.3.1.1. Kaubandustegevuse õiguslik regulatsioon	37
2.3.1.2. Alkoholi jaekaubanduse õiguslik regulatsioon	44
2.3.2. Kohaliku omavalitsuse õiguslikud vahendid ettevõtlusvabaduse	
piiramiseks loakohustusega majandustegevusaladel	49
2.3.2.1. Ühistranspordi õiguslik regulatsioon	51
2.3.2.2. Jäätmeäitluse õiguslik regulatsioon	56
2.4. Planeerimisvõim kui kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse vahend	
ettevõtlusesse sekkumiseks	61
Kokkuvõte	69
Summary	74
Kasutatud kirjandus	79
Kasutatud muu materjal	80
Kasutatud õigusaktid	81
Kasutatud kohtupraktika	82

Sissejuhatus

Põhiseadus¹ (PS) on kohalikule omavalitsusele (KOV) pühendanud 14. peatüki, nähes ette põhiseadusliku garantii (institutsionaalse õigussubjektsuse garantii, enesekorraldusõiguse garantii kohaliku elu sfääris ja seda toetava finantsgarantii, kohaliku omavalitsuse õiguste kaitse garantii ja iseseiseva eelarve).²

Vastavalt PS §-le 154 lg 1 on KOV garantii keskmis enesekorraldusõigus kui põhiõigusele sarnanev õigus,³ mis tähendab otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi seaduse alusel iseseisvalt. Selle sätte tekstiosast „kõiki kohaliku elu küsimusi“ tuleneb KOV õigus otsustada ja korraldada põhiseaduse alusel ja tingimustel kohaliku elu küsimusi ilma volitusnormita seaduses. Kohaliku elu küsimused on lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorгани kompetentsi.⁴

Riiklike ülesannete eristamine kohaliku elu küsimustest on keerulisim küsimus riigi ja omavalitsusüksuste vahelistes suhetes. Enamasti saavadki just siit alguse (kohtu)vaidlused: omavalitsusüksus soovib mõnd küsimust lahendada üht viisi, kuid riigi kesk võimu tasandil on soov lahendada see teisiti (niisuguse sisuga on olnud suurem osa Riigikohtus omavalitsusüksuste algatatud vaidlusi). Põhiseadus riiklike ülesannete ja omavalitsuslike ülesannete ammendavat loetelu ei sisalda, kuid annab §-s 154 kindlalt märku, et omavalitsusüksuste täidetavaid avalikke ülesandeid tuleb nõnda liigitada. Eristamine on vajalik omavalitsusüksuste vaba iseotsustamise sfääri piiritlemiseks ning enesekorraldusõiguse kasutamise tagamiseks.⁵

KOV iseseisvus kohaliku elu küsimustes pole absoluutne, vaid PS § 154 lg 1 asetab selle seadusereservatsiooni alla.

¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349 ... RT I, 27.04.2011, 2.

² RKPJKo 3-4-1-2-03 p 12; RKÜKo 3-4-1-8-09.

³ V.Olle. Kohaliku omavalitsuse õigus I osa. Tallinn: Juura 2014, lk 183. Kuigi vaba kogukonna teooria suunab KOV garantii kvalifitseerimisele loomu- või põhiõiguseks ja Riigikohtu praktikas hinnatakse garantii riive õiguspärasust põhiõiguste dogmatikast pärinevate kriteeriumide alusel, pole garantiid Eesti õiguskorras siiski võimalik käsitleda põhiõigusena. Tegemist on põhiõigustele sarnanevate õiguste kompleksiga, sest KOV-id ei ole põhiõiguste kandjad.

⁴ RKPJKo 3-4-1-4-07 p 12.

⁵ T.Kolk. Millist kohaliku omavalitsuse rahastamise süsteemi nõuab põhiseadus? – Riigikogu toimetised 2011, nr 23.

Seadusereservatsiooni („seaduste alusel”) puhul on tegu õigusriigi ja demokraatia printsiipide konkretiseeringuga, mis õiguse institutsiooni garantii raames puudutab KOV enesekorraldusõigust ja universaalpädevust. Sõnaühendit „seaduste alusel” tuleb mõista kui seaduslikkuse nõuet. Selline järeldus tuleneb PS § 154 lg 1 ja § 3 lg 1 võrdlevast analüüsist.⁶ PS § 3 lg 1 esimese lause kohaselt võib riigivõimu teostada üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Riigivõimu teostamisena tuleb mõista ka KOV-de põhiseaduslike õiguste piiramist.⁷ PS § 154 lg 1 annab riigile võimaluse põhjendatud vajaduse korral seadusega piirata omavalitsusüksuse iseseisvat otsustuspädevust kohaliku elu küsimustes ning volitab seadusandjat piirama seadusega sellest sättest tulenevaid õigusi. Teisalt väljendab see säte aga põhiseadusest tulenevat kohustust kehtestada need piirangud just nimelt seadusega.⁸ Tulenevalt PS §-s 154 sisalduvast lihtsast seadusereservatsioonist on seadusandjal võimalik KOV iseseisvust piirata, arvates mõned oma sisult kohaliku elu küsimused viimaste hulgast põhjendatult välja. Seejuures tuleb silmas pidada, et KOV põhiseaduslik garantii jääks püsima.⁹

Sellest tulenevalt on KOV-del jätkuvalt aktuaalne ning rohkelt vaidlusi tekitav probleem, kas ja millises ulatuses sätestab seadusandja KOV otsustusruumi, ehk valikute võimaluse enesekorraldusõiguse teostamiseks.

Riik ei tohi seadusereservatsiooni kasutades muuta KOV põhiseaduslikku garantiid sisutühjaks. Säilima peab KOV garantii tuum – enesekorraldusõigus. KOV enesekorraldusõigus ei ole eesmärk iseeneses – seda on vaja kohalike elanike õiguste ja iseotsustusvabaduse kaitseks.¹⁰ Olles elanike õiguste ja enesekorraldusõiguse realiseerija rollis, võib KOV-i tegevus avaldada piiravat mõju isikute põhiõigustele ja vabadustele. KOV-i tegevusel põhiõiguste riive korral ei ole aga kohane tugineda PS § 154 alusel enesekorraldusõigusele.

Põhiõigused nõuavad riive korral põhiseadusest tulenevalt spetsiaalset seaduslikku alust, mis on enam kui PS § 3 sätestatud seaduse ülimuslikkuse põhimõte. PS § 3 esimese lõike esimene lause ja § 11 esimene lause lubavad isiku põhiõigusi ja vabadusi piirata üksnes Riigikogu poolt või rahvahääletusel vastuvõetud seadusega sätestatud juhtudel ja korras. Seadusandja peab kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused otsustama ise ega tohi nende sätestamist delegerida KOV-le. Seadusliku aluse ehk seaduse reservatsiooni põhimõtte kohaselt tohib

⁶ Ü. Madise, jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 3. vlj. Tallinn: Juura 2012 XIV ptk, § 154/1.3.

⁷ RKÜKo 3-4-1-8-09.

⁸ Ibid.

⁹ RKPJKo 3-4-1-4-07 p 12.

¹⁰ Õiguskantsleri 2013. aasta tegevuse lühiülevaade. Tallinn 2014, lk 4. – RT III, 05.11.2014, 3.

KOV tegutseda ainult siis, kui ta on selleks seadusega volitatud. KOV võib seadusega kehtestatud põhiõiguste ja vabaduste piiranguid üksnes täpsustada, mitte aga kehtestada seaduses sätestatuga võrreldes täiendavaid piiranguid.¹¹ Samal ajal kui seaduse ülimuslikkuse põhimõtte keelab seadusest üleastumist, nõuab seaduse reservatsiooni põhimõtte peale selle veel seaduslikku alust halduse tegevusele. Seaduse puudumine välistab halduse tegevuse mitte seaduse ülimuslikkuse, vaid seadusliku aluse põhimõttest lähtuvalt.¹²

Eelnevast tulenevalt on seadusandja võimuses sätestada KOV otsustusruumi ulatus ehk valikute võimalus põhiõiguse piiramisel kohaliku elu küsimuste tagamisel, sisustades seeläbi ka KOV enesekorraldusõiguse piirid.

Iseotsustusvabaduse realiseerimisel ja elanike põhisõiguste kaitsmisel on KOV-id sageli vastakuti ettevõtlusvabaduse põhiõigusega.

01.07.2014.a kehtima hakanud majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse¹³ (MsüS) ning vastavate eriseaduste muudatustega muutus oluliselt majandustegevuse õigus- ja korrapoliitiline käsitlus, mis tõi KOV-ide jaoks kaasa uue õigusliku olukorra.

Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus on kantud eesmärgist, et väheneks majandushaldusõigust sisaldavate regulatsioonide arv, ulatus ja keerukus, st väheneks bürokraatia, ning et kaoksid majandustegevuse valdkonnas põhjendamatud piirangud ettevõtlusvabaduse põhiõiguse teostamisele.

Teema olulisusest ning aktuaalsusest annab tunnistust kohtuvaidluste rohkus, KOV-ide pidevad arupärimised ja selgituste taotlused nii seadusandjalt kui õiguskantslerilt.

Käesoleva magistritöö „Kohaliku omavalitsuse ettevõtlusesse sekkumise õiguslikud võimalused enesekorraldusõiguse realiseerimisel“ uurimisesemeks on ettevõtlusvabaduse ning KOV enesekorraldusõiguse omavaheline vahekord.

Käesoleva töö eesmärgiks on välja selgitada, millised on KOV õiguslikud meetmed ja millises ulatuses on KOV-il säilinud võimalus sekkuda ettevõtlusvabaduse teostamisse lähtudes enesekorraldusõigusest, kaitstes kohaliku kogukonna huve ja seda eriti seoses majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse kehtestamisega.

¹¹ RKPJKo 3-4-1-10-02 p 24; RKÜKo 3-3-1-41-06 p 21.

¹² H.Maurer. Haldusõigus. Üldosa. 14. tr. Tallinn: Juura 2004, lk 72.

¹³ Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus. – RT I, 25.03.2011, 1 ... RT I, 29.06.2014, 8.

Lähtudes töö eesmärgist on püstitatud uurimishüpotees:

Seoses seadusandluse muudatusega on KOV enesekorraldusõiguse realiseerimise võimalused ahenenud ning prioriteet on antud ettevõtlusvabaduse põhiõigusele.

Arvestades töö mahtu, keskendub autor kitsalt majandustegevuse valdkondadele, mis puudutavad KOV-e kõige enam. Nendeks on kaubandustegevuse, alkoholi jaekaubanduse, ühistranspordi ja jäätmekäitluse õiguslik regulatsioon. Viimases alapeatükis avatakse ka planeerimisdiskretsioonist tulenevad võimalused ettevõtlusesse sekkumiseks.

Käesolevas magistritöös ei leia põhjalikku käsitlust KOV olemuslike ülesannete piiritlemine riigi ülesannetest. Küsimust puudutatakse ulatuses, mis on vajalik KOV enesekorraldusõiguse ja ettevõtlusvabaduse piiramise teema selgitamiseks.

Käesolevas magistritöös ei ole uurimisobjektiks KOV-i majandustegevuses osalemine ning sellega seoses ei käsitleta universaalteenust pakkuvate soojusettevõtja ja vee-ettevõtja majandustegevusse sekkumise võimalusi. Tihti on KOV nimetatud ettevõtete omanik, osanik või trasside omaniku staatuses, osaledes seeläbi majandustegevuses.

KOV ei saa tugineda ettevõtlusvabadusele, sest KOV ei ole põhiõiguste subjektiks. KOV majandustegevuses osalemine moodustab omaette teemade ringi, mis hõlmab näiteks avaliku võimu majandustegevuses osalemise vormide lubatavust, majandustegevusega tegelemise õiguslikke aluseid jne.

Töö on jaotatud kaheks peatükiks. Püstitatud eesmärgi saavutamiseks on esimeses peatükis püütud avada põhiõiguse – ettevõtlusvabaduse ja põhiõigusele sarnaneva õiguse – KOV enesekorraldusõiguse olemust ja piiramise aluseid, et välja selgitada, milliste asjaoludega tuleb KOV-il ettevõtlusvabadusele piirangute seadmisel arvestada.

Töö esimene peatükk on peamiselt teoreetiline ja keskendub põhiõiguste esiletoomisele, olemuse selgitamisele, piiramisvõimalustele ja huvide tasakaalustamisele, kasutades selleks vastavaid praktilisi näiteid.

Teises peatükis avatakse esmalt avaliku huvi, kui põhiseadusjärku väärtuse sisu, sest avalik huvi ja selle kaitse on ettevõtlusvabaduse piiramise peamised õigustused. Põhiseadus on andnud ettevõtlusvabaduse piiramise alusena avalikule huvile erilise kaalu ning KOV kohustuseks on sisustada määratlemata õigusmõiste igal konkreetsel juhul.

Töö teises peatükis käsitletakse kahe ettevõtlusvabaduse piiramisega seotud KOV enesekorraldusõiguse komponendi – haldusvõimu ja planeerimisvõimu teostamist.

Uuritakse KOV võimalusi ettevõtlusvabaduse piiramiseks eriseaduste alusel ning analüüsitakse, kas KOV võimalused on ahenenud või on seadusandja jätnud piisava ruumi enesekorraldusõiguse teostamiseks.

Töö koostamisel on kasutatud kehtiva seadusandluse analüüsimisel peamiselt dogmaatilist ja võrdlev- analüütilist uurimismeetodit ning ajaloolist uurimismeetodit.

Uurimisülesande täitmiseks on töös kasutatud valdkondlikku teoreetilist kirjandust, publikatsioone, õigusakte ning relevantseid kohtulahendeid.

Käesoleva töö esimeses osas on peamiste allikatena kasutatud Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaare, R. Alexy käsitlust põhiõigustest Eesti põhiseaduses ning kohtulahendeid, avamaks ettevõtlusvabaduse ja KOV enesekorraldusõiguse sisu. Töö teine osa baseerub valdavalt õigusaktidel ning vastavatel kohtulahenditel, et mõista normilooja mõtet ja tahet.

Välismaa autoritest on kasutatud peamiselt R.Stoberi ja R.Uerpmani teoseid.

I Ettevõtlusvabadus ja kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus

1.1. Ettevõtlusvabadus ja selle piiramine

Ettevõtlus on tegevus, mille eesmärk on üldjuhul tulu saamine kauba tootmisest, müümisest, teenuste osutamisest, vara realiseerimisest jne. Ettevõtlusvabaduse tuumaks on riigi kohustus mitte teha põhjendamatuid takistusi ettevõtluseks ja seda vabadust riivab iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse.¹⁴ Ettevõtlusvabaduse riived on paratamatud – ühiskonnas ei saa olla absoluutseid ning piiramatuid põhiõigusi. Riived peavad aga olema põhiseaduslikult õigustatud. PS § 31 teise ja kolmanda lausega nähakse ette seadusereservatsioonid, mis lubavad kehtestada piiranguid ettevõtlusvabadusele. Need piirangud võivad puudutada ettevõtlusega tegelevaid isikuid, tegevusvaldkondi ja ettevõtluse vormidele kehtestatud reegleid¹⁵(ehk kaitseala). Kaitseala avar tõlgendus osutab ühelt poolt ettevõtluse mõiste määratlemise raskusele, kuid teiselt poolt võimaldab hinnata väga erisuguste riivete põhiseaduspärasust.¹⁶

1.1.1. Ettevõtlusvabaduse olemus

Ettevõtlusvabadus kui vabadusõigus on fikseeritud PS § 31, mille kohaselt on Eesti kodanikel õigus tegeleda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra.

Põhiõigust iseloomustab isikuline ja esemeline kaitseala. Isikulise kaitseala ehk põhiõiguse kandja seisukohalt on ettevõtlusvabadus kõigi ja igaühe õigus. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikega ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel. Kuigi põhiõiguste kandjad on esmajärjekorras üksikisikud ehk füüsilised isikud, sest põhiõigused on inimeste õigused riigi vastu, laieneb ettevõtlusvabadus PS § 9 lg 2 kohaselt ka juriidilistele isikutele. Põhiõiguste kandjateks on § 9 lg 2 järgi eraõiguslikud juriidilised isikud ja ülejäänud iseseisvad eraõiguslikud organisatsioonilised

¹⁴ RKPJKo 3-4-1-6-00 p 11.

¹⁵ RKPJKo 3-4-1-3-12 p 41.

¹⁶ Ü. Madise, jt (toim). Op. cit., II ptk, § 31/5.

moodustised, mille puhul õiguskord tunnistab, et vastav moodustis võib olla vähemalt ühe õiguse iseseisvaks kandjaks.¹⁷ PS § 9 lg 2 välistab põhiõiguste kaitse laienemise KOV-idele.¹⁸

Ettevõtlusvabadus kui õigus tegeleda ettevõtlusega tuleneb küll põhiseadusest, kuid vabaduse esemelise kaitseala määratlus on sisustatud eriseadustega ja Riigikohtu seisukohtadega. Ettevõtlusvabaduse esemelisse kaitsealasse kuulub õigus tegeleda ettevõtlusega ning see hõlmab Riigikohtu poolt antud määratluse järgi kõiki tegevusalasid ja elukutseid, mille puhul isik pakub enda nimel kaupu või teenuseid¹⁹. Ettevõtlus on tegevus, mille eesmärgiks üldjuhul on tulu saamine kauba tootmisest, müümisest, teenuste osutamisest, vara realiseerimisest jne. Hilisemalt laiendas Riigikohus kaitseala, öeldes, et ettevõtlusvabaduse kaitsealasse kuulub kogu tulu saamise eesmärgil toimiv tegevus.²⁰

Ettevõtlusvabadus on negatiivne vabadus, mis tähendab vabadust midagi teha või tegemata jätta, näiteks elukutset valida või mitte valida. Seejuures ei ole vabaduse mõiste mingil viisil seotud väärtushinnanguga, kas valitu on õige või vale. Negatiivsed vabadused võib jaotada õiguslikeks ja faktilisteks. Selle jaotuse aluseks on vabaduse takistuse olemus. Isikul on näiteks ettevõtlusvabadus, kui puuduvad õiguslikud takistused, st. õiguslikud keelud ja käsud, mis tema otsustamisvõimalust ettevõtluse valdkonnas piiravad. Sama isik on faktiliselt vaba tegutsemaks ettevõtlusega, kui tal on piisavalt võimeid, rahalisi vahendeid ja sidemeid. Võimete, raha või sidemete puudumine on vabaduse takistuseks, mis kuulub faktiliste asjaolude hulka ega ole seotud õigusliku maailmaga. Ettevõtlusvabadus on õiguslik vabadus, st. vabadus langetada otsuseid ilma õiguslike takistusteta.²¹

Ettevõtlusvabaduse sisu võiks kirjeldada kui põhiseadusega tagatud toimingute kogumit, mida ettevõtja oma tegevusala raames ette võtta võib. Majandustegevusega tegelemise õiguse sisu sätestab seadus. Ettevõtlusvabadus annab isikule õiguse kolmest aspektist: õiguse vabalt alustada majandustegevust, seda teostada ning lõpetada. Alustamise õigus võimaldab seejuures isikul vabalt valida mis tahes elukutset ja tegevusala, sh ettevõtlusvaldkonda (PS §-d 29 ja 31). Teostamise õiguse raames võib isik eelkõige teha seaduses sätestatud viisil oma elukutse ja tegevusala raames tehinguid, kasutada ettevõtteid ja käitiseid või ehitisi ning teha muid

¹⁷ Ü. Madise, jt (toim). Op. cit., II ptk, § 9/5.1.2.

¹⁸ Ibid., p 5.2.3.

¹⁹ RKPJKo 3-4-1-6-00.

²⁰ RKPJKo 3-4-1-1-02 p 12.

²¹ Ü. Madise, jt (toim). Op. cit., II ptk, p 2.2.2.

toiminguid, mida majandustegevus endaga kaasa toob. Lubatud peab olema ka mitme majandustegevuse samaaegne teostamine eri kohtades või samas kohas ning ühe ja sama majandustegevuse teostamine eri asukohtades.²²

Oma struktuurilt on ettevõtlusvabadus õigus mittetakistamisele, seega tõrjeõigus riigi suhtes. See ei too kaasa riigi otsest toetuskohustust, kaudselt on aga riigil kohustus luua soodne ettevõtluskeskkond. Ettevõtlusvabaduse tuumaks on riigi kohustus mitte teha põhjendamatuid takistusi ettevõtluseks ja seda vabadust riivab iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse²³.

Ettevõtlusvabaduse põhimõttel on topeltiseloome: esiteks on see õiguskorrale üldist mõju avaldav objektiivne printsiip ning teiseks annab ettevõtlusvabaduse põhimõte igapäevasele subjektiivsele õigusele tegeleda majandustegevusega. Ettevõtlusvabaduse põhimõte rõhutab igapäevase majandustegevusega tegelemise õiguse põhiseaduslikku kaitset. Ettevõtlusvabaduse piiranguid tuleb sellisel juhul ettevõtlusvabaduse objektiivset iseloomu silmas pidades mõõta selle alusel, kas need on kooskõlas või vastuolus ettevõtlusvabaduse põhimõttega. Ettevõtlusvabaduse põhimõttele saab omistada ülesande kohustada seadusandjat iga eriregulatsiooni edasise kehtimise vajadust kaaluma ning muutmist põhjendama.²⁴

1.1.2. Ettevõtlusvabaduse piiramine

Iga isiku subjektiivne majandusõiguslik positsioon õiguskorras baseerub vastaval põhiõigusel või -vabadusel. PS § 31 lause 2 järgi võib seadus sätestada ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimused ja korra. Ettevõtlusvabadus on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus, kuna selle piiramisvolutusega ei ole seotud täiendavaid nõudeid seadusandjale. Lihtne seadusereservatsioon ongi volitus seadusandjale põhiõiguse piiramiseks, mida on lubatud piirata igal seadusandja valitud eesmärgil, eeldades et see ei ole põhiseadusega otseses vastuolus.²⁵ Seega võib ettevõtlusvabadust piirata ka eesmärkidel, mis ei ole põhiõigused või põhiseaduslikku järku õigusväärtused.

Formaalõiguslikult tähendab lihtne seadusereservatsioon seda, et põhiõigust saab piirata kas seadusega või seaduse alusel. Nõutav on ainult, et ka iga täitevvõimu piirangud oleks

²² Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus 803 SE seletuskiri. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=ea272fce-517d-efd0-0274-b1b8247c5de5&lk=14> (12.02.2015)

²³ RKPJKo 3-4-1-6-00 p 11.

²⁴ Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus 803 SE seletuskiri. Op. cit. lk 14, 15.

²⁵ Ü. Madise, jt (toim). Op. cit., II ptk, § 31.

lõppastmes taandatavad seaduses sisalduvale volitusnormile.²⁶ Need piirangud võivad puudutada ettevõtlusega tegelevaid isikuid ja tegevusvaldkondi. Seadus ei pea kõiki piiranguid detailselt kirjeldama, küll aga peab seadus määrama raamid, mille piires võib täitevvõim seaduse sätteid täpsustada.²⁷ Üldisel viisil reguleerib ettevõtlusvabaduse piiranguid alates 2014. aastast majandustegevuse seadustiku üldosa seadus ning piiranguid võib teostada nimetatud seaduses sätestatud juhtudel ning tingimustel.²⁸

Seadusega ei reguleerita kõiki ettevõtluse ja teenuste osutamisega seotud tingimusi ja kogu korda. Seaduse ülesanne on üldjuhul seada raamid, mille sees seaduse rakendaja (k.a. KOV) saab ettevõtlusvabaduse teostamise üksikküsimusi reguleerida.²⁹

Materiaalõiguslikult peab seadus vastama õigusselguse ehk määratuse põhimõttele. PS § 13 lõike 2 kohaselt kaitseb seadus igaüht riigivõimu omavoli eest. Nimetatud põhiõigus ei ole tagatud, kui piirangud on sätestatud seaduses ebapiisavalt või umbmääraselt. Kuid täpsusega võib kaasneda ülemäärane jäikus, seadus peaks aga olema kohaldatav ka asjaolude muutumise korral. Ülemäärane jäikus võib samuti kujuneda takistuseks KOV enesekorraldusõiguse realiseerimisel. Kui kõik piirangud on seaduses üksikasjalikult kirjeldatud, siis vastavas valdkonnas aset leidvad muudatused tingivad ka seaduse pideva muutmise. Piirangute täpsustamise õiguse andmist seaduse rakendajale saab põhjendada delegeeritud seadusandluse eesmärgiga – anda normide tehniline detailiseerimine üle seaduse rakendajale, et seeläbi tagada paindlik haldustegevus ning vältida seaduste ülekoormamist tarbetute üksikregulatsioonidega. Tuleb arvestada, et põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused oleksid sätestatud seaduses. Seadus ei pea kõiki piiranguid detailselt kirjeldama, kuid täitevvõim ei või ka kehtestada seaduses sätestatuga võrreldes täiendavaid piiranguid.³⁰ Eelneva näiteks võib tuua kaasuse, kus Kollegium märkis, et KOV-id on õigustatud laiendama seaduses toodud sätet ning, et vaidlusaluse volitusnormi sisustamiseks tuleb selgitada välja seadusandja tahe, hoolimata sellest, et õiguskantsler oli seisukohal, et seaduses sätestatud volitusnormi tuleb tõlgendada selliselt, et KOV-idel on õigus anda määrus üksnes seaduses sätestatud mõiste sisustamiseks. Tõlgendamist toetas asjaolu, et vastasel juhul kaotatuks säte igasuguse tähenduse osas, mis volitab KOV-i ettevõtlusvabaduspiirangut teostama. Kollegium märkis, et seaduses sisalduvast volitusnormist ei tulene siiski, et KOV on kohustatud sätestatud keelde laiendama. Samuti ei pea KOV keelu kohaldamisel tegema seda maksimaalses lubatud ulatuses. Tegutsedes

²⁶ R.Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica eriväljaanne 2001.

²⁷ RKPJKo 3-4-1-1-99.

²⁸ Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus 803 SE seletuskiri. Op. cit. lk 14.

²⁹ R.Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004, lk 473.

³⁰ R.Alexy. Op. cit.

volitusnormi alusel, tuleb KOV-il otsustada nii keeldude laiendamise põhjendatuse kui ka määratlemata õigusmõiste (antud kaasuses "lähedal asuv piirkond") tähenduse üle. Õigusmõiste sisustamisel seovad KOV-i määratlemata õigusmõistete sisustamise reeglid. Kui KOV neid reegleid ei järgi, võib KOV volikogu määrus olla põhiseadusevastane. Määratlemata õigusmõiste on õigustehniline vahend, mille puhul seadusandja loobub detailsete ettekirjutuste andmisest seadustes enestes, delegeerides normi täpsustamise seaduse rakendajale. Kuna määratlemata õigusmõiste on seadusandja poolt loodud, tuleb seda sisustada seadusandja juhiste ja eesmärkide abil. Seega tuleb mõisted sisustada vaadeldava volitusnormi eesmärgi kaudu ehk püüda välja selgitada, mis oli seadusandja eesmärk KOV-i volitamisel ettevõtlusvabaduse piirangu kehtestamiseks.³¹

Ettevõtlusvabaduse piiramise aluseks on ka seaduse alusel antud õigusaktid. Üldise seadusereservatsiooni põhimõtte sätestab PS § 3 lõike 1 esimene lause, mille järgi teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Selle põhimõtte kohaselt vajab põhiõiguste piiramine seadusandjast alamalseisva organi poolt seadusandja volitust. Üldist seadusereservatsiooni konkretiseerivast seaduslikkuse põhimõttest tulenevalt peab volituse alusel antud määrus vastama volitavale seadusele ning põhiseadusele. Seadusele vastavus tähendab seejuures nõuet, et volitusest ei astutaks üle ega asutaks reguleerima küsimusi, mis pole volitusest hõlmatud.³² Näiteks on Riigikohus leidnud, et tänavakaubanduses kauplemislubade eest tasude võtmise näol on tegemist ettevõtlusvabaduse piiranguga, milleks peab olema seaduslik alus. Seaduse kohaselt oli KOV-del õigus Vabariigi Valitsuse kehtestatud üldeeskirjade alusel kehtestada turgudel ja tänavatel kauplemise rakenduslik kord vastavalt kohalikele tingimustele, kuid seadus ei näinud ette tasu määramist.³³

Kehtivast seadusandlusest võib välja tuua üksikud valdkonnad, milles KOV-il on volitusnorm ettevõtlusvabaduse piirangute kehtestamiseks määrusandluse korras. Planeerimisseaduse³⁴ (PlanS) § 5 ja § 11 ning ehitusseaduse³⁵ (EhS) § 19 lg 4 annavad KOV volikogule volituse kehtestada üldakti planeerimis- ja ehitamisvaldkonnas pädevuse, menetluse ja materiaaõiguse reeglite kehtestamiseks. Kaubandustegevuse seaduse³⁶ (KaubTS) § 17 lg 4 alusel saab KOV täpsustada turu- ja tänavakaubanduse ning avalikel üritustel kauplemise korda,

³¹ RKPJKo 3-4-1-5-05.

³² Ibid., p 8, 9.

³³ RKPJKo 3-4-1-4-02.

³⁴ Planeerimisseadus. – RT I 2002, 99, 579 ... RT I, 13.03.2014, 97.

³⁵ Ehitusseadus. – RT I 2002, 47, 297 ... RT I, 29.06.2014, 13.

³⁶ Kaubandustegevuse seadus. – RT I 2004, 12, 78 ... RT I, 12.07.2014, 59.

alkoholiseaduse³⁷ (AS) § 42 lg 1 ja reklaamiseaduse³⁸ (RekS) § 13 lg 2 ja § 28 lg 1 p 1 alusel on võimalik määrata alkohoolse joogi jaemüügi ja alkoholi reklaami kitsendused, korrakaitseaduse³⁹ (KorS) § 55 lg 1 p 3 ja lg 3 ning § 59 lg 1 alusel reguleerib KOV avaliku ürituse korraldamise ja pidamise korda.

Kolmandaks ettevõtlusvabaduse piiramise aluseks on seadusandjapoolne volitus haldusmeetmete rakendamiseks. See on olukord, kus seadusandja volitab majandushaldusasutust üksikjuhtumi reguleerimiseks, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele andma välja haldusakti või kehtestama haldusakti kõrvaltingimusi.⁴⁰ Majandushaldusasutuse volitused haldusmeetmete rakendamiseks on määratletud MsüS § 7 ja nendeks on:

- 1) tegevusloa taotluse lahendamine;
- 2) majandustegevuse peatamine või keelamine;
- 3) tegevusloa peatamine või kehtetuks tunnistamine;

Peamiseks haldusaktiks majandustegevuses on tegevusluba. Tegevusluba on mistahes nime kandev ettevõtjale adresseeritud haldusakt või temaga sõlmitud haldusleping, sealhulgas vaikimisi antud haldusakt, milleta ettevõtja ei või majandustegevust alustada ning millega enne majandustegevuse alustamist tuvastatakse teatud majandustegevuse nõuete täitmine või määratakse kindlaks majandustegevuse teostamise tingimused. Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus eristab teineteisest tegevusloa regulatsiooniesemes sisalduvat põhiregulatsiooni ja kõrvaltingimusi. Esimene peab tulenema seadusest endast (haldusorgani otsustamisruum puudub) ning teise näeb ette tegevusloa andja seaduses sätestatud juhul ja ulatuses (otsustamisruum olemas).⁴¹

Selline tegevusloa põhiregulatsiooni ja kõrvaltingimuse eristamise vajadus tugineb eelkõige põhiseadusest tulenevale üldisele seaduslikkuse põhimõttele (PS § 3 lg 1 ls 1) ning põhiseadusliku ettevõtlusvabaduse suhtes kehtivale spetsiaalsele seadusereservatsioonile (§ 31 ls 2), millest tulenevalt peab ettevõtjale olema selge kolm põhilist küsimust:

- 1) esiteks peab olema põhiosas seadusest tulenevalt arusaadav, mida hõlmab tema suhtes seadusandja poolt kehtestatud (loareservatsiooniga) keeld (tegevusloa põhiregulatsioon);

³⁷ Alkoholiseadus. – RT I 2002, 3, 7 ... RT I, 12.07.2014, 26.

³⁸ Reklaamiseadus. – RT I 2008, 15, 108 ... RT I, 12.03.2015, 83.

³⁹ Korrakaitseadus. – RT I, 22.03.2011, 4 ... RT I, 31.12.2014, 28.

⁴⁰ Haldusmenetluse seadus. – RT I 2001, 58, 354 ... RT I, 23.02.2011, 8.

⁴¹ Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus 803 SE seletuskiri. Op. cit., lk 45.

- 2) teiseks peab olema üheselt mõistetav, millises ulatuses on seadusandja jätnud majandushaldusasutusele õiguse üksikjuhtumil lisaks põhiregulatsioonile veel täiendavaid tingimusi kehtestada, mis ei tulene vahetult seadusest (tegevusloa kõrvaltingimused);
- 3) kolmandaks peab olema üheselt mõistetav, mida tuleb ettevõtjal teha, et hankida täitevvõimu käest erandkorras luba sellisest keelust vabanemiseks ning teadmine, et nende tingimuste täitmisel tegevusluba hiljem ka kehtetuks ei tunnistata (tegevusloa kontrolliese).⁴²

MsÜS § 17 lõige 4 täpsustab, et kõrvaltingimuste lisamise juhud ja konkreetne ulatus peavad tulenema seadusest ning et neid võib lisada tegevusloale nii selle andmisel kui ka tagantjärele. Lõige 4 täpsustab HMS § 53 lõiget 2. Kui HMS § 53 lg 2 annab lisaks seaduses või määruises sätestatud juhule veel kaks alust kõrvaltingimuste kehtestamiseks, siis tegevuslubade puhul ei ole need rakendatavad. HMS § 52 lg 2 punktis 2 sätestatu („kui kõrvaltingimused tuleks haldusakt jätta välja andmata“) on liiga ebamäärane, et selle alusel saaks ettevõtlusvabadust piirata. HMS § 53 lg 2 punkti 2 võimaldav eesmärk on tagada paindlikkus olukorras, kus haldusorgan saaks vältida haldusakti adressaadi suhtes negatiivse otsuse tegemist kõrvaltingimuste lisamisega. Tegevusloa andmise kontekstis võiks tegemist olla näiteks olukorraga, kus kontrollieseme nõuded ei ole otsuse tegemise hetkel täidetud, kuid majandushaldusasutus peab võimalikuks, et lähemas tulevikus ettevõtja nõuded täidab – sellisel juhul võiks anda tegevusloa HMS § 53 lg 1 p 3 ja lg 2 p 2 kohaselt edasilükkava lisatingimusega ja tegevusluba jõustuks tingimuse täitmisel. Kõrvaltingimuse seadmise aluseks ei saa olla kaalutusõiguse olemasolu (HMS § 53 lg 2 p 3), kuna tegevusloa andmisel majandushaldusasutusel kaalutusõigus puudub (MsÜS § 25 lg 1, teenuste direktiivi art 10 lg 5). Tegevusloa kui haldusakti kõrvaltingimused peaksid erinema majandustegevuse nõuetest seeläbi, et nende täitmise kohustus tuleneb haldusaktist, mitte vahetult õigustloovast aktist.⁴³

Ettevõtlusvabaduse piiramine haldusmeetmete näol on peamiselt tegemist keelamisinstrumentidega majandustegevuse nõudeid tahtlikult ja süstemaatiliselt rikkuvate ettevõtjate ja/või nende üle sisulist kontrolli teostavate füüsiliste isikute korralekutsumiseks. Regulatsiooni põhiosa puudutab ettevõtja majandustegevuse lõppemist majandushaldusasutuse otsuse alusel ehk täpsemalt küsimusi, millal ja kuidas on majandushaldusasutus õigustatud ettevõtja majandustegevust lõpetama ning millised on sellise otsuse õiguslikud järelmid. Majandustegevuse sundkorras lõpetamine haldusorgani otsuse alusel kujutab endast PS §-de 29 ja 31 kaitseala tugevat riivet, mis võib kahjustada isiku varalist ja sotsiaalset seisundit. Seetõttu

⁴² Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus 803 SE seletuskiri. Op. cit., lk 45.

⁴³ Ibid., lk 46.

ei tohi majandushaldusasutus majandustegevust keelata kergekäeliselt ning üldine keelamise regulatsioon peab olema kujundatud selliselt, et see tagaks piirangute proportsionaalsuse. Peamiseks haldusmeetmeks on tegevuslubade kehtetuks tunnistamine või majandustegevuse keelamine. Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus annab majandushaldusasutusele sisulised kriteeriumid otsustamiseks, millal võivad majandustegevuse nõuete või tegevusloa kõrvaltingimuste rikkumised olla aluseks ettevõtja majandustegevusest kõrvaldamisele, tegevusloa kehtetuks tunnistamisele või majandustegevuse keelamisele. Majandustegevuse võib keelata majandushaldusasutus, kelle ülesanne on teostada järelevalvet nende majandustegevuse nõuete täitmise üle, mille rikkumine on keelamise aluseks.⁴⁴

Neljandaks ettevõtlusvabaduse piiramise aluseks on järelevalvemeetmed. MsÜS § 65 lg 1 alusel teostab riiklikku järelevalvet ettevõtja majandustegevuse üle korrakaitseorgan, kelle pädevusse see on seadusega asjaomasel tegevusalal antud. Haldusorgan on korrakaitseorgan oma territoriaalse pädevuse piires talle antud ülesande täitmisel või selle täitmise tagamisel. KorS § 6 lõike 1 pädevusnorm sätestab nn kaasneva pädevuse, st iga haldusorgan on korrakaitseorgan ainult niivõrd, kuivõrd see on vajalik tema ülesande täitmiseks või ülesande täitmise tagamiseks. Seega MsÜS § 65 lõikes 1 sätestatud pädevusnormi ja KorS § 6 lõike 1 koosmõjul muutub majandushaldusasutus korrakaitseorganiks. Haldusorgani muutumine korrakaitseorganiks tähendab, et iga riigi, KOV-i või muu avalik-õigusliku juriidilise isiku haldusorgan on sisuliselt pädev rakendada riikliku järelevalve üldmeetmeid ning erimeetmetest neid, mis on ette nähtud kõigile korrakaitseorganitele. Seega kohaldatakse majandustegevuse üle järelevalve teostamisel reeglina korrakaitseadust, majandustegevuse seadustiku üldosa seadus lihtsalt täpsustab riikliku järelevalve teostamise tingimusi, kui järelevalvesubjektiks on ettevõtja.⁴⁵

Siinkohal on esmalt otstarbekaks selgitada korrakaitseõiguse teoreetilisi lähtepunkte. KorS § 2 lõige 4 annab riikliku järelevalve mõiste, mis on korrakaitseorgani tegevus eesmärgiga ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrarikkumine. Riiklik järelevalve on see osa korrakaitsetegevusest, millega tegelevad korrakaitseorganid.⁴⁶

Riikliku järelevalve meetmed on, nagu muugi haldustegevus haldusmenetluses, jaotatav riikliku järelevalve haldusaktide (ettekirjutused, korraldused, otsused) andmiseks, mis on suunatud teatud õigusliku tagajärje saavutamisele, ja reaaltoiminguteks, mille eesmärgiks pole

⁴⁴ Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus 803 SE seletuskiri. Op. cit., lk 63.

⁴⁵ Ibid., lk 83.

⁴⁶ Ibid., lk 82.

luua õigusi või kohustusi, vaid tuua kaasa faktilisi tagajärgi (nt teavitamistoimingud või vahetu sunni rakendamine).⁴⁷

Enamasti on korrakaitseorganid sunnitud rakendama riikliku järelevalve meetmeid riivehalduse vormis, sekkudes kas isikute omandisse või piirates muul kombel õigusi ja vabadusi. Mitteriivaval korrakaitsetegevusel on roll eelkõige ohtude ennetamisel – nt liiklusjärelevalve või teavitamistoimingud, millega ei riivata isikute õigusi, jms. Proportsionaalsuse põhimõte nõuab, et kui ohtu on võimalik tõrjuda mitteriivava meetmega, eelistatakse seda alati riivavale meetmele.

PS § 3 lõike 1 kohaselt teostatakse riigivõimu ainult põhiseaduse jt seaduste alusel. Sellest põhimõttest tuleneb, et nii riivavate kui ka mitteriivavate riikliku järelevalve meetmete teostamiseks on vajalik seadusest tulenev alus. Selline alus luuakse õigusaktidega antavate pädevus- ja volitusnormide kaudu. Pädevusnormid määravad ära selle, milliseid ülesandeid peab üks või teine korrakaitseorgan täitma. Mitteriivava riikliku järelevalve meetme rakendamiseks piisab vastavat liiki ohu või rikkumise tõrjumise ülesande olemasolust korrakaitseorganil.⁴⁸

Teisiti on asi riivavate meetmete puhul. Kuigi enesestmõistetavalt on ka siin vajalik vastava pädevusnormi olemasolu, ei ole see piisav alus isikute põhiõiguste ja vabaduste piiramiseks. Sellele viitab ka HMS § 3 lõige 1, mille kohaselt võib haldusmenetluses piirata isiku põhiõigusi ja vabadusi ning tema muid subjektiivseid õigusi ainult seaduse alusel. Riivevolitus tuleneb alus- ehk volitusnormist.⁴⁹

Riivevolitused võib jagada üldvolitusteks ja erivolitusteks. Erivolitused on seadusandja ette näinud spetsiifiliste juhtude korral, kus lähtuvalt ohu olemusest tuleb isikute õigusi teatud sarnasel moel piirata. Erivolitused on korrakaitse üldvolituse konkretiseering ning sellisena üldmeetmest välja kasvanud. Nad piiritlevad üldvolitust ja aitavad raskemaid, kuid samas tüüpilisi põhiõiguste riiveid paremini ja täpsemalt määratleda.⁵⁰

Iga riikliku järelevalve meetme struktuuris võib eristada ohukoosseisu, mis seisneb ohu, ohukahtluse või korrarikkumise kirjelduses (mis peab konkreetsel juhul esinema) ja õiguslikus tagajärjes, mis sisaldab volitust isiku õiguste piiramiseks. Ohukoosseis ja selle õiguslik tagajärg on omavahel seotud korrakaitseorgani otsustusdiskretsiooni (kas sekkuda) ja valikudiskretsiooni (millise vahendiga sekkuda ja mitme solidaarselt vastutava isiku korral,

⁴⁷ Korrakaitseadus 49 SE seletuskiri, lk 6 – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=93502&u=20110321084723> (24.03.2015)

⁴⁸ Korrakaitseadus 49 SE seletuskiri. Op. cit lk 47.

⁴⁹ H.Schwemer. Põhiseaduse nõuded politseiõigusele. – Juridica 2004/VII, lk 444.

⁵⁰ Korrakaitseadus 49 SE seletuskiri. Op. cit lk 47.

millise isiku suhtes sekkuda) kaudu. Diskretsiooni olemasolule viitab meetme sõnastuses see, et meedet võib rakendada, mitte ei pea rakendama. Riikliku järelevalve meetmeid, mille rakendamine toimub üldvolituse alusel, nimetatakse korrakaitse üldmeetmeteks ehk ebatüüpilisteks meetmeteks. Meetmeid, mida rakendatakse erivolituse alusel, nimetatakse erimeetmeteks ehk korrakaitse tüüpmeetmeteks. Seega erinevalt keelelisest tavatähendusest tähendab üldmeede korrakaitseõiguses pigem midagi ebatüüpilist ning reeglina mitterakenduvat, erimeede aga midagi tüüpiliselt rakenduvat ja tavapäraselt.⁵¹

Korrakaitseseaduse kohaselt võib majandushaldusasutus järelevalve teostamisel rakendada korrakaitseseaduses sätestatud riikliku järelevalve üldmeetmeid: teavitamine ohust või korrarikkumisest (KorS § 26), panna ettevõtjale ettekirjutusega ohu tõrjumise või korrarikkumise kõrvaldamise kohustuse (KorS § 28) või ise võtta meetmeid ohu või rikkumise kõrvaldamiseks (KorS § 29). Selliste meetmete rakendamine eeldab alati, et oht, mida majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse alusel kaitstakse, on olemas.⁵²

Riikliku järelevalve meetmeid, mis muudavad majandustegevuse edasise teostamise võimatuks, võib majandushaldusasutus võtta juhul, kui esineb kõrgendatud või oluline oht avalikule korrale. Kõrgendatud või olulise ohu olemasolu võib majandushaldusasutus eeldada järgmistel juhtudel:

- 1) loakohustusega majandustegevust alustatakse tegevusloa taotlemata;
- 2) loakohustusega majandustegevust alustatakse hoolimata tegevusloa andmisest keeldumisest;
- 3) majandustegevust jätkatakse pärast majandustegevuse peatamist või keelamist;
- 4) majandustegevust jätkatakse pärast tegevusloa peatamist või kehtetuks tunnistamist;
- 5) majandustegevust jätkatakse loakohustusega tegevusalal ilma tegevusloa üleandmiseta.

(MsüS § 67)

Teiseks on majandushaldusasutusel õigus rakendada eriseadustes sätestatud juhtudel ja korras korrakaitseseaduses sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid. Riikliku järelevalve erimeetmeid võib võtta vaid eriseadustes sätestatud erivolituse alusel.

Kolmandaks võib majandushaldusasutus korrarikkumise, ohu või ohukahtluse puudumisel rakendada nn inspektsioonilise järelevalve läbiviimisel KorS §-s 30 jj sätestatud meetmeid, milleks on:

- küsitlemine ja dokumentide nõudmine;

⁵¹ Korrakaitseseadus 49 SE seletuskiri. Op. cit., lk 47.

⁵² Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus 803 SE seletuskiri. Op. cit., lk 84.

- kutse;
- isikusamasuse tuvastamine;
- vallasasja läbivaatus;
- valdusesse sisenemine.⁵³

Korralduseseadus reguleerib riiklikku järelevalvet korraldumise korral või selle tekkimise ohu korral ning lubab meetmete rakendamist ainult isikute suhtes, kes on juba avalikku korda rikkunud või on tekitanud avaliku korra rikkumise ohu. Kuna inspektiooniline riiklik järelevalve on paljudes valdkondades samuti vajalik, siis erikorraldusorganite õigus rakendada riikliku järelevalve meetmeid ilma korraldumiseta või selle tekkimise ohuta või konkreetse ohu kahtlusega on sätestatud samuti korralduseseaduses, mitte arvukates eriseadustes. Seega saavad näiteks korraldusorganiteks olevald KOV-id, kellele on eriseadusega antud õigus teostada oma spetsiifiliste ülesannete täitmisel järelevalvet seaduses nimetatud subjektide üle, teostada selleks perioodilisi või rutiinkontrolle korralduseseaduse alusel.

Kuni puudub konkreetne ohukahtlus, on tegemist inspektioonilise järelevalvega. Juhul kui rutiinsel kontrollil tehakse kindlaks ohu või ohukahtluse olemasolu, muutub inspektiooniline järelevalve ohutõrjeliseks järelevalveks, mille käigus on lisaks ohukahtlust või ohtu mitte eeldavatele meetmetele võimalik rakendada ka neid meetmeid, mille eelduseks on konkreetse ohu olemasolu.

Ohukahtluse korral võib korraldusorgan aga võtta vaid meetmeid, mis on talle ohu väljaselgitamiseks eriseadusega ette nähtud. Et võimaldada sekkumist juba ka ohu kahtluse korral, tuleb see eriseadustes ette näha.⁵⁴

⁵³ Korralduseseadus 49 SE seletuskiri. Op. cit., lk 48.

⁵⁴ Ibid., lk 51.

1.2. Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus ja selle piiramine

1.2.1. Enesekorraldusõiguse olemus

PS § 154 sätestab, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. PS § 154 lg 1 koosneb neljast elemendist:

- 1) universaalpädevus („kõiki“);
- 2) kohaliku elu küsimused („kohaliku elu küsimusi“);
- 3) iseseisvus e oma vastutus („otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad ... iseseisvalt“);
- 4) seadusereservatsioon („seaduse alusel“).

Kõik eelloetletud elemendid omavad tähtsust KOV enesekorraldusõiguse kujundamisel.⁵⁵

Universaalpädevus tähendab KOV õigust ilma spetsiaalse volitusega otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi, mis ei ole seadusega antud mõne teise haldusekandja kompetentsi. Universaalpädevus annab KOV-le n-ö ülesannete avastamise õiguse, sh õiguse reguleerida ühiskonna arengus tekkinud uusi, seadusega reguleerimata küsimusi. Kohaliku elu küsimuste kinnise loetelu andmine oleks lisaks universaalpädevuse põhimõttele vastuolus olemuslike ülesannete säilitamise garantii ning oma vastutuse põhimõttega. KOV universaalpädevus seisab vastakuti PS § 65 punktis 16 sätestatud Riigikogu universaalpädevusega riigielu küsimuste lahendamisel. Nii on Riigikogul õigus ja võimalus otsustada, mis on riigielu küsimus ja seega määrata KOV ülesannete piir. Universaalpädevus kujutab endast järelikult seadusega vääratavat oletust KOV õigustatuse kohta teatud küsimuse lahendamiseks.⁵⁶

Kohaliku elu küsimused moodustavad KOV olemusliku pädevuse, mille defineerimine põhjustab riigi ja KOV suhetes kõige enam konflikte.⁵⁷ Põhiseadus eristab kohaliku elu küsimusi ja riigielu küsimusi. Kohaliku elu küsimuse puhul peab olema tuvastatav nende kohalik päritolu või spetsiifiline seos vastava kohaga.⁵⁸ Kohaliku elu küsimused on kõik need

⁵⁵ V.Olle. Op. cit. lk 186, 187.

⁵⁶ Ü.Anton. Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses. – Juridica 1998/VI.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ü.Madise. Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992.a Põhiseaduses. Magistritöö. Tartu: TÜ õigusteaduskond, 2001, lk 44.

küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda (sisuline kriteerium) ning ei ole haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorgani kompetentsi (vormiline kriteerium).⁵⁹ Kohaliku elu küsimused on KOV institutsiooni garantii keskmes ning neile laieneb KOV enesekorraldusõigus.

KOV täidab ülesandeid, mis on neile peale pandud riiklike kohustena (riigi ülesanded) ja seadusandja poolt kohustuslikuks tehtud KOV olemuslike ülesandeid. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse⁶⁰ (KOKS) § 6 lõike 1 kohaselt on KOV ülesandeks korraldada antud vallas või linnas sotsiaalabi ja -teenused, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, territoriaalplaneerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu juhul, kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita. Osa nimetatud KOV olemuslikest ülesannetest on seadusandja teinud omavalitsusüksustele kohustuslikuks eriseadustega, nähes ette ka selle täitmise organisatsioonilise vormi. Ülejäänud käsitletavas sättes nimetatud ülesannete puhul on KOV-idele jäetud vabadus otsustada selle üle, kuidas neid täita, kas ise või anda need üle eraõiguslikele subjektidele. KOV-ile jääb kohustus korraldada ning tagada nende täitmine. Siit tekib kodanikel ka nõudeõigus KOV suhtes. Nimetatud paragrahvi teise lõike järgi on KOV ülesandeks korraldada antud vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvialakoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses. Nimetatud sättest tuleneb KOV-le kuuluvate vastavate asutuste finantseerimiskohustus kas KOV eelarvest või muudest allikatest. Käsitletava paragrahvi 3. lõike teise punkti järgi otsustab ja korraldab KOV neid kohaliku elu küsimusi, mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada. Antud juhul on tegemist küsimustega, mis tulenevalt kõrgendatud avalikust huvist on KOV tunnistanud oma ülesandeks ja asunud neid vabatahtlikult täitma. KOV-il on õigus siin otsustada selle üle, „kas“ ja „kuidas“. Sellisel juhul määratleb KOV õiguslikult vastava ülesande ja selle täitmise organisatsioonilise vormi. Tegemist on vabatahtlike omavalitsusülesannetega.⁶¹

Järgmist elementi, „oma vastutust“, defineeritakse KOV õigusena vabalt, s.o riigilt lähtuvate suunisteta, otsustada ja korraldada kohalikku elu. Kohaliku elu korraldamise vabadus tähendab lisaks õigusele lahendada kohaliku elu küsimusi riigipoolsete suunisteta ka õigust mitte kaasata riiki otsustusprotsessi. Iseseisvus ehk oma vastutus tähendab KOV üksuse õigust otsustada, kas

⁵⁹ RKPJKo 3-4-1-4-07 p 12.

⁶⁰ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – RT I 1993, 37, 558 ... RT I, 12.03.2015, 23.

⁶¹ K.Merusk. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. – Juridica 2000/VIII, lk 504.

üldse (vabatahtlikud kohaliku elu küsimused), kuna ja kuidas (sh kelle kaudu ja kus) ta oma olemuslikku kompetentsi kuuluvaid küsimusi lahendab.⁶²

Seaduse reservatsioon ulatub kõigile KOV garantii elementidele: universaalpädevusele kohaliku elu küsimuste lahendamisel, oma vastutusele ja KOV korraldusele. Lihtsustatult: seaduse reservatsioon tähendab võimalust seadusega piirata KOV üldist vabadust. Kuna PS § 154 lg 1 näeb KOV pädevuse piiranguna ette lihtsa seadusereservatsiooni, võib riik KOV kohaliku elu küsimuste otsustamise ja korraldamise õigust piirata mõne põhiseadusliku väärtuse või põhiõiguse kaitseks.⁶³

KOV põhiseaduslik seisund ei ole käsitatav õigushüvena, mida KOV saaks kaitsta väljaspool seaduses ette nähtud menetluskorda.⁶⁴ Olemuslikult kujutavad garantii kaitsealasse kuuluvad õigused endast põhiõigustele sarnaseid õigusi.

KOV-il ei ole õigust jätta oma põhiseaduslikule garantiile tuginevalt täitmata mõnda seadusest tulenevat kohustust ning KOV-i põhiõigusi riivaval tegevusel peab alati olema seaduslik alus; seega pole ettevõtlusvabadust piirava argumendina asjakohane KOV-i universaalpädevus, küsimuse kohalik või riiklik iseloom ega KOKS § 6. Kõik põhiõiguste realiseerimise seisukohalt olulised otsused (riive juhud, alused) peab sätestama seadusandja (seadusereservatsioon).

1.2.2. Enesekorraldusõiguse piiramine

Vastavalt PS §-le 154 lg 1 on KOV garantii keskmis enesekorraldusõigus kui põhiõigusele sarnanev õigus, mis tähendab otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi seaduse alusel iseseisvalt. Selleks, et asuda KOV enesekorraldusõiguse piiramise käsitluse juurde, tuleb esmalt selgitada, kas KOV saab olla põhiõiguste kandjaks ja kas tal on seeläbi põhiõigusi mida piirata.

Küsimus, kas avalik-õiguslikud juriidilised isikud võivad põhiõigustele tugineda või mitte, on vaieldav. Põhiõigus laieneb juriidilisele isikule vaid siis, kui teatud põhiõigus vastab juriidilise isiku üldisele eesmärgile. Juriidiliste isikute üldine eesmärk on üldjuhul nende taga seisvate isikute huvide teostamine. Avalik-õiguslike juriidiliste isikute puhul on olukord keerulisem, kuna need isikud on eelkõige riigi poolt loodud subjektid, mille taga seisab riik, mitte

⁶² Ü.Anton. Op. cit.

⁶³ RKPJKo 3-4-1-17-08 47.

⁶⁴ RKKKo 3-1-1-139-04 p 15.

erasubjektid. Teatud põhiõigused kaitsevad siiski piiratud ulatuses ka avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid. Näiteks protsessiõigused tulenevad õigusriigi printsiibist ning kehtivad kõigi protsesside suhtes, vastasel korral kaotaks õiglase ja efektiivse kohtupidamise nõue kui põhiseaduslik objektiivne väärtus oma tähenduse. Vaieldav on küsimus, kas avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid kaitsevad põhiõiguslikud normid, mis on otseselt suunatud vastava isiku põhitegevuse kaitseks. Valdavalt ollakse seisukohal, et KOV võib toetuda PS § 154 ettenähtud autonoomia printsiibile, sest vastasel juhul võib nende õiguste ülemäärane piiramine sekkuda põhiseadusevastaselt KOV autonoomiasse.⁶⁵ Ka R.Alexy käsitluses põhimõtteliselt eitatakse KOV-ide põhiõiguste kandjaks olemist, kuid nenditakse, et eitusesse tuleb mõningal juhul teha erand. Selle taga on mõte, et KOV-id on eraisikutest füüsiliste isikute vaba eneseteostuse väljenduseks ja teenivad läbi enesekorraldusõiguse olulisel määral isikute individuaalsete põhiõiguste teostamise eesmärki.⁶⁶ Eelõeldu võib vahetult seostada PS § 9 eesmärgi ja olemuse klausliga. Kui avalik-õigusliku juriidilise isiku eesmärk seisneb individuaalsete põhiõiguste realiseerimises ja kui tema iseseisvus riigist on nii tugev, et põhiõiguste olemus vabaduste tagajatena ei moondu, siis võib ta olla põhiõiguste kandjaks.⁶⁷

KOV enesekorraldusõigus ei ole piiratu. PS § 154 lõige 1 näeb ette, et kohalikud omavalitsused tegutsevad iseseisvalt seaduste alusel. Niisiis võib seadusandja kehtestada KOV enesekorraldusõiguse piiranguid. Põhiseadusele vastavad ei ole siiski igasugused seadusega sätestatud KOV enesekorraldusõiguse piirangud. Tagamaks KOV enesekorraldusõiguse põhiolemuse säilimist, peab selle piirang olema proportsionaalne ehk piirangu eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas.⁶⁸

Riigivõimul on KOV enesekorraldusõiguse kasutamisse võimalik sekkuda üksnes sõnaselgelt põhiseaduses sätestatud alusel.⁶⁹ Seadusereservatsioon kujutab endast sellist õiguslikku alust, mis annab riigile volituse KOV elemente konkretiseerida. Kuna PS § 154 lg 1 näeb KOV pädevuse piiranguna ette lihtsa seadusereservatsiooni, võib riik KOV kohaliku elu küsimuste otsustamise ja korraldamise õigust piirata mõne põhiseadusliku väärtuse või põhiõiguse kaitseks.

Kuigi PS 154 lg-st 1 tuleneb kohustus kehtestada KOV enesekorraldusõiguse piirangud seadusega, ei tähenda seadusereservatsioon siiski seda, et seadus peab ammendavalt sätestama

⁶⁵ T.Annus. Riigiõigus. Tallinn: Juura 2006, lk 228, 229.

⁶⁶ R.Alexy. Op. cit., lk 79-83.

⁶⁷ Ü. Madise, jt (toim). Op. cit., II ptk § 9/5.2.3.

⁶⁸ RKPJKo 3-4-1-17-08 p 51.

⁶⁹ Ibid., p 47.

KOV põhiseaduslikke tagatise puudutava regulatsiooni ning et sellega seonduva regulatsiooni kehtestamise delegeerimine täitevvõimule oleks üldse keelatud. Küll peab seadusandja ise otsustama kõik enesekorraldusõiguse piiramise seisukohast olulised küsimused. Täitevvõimule võib delegeerida enesekorraldusõigusele seadusega kehtestatud piirangute täpsustamise⁷⁰, seega nende rakendamise seisukohalt vähemoluliste küsimuste määrusega reguleerimise. Seegi eeldab seaduses täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi olemasolu. Täitevvõimule ei või anda pädevust kehtestada seadusega võrreldes ulatuslikumaid piiranguid.⁷¹

KOV õigusi võivad riivata arvukad õigustloovad aktid ja haldusaktid. KOV garantii riive on põhiseaduspärane, kui vastuvõetud õigustloov akt või selle alusel antud haldusakt on kehtestatud ettenähtud menetluskorras ja vormis pädeva organi poolt (formaalne õiguspärasus) ning see kehtestatakse andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas (sisuline e materiaalne õiguspärasus).

KOV enesekorraldusõiguse kitsendamine võib seisneda näiteks:

- 1) KOV pädevuses olevate küsimuste ringi üldises kitsendamises;
- 2) teatud küsimuste lahendamise ühekordses ülevõtmises riigi pädevusse;
- 3) kohaliku elu küsimuste lahendamise kohustuse kehtestamises;
- 4) kohustuslikult lahendatavate kohaliku elu küsimuste lahendamise viisi ettekirjutamises.⁷²

Kui KOV leiab, et jõustunud seadus on vastuolus KOV põhiseadusliku tagatisega võib KOV volikogu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse⁷³ (PSJKS) § 7 järgi esitada Riigikohtule taotluse tunnistada jõustunud seadus või selle sätte kehtetuks. Riigikohus saab sisuliselt läbi vaadata üksnes selliseid taotlusi, mille puhul on täidetud kolm nõuet:

- 1) esiteks peab taotluses olema esitanud KOV üksuse volikogu,
- 2) teiseks peab taotluses olema väidetud PSJKS §-s 7 nimetatud õigusakti või selle sätte vastuolu KOV põhiseaduslike tagatistega ja
- 3) kolmandaks peab KOV põhiseaduslike tagatiste riive olema vaidlustatud õigusakti või sätte puhul võimalik.⁷⁴

⁷⁰ RKPJKo 3-4-1-14-08 p 34.

⁷¹ RKÜKo 3-3-1-41-06 p 22; RKÜKo 3-4-1-8-09 p 160.

⁷² V.Olle. Op. cit., lk 190.

⁷³ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. – RT I 2002, 29, 174 ... RT I, 23.12.2013, 57.

⁷⁴ RKPJKo 3-4-1-9-06, p 16; RKPJKo 3-4-1-2-09 p 23.

Kas KOV-le PS 14 ptk ja Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (EKOH) sätetega tagatud õiguste riive esineb ja kui, siis kas see on õiguspärane või mitte, selles võivad KOV ja vastava riigiorgani seisukohad lahknedada.⁷⁵

Ilmekaks näiteks saab tuua kaasuse, kus Riigikohtule esitati põhiseaduslikkuse järelevalve asjas kolmeteistkümne KOV üksuse poolt taotlused, milles põhjendati, et jäätmeseaduse⁷⁶ (JäätS) § 66 lg 1¹ kehtetuks tunnistamisega kaotatakse ära üks eriseaduses sätestatud alternatiivne jäätmeveo korraldamise võimalus ning seega ka KOV õigus otsustada selle üle, milline on parim viis nende territooriumil elanikkonna suurust arvestades jäätmevedu korraldada. Korraldatud jäätmeveo ühe alternatiivi keelamine ei võimalda KOV üksusel valida jäätmekorralduseks viisi, mis kõige paremini aitab kaasa KOV üksuses looduskeskkonna säästlikule ja avalike huvide kohasele kasutamisele, tervise- ja keskkonnaohu vältimisele ning senisest enam jäätmevaldajate hõlmamisele korraldatud jäätmeveo süsteemiga. JäätS § 66 lg 1¹ kehtetuks tunnistamine välistab ühe jäätmekorralduse viisi, kuid säilitab vastutuse jäätmekorralduse eest, mis riivab intensiivselt PS § 154 lg-s 1 sätestatud KOV enesekorraldusõigust.⁷⁷

Kolleegium leidis, et JäätS § 66 lg 1¹ alusel korraldatud jäätmevedu riivab ka PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust, sest selle kaitsealasse kuulub ettevõtlusega seotud tegevusena jäätmevedajate õigus astuda õigussuhtesse jäätmetekitajatega. Samuti leidis kolleegium, et KOV enesekorraldusõigust ei riiva see, kui seadusandja võtab KOV-lt õiguse piirata põhiõiguste kandjate põhiõigusi või -vabadusi, sh ettevõtlus- ja lepinguvabadust.⁷⁸

Kokkuvõtteks saab järeldada, et KOV enesekorraldusõigus on nagu ettevõtlusvabaduski lihtsa seadusereservatsiooniga piiratav õigus. Kusjuures KOV enesekorraldusõigusele ei omistata põhiõiguste järku vaid käsitletakse kui põhiõigustele sarnanevat õigust. See tuleneb asjaolust, et KOV ei ole põhiõiguste kandja vaid põhiõiguste adressaat, kellel on kohustus kaitsta isikute põhiõigusi.

Siiski, KOV enesekorraldusõigusest tulenevad otsused piiravad sageli isikute ettevõtlusvabadust, kuid põhiõigust piirava argumendina ei ole asjakohane KOV-i enesekorraldusõigus ega küsimuse kohalik või riiklik iseloom. Selleks, et KOV saaks enesekorraldusõiguse raames teostada ettevõtlusvabaduse piiramist, tuleb lähtuda seadusandja volitusnormist.

⁷⁵ Ü. Madise, jt (toim). Op. cit., XIV ptk, p 5.2.5.1.

⁷⁶ Jäätmeseadus. – RT I 2004, 9, 52 ... RT I, 06.03.2015, 28.

⁷⁷ RKPJKo 3-4-1-34-14 p 9.

⁷⁸ Ibid., p 42.

Volitusnormide kehtestamisega piiritleb aga seadusandja KOV enesekorralduse ulatuse. Seadusandjal on võimalus reguleerida KOV pädevuse järgalt seadusega, piirata KOV volitusi haldusmeetmete rakendamisel või piirata KOV järelevalvepädevust.

II Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse teostusruum ettevõtlusvabaduse piiramisel

2.1. Sissejuhatus

Käesoleva töö esimesest peatükist selgub, et KOV enesekorraldusõigus on eelkõige KOV autonoomia käsitus. Selleks, et KOV saaks enesekorraldusõiguse raames teostada ettevõtlusvabaduse piiramist, tuleb lähtuda seadusandja volitusnormist.

Kuigi ettevõtluse või majandustegevuse korraldamine ei kuulu KOV olemuslike ülesannete hulka ning on allutatud seadusereservatsiooni põhimõttele, on samas ka KOV enesekorraldusõigus väärtustatud sellega, et talle jäetakse teatud otsustusruum, arvestamaks kohalike elanike huvidega. Seda toetab ka kaasaegse demokraatliku riigikorralduse nurgakivi - subsidiaarsusprintsip, mis tähendab, et funktsioone tuleb täita eelistatumalt elanikule kõige lähemal asuval avaliku halduse tasandil. Subsidiaarsuse ja KOV enesekorraldusõiguse põhimõtted tagavad mõlemad riigi kõige madalamale tasandile õiguse nõuda kõrgematelt tasanditelt oma funktsioonivõime säilitamist ja kindlustamist.⁷⁹

Õigustehniliselt on võimalik seadusandjal jätta KOV-le enesekorraldusõiguse teostamiseks seadusesse vastav otsustusruum kaalutusõiguse andmise ja määratlemata õigusmõistete sisustamise kaudu. Vastavates õiguslikes regulatsioonides on seadusandjal võimalus KOV-le seaduses ette näha volitusnorm ka määrusandlusõiguse andmiseks.

Kuigi teatud intensiivsusega põhiõiguste piiranguid saab kehtestada üksnes formaalses mõttes seadusega, ei ole see põhimõte absoluutne. Põhiseaduse mõttest ja sättest tuleneb, et vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega.⁸⁰

Seadusandjal tuleb arvestada asjaoluga, et KOV enesekorraldusõigus tuleneb samuti põhiseadusest ning tagamaks selle põhiolemuse säilimine, tuleks säilitada KOV otsustus- ja valikudiskretsioon võimualade realiseerimiseks.

⁷⁹ V.Olle. Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. – Juridica 2002/VIII, lk 524.

⁸⁰ RKÜKo 3-3-1-41-06.

Käesolevas peatükis käsitletakse kahte enesekorraldusõiguse klassikalist komponenti, mis on seotud ettevõtlusvabaduse piiramisega. Aktuaalsed on eelkõige KOV haldusvõimu ja planeerimisvõimu teostamine.

KOV haldusvõimu teostamise alapeatükis analüüsib autor ettevõtlusvabaduse piiramise meetmeid lähtudes MsÜS-i majandustegevuse õigus- ja korrapoliitilisest jaotusest:

- 1) teatamiskohustusega tegevusalad, millel tegutsemise korral peab ettevõtja sellest registripidajale teatama, kuid kande puudumine ei tähenda keeldu tegutseda ning majandustegevuse nõuete täitmist eelnevalt ei kontrollita;
- 2) loakohustusega tegevusalad, kus tegutsemiseks tuleb eelnevalt saada haldusorgani luba.⁸¹

Lähtudes KOV ülesannetest ja avalikust huvist on majandustegevusse sekkumine õigustatud vaid teatud tegevusaladel ning volitused selleks tulenevad vastavatest eriseadustest. Eriseadustes on sätestatud ka KOV volitused tegevusloa väljastamiseks (mis eeldab eelkontrolli) või volitused ainult majandustegevuse järelkontrolliks. Seetõttu on peetud otstarbekaks ning ülevaatlikuks käsitleda ettevõtlusvabaduse piiramise võimalusi eriseaduste lõikes.

Kuigi KOV haldusvõim on peamiselt seotud halduse üksikaktide andmisega on õiguskirjanduses väljendatud seisukohta, et osaliselt kattub haldusvõim (laiemas mõttes) ka üldaktidega elu korraldamise võimuga.⁸² Eelnevast tulenevalt ning töö kompaktsusest lähtuvalt käsitletakse alapeatükis ka KOV määrusandlusõiguse teemat kui seadusandja sellise volitusnormi vastavas eriseaduses ette näeb.

PS § 3 lõikes 1 on sätestatud küllaltki range legaalsusprintsip, mille kohaselt haldusvõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.

KOV-ide suhtes kehtib legaalsusprintsip ning seaduse reservatsioon eelkõige nende ülesannete üleandmise suhtes eraõiguslikele isikutele, mis kujutavad endast neile peale pandud riiklikke kohustusi (riigi ülesanded) ja seadusandja poolt kohustuslikuks tehtud KOV olemuslikke ülesandeid (KOKS § 6 lg 1). Selliste ülesannete üleandmine on võimalik üksnes formaalse seaduse volituse alusel. Seega nõuab KOV ülesannete üleandmine eraõiguslikele isikutele formaalse seaduse volitust. Osa KOV olemuslikest ülesannetest on seadusandja teinud KOV-idele kohustuslikuks eriseadustega, nähes ette ka selle täitmise organisatsioonilise vormi.

⁸¹ Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus 803 SE seletuskiri. Op. cit., lk 35.

⁸² Ü.Anton. Op. cit.

Ülejäänud käsitletavas sättes nimetatud ülesannete puhul on KOV-ile jäetud vabadus otsustada selle üle, kuidas neid täita, kas ise või anda need üle eraõiguslikele subjektidele. KOV-ile jääb kohustus korraldada ning tagada nende täitmine.⁸³

Sellest tulenevalt on KOV sekkumine majandustegevusse mitmekesine ning alati KOV poolt ettevõtjale antud tegutsemise luba ei ole otseselt sõnastatud kui tegevusluba. MsÜS § 16 lg 2 järgi on tegevusluba mis tahes nimetusega ettevõtjale adresseeritud haldusakt või ettevõtjaga sõlmitud haldusleping, milleta on keelatud ettevõtjal majandustegevust alustada ning mis tõendab teatud majandustegevuse nõuete täitmist teatud tegevusalal või määrab kindlaks majandustegevuse teostamise kõrvaltingimused. KOV haldusvõimu teostamise alapeatükis käsitletakse formaaljuriidilise loa mõiste all ka riigihangete korras sõlmitud halduslepinguid, mille alusel on ettevõtte konkreetsel haldusterritooriumil majandustegevusse lubatud ning analüüsitakse, milline on KOV otsustusruum ettevõtlusvabaduse piiramisel enesekorraldusõiguse teostust silmas pidades.

Ruumiline planeerimine üldplaneeringute ja detailplaneeringute kaudu, mis hõlmab erinevate keskkonnahoidlike, kultuuriliste, majanduslike ja sotsiaalsete huvide tasakaalustamist, on KOKS § 6 lõike 1 ja PlanS § 4 lõike 2 järgi kohaliku elu küsimus ja hõlmatud enesekorraldusõiguse kaitsealasse. Üld- ja detailplaneeringud, mis on osa ruumilise planeerimise süsteemist, on lisaks erinevatele arengukavadele peamised instrumendid, mille kaudu KOV saab enesekorraldusõigust kasutada.⁸⁴ KOV enesekorraldusõigus ei ole absoluutne õigus, kuid riigivõim võib sellesse sekkuda üksnes proportsionaalsete meetmetega, mis peavad silmas selgelt määratletud õiguspärasest eesmärgist.⁸⁵

KOV planeerimisvõimu (käesolevas töös käsitletud kitsamas mõttes territoriaalplaneerimise) teostamise alapeatükis analüüsitakse, kas seadusega KOV-idele garanteeritud planeerimisvõim tagab piisavad vahendid ja vajaliku diskretsiooniruumi, mis võimaldavad KOV-il ettevõtlusruumis paindlikult enesekorraldusõigust teostada.

Teises peatükis avatakse esmalt avaliku huvi, kui põhiseadusjärku väärtuse sisu, sest avalik huvi ja selle kaitse on ettevõtlusvabaduse piiramise peamised õigustused. Põhiseadus on andnud ettevõtlusvabaduse piiramise alusena avalikule huvile erilise kaalu ning KOV kohustuseks on sisustada määratlemata õigusmõiste igal konkreetsel juhul.

⁸³ K.Merusk. Op. cit., lk 504.

⁸⁴ RKPJKo 3-4-1-9-09.

⁸⁵ RKPJKo 3-4-1-2-09.

2.2. Kohalik omavalitsus kui ettevõtlusvabaduse ja avaliku huvi tasakaalustaja

KOV enesekorraldusõigusest tulenevad otsused on sageli seotud isikute ettevõtlusvabaduse piiramisega. Kui ettevõttel ei ole otseselt KOV-ga puutumust (ei loakohustust, registreeringut vms), siis vähemalt territoriaalne puutumus on kõigil ettevõtetel ning piirangud võivad tuleneda KOV planeerimisvõimust, infrastruktuuri arendamise kavast jne. Näiteks planeerib KOV turismimajanduse edendamist või looduskoosluse säilimist ning kõik tööstusettevõtted kavandatakse omavalitsuse äärealadele. See piirab ettevõtjate ettevõtlusvabadust tegutseda soovitud piirkonnas ning puudutab ka omandipõhiõigust. Ettevõtlusvabaduse piirangu aluseks ei saa KOV seada põhjenduse, et KOV-il on planeerimisvõim ning sellega seoses iseotsustamise õigus oma territooriumil arengut kavandada vastavalt tahtele. KOV-il on küll planeerimisvõim, kuid kui selle teostamise tagajärjel piiratakse põhiõigusi tuleb pilk seada põhiseaduse suunas ning asuda kaaluma erinevaid huve.

Ettevõtlus ja KOV tegevus saavad koos eksisteerida, kui nende vahel valitseb tasakaal. Tasakaalu saavutamiseks on ettevõtlusele piirangute kehtestamine ja teatud juhtudel tegevuse keelamine (nt keskkonnakaitselistel põhjustel) enamasti paratamatu, kuid piirangud ja keelud peavad olema proportsionaalsed. Otsust tegev KOV peab hindama, kas isiku huvi ja avalik huvi on omavahel tasakaalus.

Viidates objektiivsele haldusõiguse alustele on mõistetav, et avalik haldus pole selles mõttes vaba, et tema tegevus või tegevusetus haldajate suva või isegi omavoli hooleks tuleks jätta. See on pigem seotud halduse funktsioonide eesmärgiga. Selleks on demokraatlikus õigusriigis, sotsiaal- ja keskkonnariigis avaliku huvi või üldhuvi edendamine. Tegu on halduse iga avaldumisvormi kirjutamata struktuuriprintsiibiga. Seetõttu kuulub tegutsemine avalikes huvides avaliku halduse mõistet ja funktsiooni kujundavate tunnuste hulka ja see on iga ametliku asjaajamise alus. Avalik huvi annab igale avalikule haldustegevusele õigustuse ja piirid.⁸⁶

Korraldatud riigis peavad avaliku halduse subjektid legaalsete võimukandjate ja nende organite konstitutsioonis (nt riigi eesmärgisätted), seadustes (nende motiivid ja eesmärgisätted), määrustes või muul viisil väljendatud ja kindlaks määratud avalikke huve järgima ja teostama. Selles mõttes omavad seadusandlikud ja muud organid defineerimisprerogatiivi.⁸⁷ Siinkohal

⁸⁶ J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, W. Kluth. Verwaltungsrecht. 12., neubearbeitete Auflage. - München, 2007, lk-d 294, 295.

⁸⁷ Hatje, Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung, 1998, 60.

tuleb õigustehniliselt iga eraõiguslikku või avalik-õiguslikku juriidilist isikut kui inimlike huvide omistamispunkti vaadelda ka huvide kandjana.

Avalik on see huvi, mis on avalikkusel kui huvide kandjal. Avalikkuse all tuleb seejuures mõista isikute määratlematut enamust. Isikuline üldsus võib mõisteliselt ükskõik kui avaralt või kitsalt olla kujundatud ja ei tohi olla võrdsustatud riigi kodanike tervikuga. Erahuvivid on seevastu sellised huvid mida kannab üks või enam kindlat üksikisikut.

Kuid siiski – pädevus, tõsta üks huvi avaliku huvi tasemele, kuulub esindusdemokraatias seadusandjale.⁸⁸

KOV kui haldusasutuse tegevust teostatakse eelkõige (kuid kindlasti mitte ainult) läbi esindusdemokraatia, s.t. iga nelja aasta tagant valivad elanikud volikogu, kes võtab nende nimel vastu otsuseid. Sellest tulenevalt on KOV pädevuses elanikkonna gruppide edendamise kaudu realiseerida eesmärged, mis teenib üldsuse huve. KOV-il oma spetsiifilised kohalikust kogukonnast võrsuvad avalikud huvid, mis võivad vastanduda riigi huvidele, aga võivad ka kattuda riigi huvidega.⁸⁹ Õiguse rakendamine ei ole piiratud mitte antud avaliku huviga vaid ka proportsionaalsuse põhimõtte kaudu, haldusorganilt nõutud huvide kaalumise ja.

Vaatamata seadusereservatsiooni põhimõttele, tuleb siin samuti sisustada KOV ruum enesekorraldusõiguse realiseerimiseks. Seda on võimalik teha KOV-le kaalutusõiguse andmisega ja määratlemata õigusmõistete rakendamise kaudu, millest tulenevalt on võimalik piirata ettevõtlusvabadust lähtudes KOV huvist.

2.2.1. Avaliku huvi olemus

Juriidilises argumentatsioonis kasutatakse avaliku huvi mõistet enamasti põhiõiguste piiramise õigustusena ja on tuletatud PS §-st 11. Paragrahvi 11 teise lause kohaselt peavad põhiõiguste piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Läbi proportsionaalsuse põhimõtte ehk ülemäärasuse keelu on see üks õigusriigi keskne põhimõte ja selle aluseks on idee, et riik tohib isiku vabadussfääri avalikes huvides piirata üksnes niivõrd, kui võrd see on möödapääsmatu. Sellega peab arvestama mitte üksnes õiguse kohaldaja, vaid ka seadusandja.⁹⁰

Avalikud huvid seavad üksikisikutele teatud kohustusi, mille tõttu keegi ei saa teostada oma õigusi ja vabadusi piiramatult. Avalikku huvi saab argumendina kasutada siis, kui kehtib mingi norm, mis seda lubab. Näiteks kui piirangu teostamine on lubatud avalikes huvides, siis selles

⁸⁸ R. Uerpmann. Das öffentliche Interesse. Tübingen, 1999, S 12.

⁸⁹ RKPJKo 3-4-1-9-09 p 25.

⁹⁰ Ü. Madise, jt (toim). Op. cit., II ptk, § 11/3.

kontekstis omandab avalik huvi argumendina määrava tähtsuse. Seega on avaliku huvi põhjendamise küsimus ühtlasi küsimus normi põhjendamisest.⁹¹

Õigustermin “avalik huvi” kuulub määratlemata õigusmõistete hulka mille sisu sõltub tõlgendamisest. Avalik huvi on mõiste, mille tunnuste loetelu on nii lai ja tavaliselt ka ajas muutuv, et nende ammendav defineerimine on võimatu. Selliste terminite avamiseks kasutatakse mõiste tunnuste loetelu, lähtudes konkreetsest ajast ja ruumist.⁹²

Võrreldes määratletud õigusmõistetega puudub neil konkreetne mõõdetav sisu. Enne vastava normi rakendamist tuleb määratlemata õigusmõiste sisule anda kindlad kontuurid, mõõdetavad tunnused, et teda oleks võimalik seostada konkreetsete eluliste asjaoludega. Uuema perioodi kirjanduses ja ka kohtupraktikas domineerib seisukoht, mille kohaselt määratlemata õigusmõiste on eelkõige tõlgendamise probleem. Teoreetiliseks lähtekohaks on siin see, et määratlemata õigusmõisted kuuluvad õigusnormi koosseisu ja nagu iga normi, nii ka selliste normide rakendamine eeldab tõlgendamist. Seega on seaduse rakendaja ülesanne seadusandja tahte konkretiseerimine.⁹³

Haldusorganile on antud ülesanne avalike huvide defineerimiseks ning siin tuleb lähtuda tegelikest huvidest. Õiguse rakendaja ei pea ise väärtusi kujundama ja ette kirjutama, vaid tuvastama subjektide poolt esitatud ettepanekud kui faktid. Sellises situatsioonis on haldusorgan olukorras kus ta kui ühiskonna liige omab juurdepääsu üldsuse huvideni, nende valitsevates ettekujutustes.

Seejärel tuleb haldusorganil pöörduda normi tõlgenduse juurde (rakendades tavalisi tõlgendusmeetodeid), mille sisu on konkreetse teokoosseisu regulatsiooniseostest tuletatav. Siin on olemas kõik sellest, milliseid avalikke huvisid konkreetne seadus kaitsta soovib.⁹⁴

2.2.2. Avalik huvi kui ettevõtlusvabaduse piiramise alus

Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium mainis avalikku huvi oma 10. mai 2002. aasta otsuses, leides, et „põhiseaduse § 31 teine lause, mis näeb ette, et seadus võib sätestada ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimused ja korra, annab seadusandjale suure vabaduse reguleerida ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimusi ja seada sellele piiranguid. Ettevõtlusvabaduse piiramiseks piisab igast mõistlikust põhjusest. See põhjus peab johtuma avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest, olema kaalukas ja

⁹¹ K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. – *Juridica*, 2005, nr 3, lk 187.

⁹² *Ibid.*

⁹³ K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. – Tartu, 1997, lk 68, 72.

⁹⁴ R. Uerpmann. *Op. cit.*

enesestmõistetavalt õiguspärane. Mida intensiivsem on ettevõtlusvabadusse sekkumine, seda mõjuvamad peavad aga olema sekkumist õigustavad põhjused.⁹⁵

Riigikohus on oma lahendites tunnistanud avalikku huvi iseseisva piirangupõhjusena, leides, et avalikes huvides on näiteks ettevõtluse säilimine, väärtkultuuri toetamine⁹⁶, tootmise kesklinna jõe piirkonnast väljaviimine⁹⁷ ning linnaelanike ja ettevõtjate võrdse kohtlemise tagamine.⁹⁸ Samas on kohus probleemideta sedastanud, et üks norm võib kaitsta nii avalikku kui erahuvi, nt huvi võrdsele kohtlemisele.⁹⁹ Lihtsustatult öeldes võiks avaliku huvi olemasolu eeldada peaaegu alati, kui ohtu on sattunud isiku niivõrd kaalukad õigused, nagu õigus elule, tervis või vabadus. Ka on kohus seisukohal, et avalikes huvides on isikute elu ja tervise kaitse¹⁰⁰ ning inimeste turvalisuse tagamine üldiselt.¹⁰¹ Seevastu nt omandipuutumatus rikkumistel pole alati *a priori* ohus avalik huvi, vaid seda saab eeldada mõne täiendava tingimuse samaaegsel esinemisel, eriti siis kui rikkumine kujutab endast ühtlasi kuritegu.¹⁰² Aga nagu eespool viidatud, on Riigikohus ka teise ettevõtja ettevõtlusvabaduse ja omandi kaitse lugenud avalikuks huviks.¹⁰³ Kokkuvõtlikult võib avalikku huvi piirangupõhjusena pidada seadustehniliselt üheks dünaamilisemaks määratlemata õigusmõisteks.

Ettevõtlusvabaduse piiramise suhtes määrab avalike huvide ringi majandustegevuse seadustiku üldosa seadus ning nimetab alused, mis on seotud seaduse eesmärgi täitmisega. „Avalik huvi” annab sisu majandustegevusega tegelemise õiguse piirangu põhjustele.

MsÜS § 4 lg 2 kohaselt on majandustegevuse täielik keelamine või selle lubamine tegevusloa alusel, st erandid majandustegevuse vabaduse suhtes, lubatud vaid “olulisest avalikust huvist” tuleneva põhjuse korral. See säte aitab määratlemata õigusmõiste abil dünaamiliselt kaitsta teisi õigushüvesid. Nimetatud määratlemata mõiste võimaldab nii seadusandlikule, täidesaatvale võimule kui ka KOV-le vajalikku paindlikkust. Abiks “olulise avaliku huvi” tõlgendamisel on eelkõige põhiseadus ning Euroopa Liidu õigus (nt teenuste direktiivi art 4 p 8, art 9 lg 1)¹⁰⁴, sh ulatuslik kohtupraktika. Oluline on rõhutada, et erandite õigustamiseks ei ole piisav igasugune avalikule huvile tuginev põhjus, vaid „olulisele” avalikule huvile tuginev põhjus, mis võib mh

⁹⁵ RKPJKo 3-4-1-3-02, sarnaselt RKPJKo 3-4-1-3-12 p 51.

⁹⁶ RKPJKo 3-4-1-12-07.

⁹⁷ RKHKo 3-3-1-37-04 p 10.

⁹⁸ RK TsK ja HK erikogu otsus nr 3-3-1-15-01.

⁹⁹ RK TsK ja HK erikogu otsus nr 3-3-1-15-01, p 22–24.

¹⁰⁰ RKÜKo 3-3-1-60-03 p 21.

¹⁰¹ RKHKo 3-3-1-66-03 p 22.

¹⁰² Korrakaitseaduse eelnõu (49 SE) seletuskiri, § 3.

¹⁰³ RKHKo 3-3-1-65-06 p 24.

¹⁰⁴ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 12.12.2006 direktiiv 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul. – ELT L 376/36. – Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006L0123&rid=1> (26.03.2015).

tuleneda näiteks keskkonnakaitse valdkondadest. Ettevõtlusvabadusele vastukaaluks piirangupõhjusena sätestatud „oluline avalik huvi” peab tagama olukorra, kus majandustegevusega tegelemise õigust ning ühiskonna ohutust tagavad normid on omavahel optimaalses suhtes. Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse tegelik ja sügavam ülesanne on seega püüelda võimalikult efektiivselt selle suunas, et tagada ettevõtlusvabadus ning kaitsta avalikkust, tarbijaid ja majandustegevuskeskkonda ohu ennetamisele, ohu tõrjumisele ning ohu tagantjärele kõrvaldamisele suunatud meetmete kaudu.¹⁰⁵

Kõige tavapärasemaks erandiks majandustegevuse vabaduse suhtes on tegevusloakohustus, mis on loareservatsiooniga preventiivne keeld, mis tähendab, et loa saamiseks sätestatud tingimuste täitmisel on isikul nõue juurdepääsuks majandustegevusele (diskretsioon puudub). Nagu juba viidatud, peab ka teenuste direktiivi art 9 lõike 1 punkti b kohaselt vajadus tegevusloa järele olema põhjendatud olulise avaliku huviga. Direktiivi art 4 punkti 8 ja põhjenduse punkti 40¹⁰⁶ kohaselt on olulise avaliku huviga seotud põhjus Euroopa Kohtu kohtupraktikaga tunnustatud mõiste, mis hõlmab järgmisi valdkondi: avalik kord; avalik julgeolek, avalik ohutus; rahvatervis; sotsiaalkindlustussüsteemi finantstasakaalu säilitamine; tarbijate, teenuse kasutajate ja töötajate kaitse, sh töötajate sotsiaalkaitse; kaubandustehingute ausus ja pettusevastane võitlus, sh kõlvatu konkurentsi vältimine ja võlausaldajate kaitse; keskkonna- ja linnakeskkonna kaitse, sh asulaplaneerimine; loomatervis; intellektuaalomand; rahvusliku ajaloo- ja kunstipärandi säilitamine; sotsiaal- ja kultuuripoliitika eesmärgid, sealhulgas sõnavabaduse eri aspektide, eelkõige sotsiaalsete, kultuuriliste, usuliste ja filosoofiliste ühiskonnaväärtuste kaitse; kõrge haridustaseme tagamise vajadus, ajakirjanduse mitmekesisuse kaitse ja riigikeele edendamine; tõrgeteta õigusemõistmise tagamine; liiklusohutus ja veterinaarpoliitika. Seega tulenevalt Euroopa õigusest on võimalik autoriseerimisskeeme kehtestada, st ettevõtlusvabadust piirata üsna mitmetel põhjusel. Samas ei ole kohus lugenud põhjendatuks majanduslikke ega ka halduslikke põhjendusi. Kohtuasjas Corsten¹⁰⁷ märkis kohus sõnaselgelt, et ainult administratiivsetel põhjustel, st nt informatsiooni kogumiseks kehtestatud registris registreerimise kohustus ei ole proportsionaalne teenuste osutamise vabaduse piirang.¹⁰⁸

Teiseks sätestab MsÜS § 4 lg 2, et majandustegevuse vabaduse piiramine MsÜS §-s 6 nimetatud majandustegevuse nõuetega peab olema õigustatud avalikust huvist tuleneva põhjusega. Paragrahv 6 täpsustab, et põhiseaduslikult kaitstud majandustegevuse alustamist ja teostamist

¹⁰⁵ Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus 803 SE seletuskiri. Op. cit., lk 15.

¹⁰⁶ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 12.12.2006 direktiiv 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul. Op. cit.

¹⁰⁷ EKO 3.10.2000, C-58/98, Corsten.

¹⁰⁸ Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus 803 SE seletuskiri. Op. cit., lk 16

võib kitsendada ning avalikust huvist tulenevalt majandustegevuse vabaduse kasutamisele tingimusi seada vaid seadusega. MüS § 4 lg 2 teine lause ja § 6 lõige 1 koosmõjus tähendavad seda, et seadusega võib kehtestada avalikust huvist lähtuvalt nõudeid ja kohustusi, mida isik peab majandustegevusega alustamisel ja selle teostamisel täitma.

Seega peab majandustegevuse vabaduse piiramine majandustegevuse nõuetega olema õigustatud avalikust huvist tuleneva põhjusega. Erinevalt § 3 lõike 2 esimesest lausest ei pea majandustegevuse nõuete sätestamiseks olema vajalik “olulisest”, vaid lihtsalt avalikust huvist tulenev põhjus. Arvestades, et majandustegevuse nõue ei pruugi alati olla niivõrd intensiivne kohustus, mis takistab ettevõtja juurdepääsu majandustegevusele, ei ole majandustegevuse nõue automaatselt erandiks majandustegevuse vabaduse suhtes. Pigem peab majandustegevuse nõue alati jääma tegevusloakohustusest leebemaks majandustegevuse piiramise vahendiks, mistõttu kehtib selle lubatavusele leebem proportsionaalsuse standard ning selliste nõuete sätestamisel piisab üksnes “avalikust huvist”. Kui majandustegevuse nõue osutub tõlgendamisel niivõrd intensiivseks piiranguks, et see muutub erandiks majandustegevuse vabaduse suhtes (§ 3 lg 2 esimene lause), rakendub “olulise” avaliku huvi nõue.¹⁰⁹

Majandustegevuse teostamist võib piirata mis tahes vormis, tingimuseks on vaid avalikust huvist tulenev põhjus. Nagu eelnevalt mainitud, teenib avalik huvi määratlemata õigumõistena teiste õigushüvede dünaamilist kaitset. Määratlemaks, milliseid konkreetseid õigushüvesid avalik huvi hõlmata võib, on pööratud pilk nii EL, Eesti kui ka teatud välisriikide õiguses tunnustatud õigushüvede poole. Oluline on märkida, et harmoneerimisprotsessi tulemusena muutuvad just EL-i õigusaktides tunnustatud õigushüved majanduse kontrollimisel järjest tooniandvamaks. Kokkuvõtvalt on majandustegevuse nõuete ülesanne EL ning Eesti õiguses kaitsta järgmisi õigushüvesid:

- 1) kollektiivseteks õigushüvedeks on eelkõige avalik kord ja avalik julgeolek, kõlblus, keskkond, põhiseaduslik kord, kunstilise, ajaloolise või arheoloogilise väärtusega rahvuslik rikkus;
- 2) individuaalseteks avalikust õigusest tulenevad õigushüvedeks (osaliselt nimetatakse ka asjaõiguslikeks või isiklikeks õigushüvedeks) on eelkõige inimeste, loomade või taimede tervis ja elu, inimväärikus, privaatsus, omand (sh tööstus- ja kaubandusomand), tarbijate huvid, naabrite huvid, töötajate huvid, noorsoo huvid (alaealiste kaitse), võlausaldajate huvid, konkurentsi kaitsmine (kas kollektiivne või individuaalne), isiku kaitsehuvi pettuse vastu.¹¹⁰

¹⁰⁹ Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus 803 SE seletuskiri. Op. cit., lk 16.

¹¹⁰ Ibid., lk 16, 17.

Lisaks majandustegevuse seadustiku üldosa seaduses sätestatule on ka PlanS § 4 lg 2 p 2 märgitud, et planeerimisalase tegevuse korraldamine valla või linna haldusterritooriumil on KOV pädevuses. KOV tagab planeeringu koostamisel avalike huvide ja väärtuste ning huvitatud isikute huvide (e erahuvide) tasakaalustatud arvestamise.

2.3. Haldusvõim kui kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse vahend ettevõtlusesse sekkumiseks

2.3.1. Kohaliku omavalitsuse õiguslikud vahendid ettevõtlusvabaduse piiramiseks teatamiskohustusega majandustegevusaladel

MsÜS § 14 näeb ette, et ettevõtjale võib seadusega panna kohustuse teatada majandustegevuse alustamisest registripidajale. Vastavate tegevusalade kataloogi seadusest aga ei leia. Seetõttu tuleb igal konkreetsel juhul pöörduda eriseaduse poole. Majandustegevusteateks loetakse isiku ühepoolset tahteavaldust, millega pole seotud majandustegevuse teostamise õiguse tekkimine, vaid mis tõendab majandustegevuse tegelikku alustamist. Teatamiskohustus majandustegevuse alustamist ei piira, aga kohustuse rikkumise eest võib teha ettekirjutuse ja määrata sunniraha MsÜS § 69 alusel.¹¹¹

Kuna teatamiskohustuse täitmisest või mittetäitmisest ei sõltu majandustegevuse alustamise hetk on järelevalvet teostaval KOV-il probleem - milline on see ajahetk, millest alates võib öelda, et isik on alustanud majandustegevusega. Selles suhtes ei ole üldseaduse tasandil täpseid juhiseid antud. Üldiselt on määratletud kriteeriumid, et majandustegevuse alustamiseks võib lugeda iga majandustegevuse teostamise eesmärgil ette võetud väljapoole suunatud toimingut (sh majandustegevust ettevalmistavad toimingud, nt ruumide üürimine, edasimüügiks planeeritavate kaupade omandamine), ent eelkõige on alustamisel määravaks see toiming, mida võib kõrvaltvaatav isik pidada igapäevase ärisuhtluse esimeseks toiminguks.¹¹² Probleem peitub selles, et ettevõtjale ei tohi seada piiranguid majandustegevuse alustamisel (va juhul kui tal ei ole loakohustust). Sellest tulenevalt võib majandustegevuse nõuete täitmise üle teostada järelevalvet üksnes tagantjärele.

Järgnevalt uurib autor KOV-i ettevõtlusvabaduse piiramise aluseid teatamiskohustusega majandustegevusaladel ning analüüsib, kas KOV-idele on antud piisavalt võimalusi ettevõtlusesse sekkumiseks enesekorraldusõigusest tulenevate küsimuste lahendamiseks. Analüüs toimub eriseaduste lõikes koostoimes majandustegevuse seadustiku üldosa seadusega.

¹¹¹ Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus 803 SE seletuskiri. Op. cit., lk 36.

¹¹² Ibid., lk 37.

2.3.1.1. Kaubandustegevuse õiguslik regulatsioon

Kaubandustegevuse seadus sätestab kaubandustegevuse teostamise üldised nõuded, kaubandustegevusega seotud subjektide õigused ja kohustused, järelevalve teostamise korra ning vastutuse seaduse ja selle alusel kehtestatud nõuete rikkumise eest.¹¹³

MsÜS-i, kui üldseaduse, § 14 lg 1 näeb ette, et ettevõtjale võib seadusega panna kohustuse teatada registripidajale majandustegevuse alustamisest kui ettevõtjal ei ole loakohustust. Kaubanduse valdkonnas on majandustegevus jagunenud teatamiskohustusega ja teatamiskohustuseeta aladeks. Teatamiskohustus on ainult alkohoolsete jookide ja tubakatoodete jae- või hulгимүүгил ning hambavalgendustoodete ja biotsiidide hulгимүүгил ning toitlustamisel kauplemiseks alkohoolsete jookide ja tubakatoodetega. Seega kaubandustegevus on üldjuhul nn vaba majandustegevus, sest kaupadega kauplemisel, teenuste pakkumisel ja kaubanduse korraldajana tegutsemisel ei nõuta majandustegevusteate esitamist.

Kaubandustegevuse seaduse näol on tegemist eriregulatsiooniga, mis kohaldub selgelt piiritletud majandustegevusele. KaubTS § 3 lg 2 järgi jaguneb kaubandustegevus:

- 1) hulгикаубандусе (mille korral müüakse kaupa ja selle müügiga seonduvat teenust isikule, kes ei ole tarbija);
- 2) jaekaubanduseks;
- 3) toitlustamiseks;
- 4) teeninduseks;
- 5) tänava- või turukaubanduse korraldamiseks või kaubanduse korraldamiseks avalikul üritusel.

KOV-il või KOV poolt volitatud valla- või linnavalitsuse asutusel või valla- või linnavalitsuse struktuuriüksusel on õigus tegutseda kaubanduse korraldajana. Siin on tegemist KOV-le õiguse andmisega korraldada kauba või teenuse müüki tänava- või turukaubanduse korras või avalikul üritusel oma territooriumil. Selleks ei pea olema eraldi kaubanduse korraldajat. Siinjuures on silmas peetud eelkõige tegelikku kaubanduslase ettevõtluse eripära väiksemates valdades, linnades, kus sisuliselt puudub turukaubanduse, samuti tänavakaubanduse korraldamine kaubanduse korraldaja poolt ning selleks puudub ka vajadus. Küll aga toimub turu- või tänavakaubandus, samuti avalikel üritustel kaubandustegevus eriti suveperioodil ka nende

¹¹³ Kaubandustegevuse seaduse eelnõu 164 SE I 22.10.2003. – Arvutivõrgus:
http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=032960008
(29.03.2015)

KOV territooriumidel. Sellisel juhul on KOV-ile antud õigus tegutseda kaubanduse korraldajana, sealjuures müüa ka müügipileteid.¹¹⁴

KaubTS § 17 näeb ette, et tänava- või turukaubanduse korral müüb kaupa või teenust KOV poolt lubatud tänaval või teises üldsusele avatud samalaadses kohas või KOV piiritletud paigas kaubanduse korraldaja omandis või valduses oleva müügikoha kaudu müügipileti alusel tegutsev kaupleja. Müügipilet on kaubanduse korraldaja väljastatud dokument, mille alusel võib sellel märgitud tingimustel kaupa või teenust müüa. Nimetatud sättega on KOV-ile antud volitus tegevusloa väljastamiseks koos kõrvaltingimuste kehtestamisega. MsÜS § 16 lg 2 järgi on tegevusluba mis tahes nimetusega (käesoleval juhul müügipilet) ettevõtjale adresseeritud haldusakt või ettevõtjaga sõlmitud haldusleping, milleta on keelatud ettevõtjal majandustegevust alustada ning mis tõendab teatud majandustegevuse nõuete täitmist teatud tegevusalal või määrab kindlaks majandustegevuse teostamise kõrvaltingimused.

Tänava- ja turukaubanduse reguleerimise eesmärgil sätestab KaubTS § 17 lg 4 volitusnormi, millega antakse KOV-ile võimalus määrusandluse korras lisaks seaduses sätestatule kehtestada rakenduslik kord tänava- või turukaubanduse korraldamiseks vastavalt kohalikele tingimustele. Näiteks võivad sellises korras sisalduda müügipileti vormistamise nõuded, kandekaubanduse täpsem reguleering, millisel alal toimub taimede ja istikute müük jms.¹¹⁵ Nimetatud nõuded on aga tehnilised ja korralduslikud küsimused, sest § 19 kehtestab kaupade ja teenuste müügipiirangud, mida ei tohi tänava- ja turukaubanduse korras müüa ning sätestab milliseid kaubagruppe võib müüa selleks piiratud alal (nt taimed, istikud). KOV-ile antud volitusnormist tulenevalt ei või tänava- ja turukaubanduse korraldamise määruses lisaks täiendavaid müügipiiranguid kehtestada.

KaubTS § 20 lg 5 volitab KOV-i, lisaks seaduses sätestatule, kehtestama korra kauba või teenuse müügiks avalikul üritusel. Avaliku ürituse mõistet KaubTS ei leia. Mõiste on määratletud KorS-is § 58 lg 3, mille alusel avalik üritus on avalikus kohas toimuv ja avalikkusele avatud lõbustusüritus, võistlus, etendus, kaubandusüritus või muu sellesarnane inimeste koos olemine, mis ei ole koosolek. KorsS § 59 lg 1 sätestab, et KOV haldusterritooriumil ürituse korraldamise ja pidamise nõuded kehtestab KOV volikogu määrusega. Seega oleks otstarbekas sätestada KorS-ist ja KaubTS-st tulenevad nõuded ühe määrusega. Tegemist on jällegi tehniliste ja korralduslike küsimuste reguleerimisega.

¹¹⁴ Kaubandustegevuse seadus eelnõu 164 SE I 22.10.2003. Op cit.

¹¹⁵ Ibid.

Ettevõtlusvabaduse piiramiseks kaubandustegevusalal on KOV-le ette nähtud järelevalvemeetmed. KaubTS § 21 lg 3 sätestab, et riiklikku järelevalvet kaupleja tegevuskohale sätestatud nõuete ning turgudel, tänavatel ja avalikel üritustel kauplemise ja nõuetekohase saatedokumendi olemasolu nõuete täitmise üle oma haldusterritooriumil teostab KOV.

KaubTS § 22 sätestab riikliku järelevalve erimeetmed. Korrakaitseorgan võib seaduses sätestatud riikliku järelevalve teostamiseks kohaldada KorS §-des 30, 31, 32, 49, 50 ja 51 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid korrakaitseseaduses sätestatud alusel ja korras. KOV võib sätestatud lisatingimustel

- isiku peatada ja teda küsitleda, kui on alust arvata, et isikul on ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks või kaitstava isiku või valvatava objekti ohutuse tagamiseks vajalikke andmeid;
- võib kutsuda isiku ametiruumi, kui on alust arvata, et isikul on andmeid, mis on vajalikud ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks;
- võib isiku teadmisel kehtiva isikut tõendava dokumendi alusel tuvastada isikusamasuse, see tähendab teha kindlaks isiku nime ja isikukoodi või selle puudumisel sünniaja, tutvuda dokumendiga;
- võib valdaja nõusolekuta kontrollida meeleliselt või tehnilise vahendi abil vallasasja, sealhulgas avada uksi ja kõrvaldada muid takistusi;

Seega lisaks KOV enda määruste täitmise kontrollimisele on KOV-il õigus teostada järelevalvet kaupleja tegevuskoha üle.

Peamised probleemid kaubandustegevuse osas, mis KOV territooriumil ilmnevad, on seotud avaliku korra rikkumisega, isikute kodurahu puutumusega, öörahu rikkumisega, müra ja valgusreostuse tekitamisega jne. Enamus probleeme on seotud ettevõtetega, kes tegelevad alkoholi müügi ja lõbustusasutused. KOV peab esinenud juhtumil kaaluma ettevõtlusvabadust, millele vastandub avalik huvi tagada avalik kord ning kolmandate isikute õigus ehk elanike huvi, mis väljendub õiguses rahulikule elukeskkonnale, sealhulgas öörahu. Isikute häiritus avaliku korra ja öörahu rikkumise kaalumisel võib olla KOV-ides, aga ka ühe KOV-i ulatuses erinev ning kaalutusotsused tuleb teha erinevaid huvisid tasakaalustatult hinnates ning tugineda tuleb objektiivsetele asjaoludele. KOV territooriumil avaliku korra tagamist puudutavad otsustused tuleb teha kohalike olusid arvestades ning neid saavad kõige õigemini hinnata kohapeal tegutsevad haldusorganid. Kuigi esmaselt ja vahetult on avalikku

korda ähvardavate ohtude ennetamine ja tõrjumine ning avaliku korra rikkumistega seotud süütegude menetlemine politsei pädevuses (politsei ja piirivalve seaduse § 3 lõike 1 punkt 1 ja punkt 7; KorS § 6 lõige 2 ja lõige 3), ning ülesandeid üksikute häirivate mõjutustega tegelemisel täidavad ka muud korrakaitseorganid (nt müra piirnormide järgimise kontrollimine välisõhu kaitse seaduse ja rahvatervise seaduse alusel Terviseameti poolt), on oluline roll oma territooriumil avaliku korra tagamisel ka KOV-il. Siinkohal tuleb jällegi tähele panna, et põhiõigust riivaval tegevusel KOV poolt peab olema seaduslik alus ning enesekorraldusõiguse põhjendus ei ole aluseks.

Kuni 01.07.2014, mil jõustus korrakaitseseadus, kuulus KOV-le KOKS § 22 lõike 1 punkti 36³ alusel avaliku korra eeskirja kehtestamise pädevus oma haldusterritooriumil. Nagu Riigikohus on selgitanud, lasus KOV-il selle kõrval ka kohustus tagada enda poolt kehtestatud avaliku korra eeskirja järgimine tema käsutuses olevate vahenditega.¹¹⁶ KOV-il oli võimalik valida, milliseid vahendeid kasutades ta müra, öörahu rikkumise ja muude avaliku korra rikkumiste vastu võitleb. Kuigi pärast korrakaitseseaduse jõustumist ei näe kohaliku omavalitsuse korralduse seadus enam ette KOV kohustust kehtestada iseseisvalt avaliku korra eeskiri, ei muutnud korrakaitseseaduse jõustumine põhimõtteliselt KOV ja muude organite kohustusi avaliku korra kaitsmisel oma territooriumil.¹¹⁷

Avaliku korra eeskirjaga analoogilised avalikus kohas käitumise nõuded on kehtestatud üldistena kogu riigi territooriumil KorS-i 4. peatüki 1. jaos. KorS § 57¹ kohaselt on avalikus kohas käitumise üldnõuete järgimise üle järelevalve teostamine kõrvuti politseiga ka KOV ülesanne. Ka KOV territooriumil toimuv ettevõtlustegevus peab arvestama avaliku korra tagamise nõuetega, sh avalikus kohas käitumise nõuetega.

Tekib küsimus, kas ja millise volitusnormi alusel on KOV-il kehtivatest eriseadustest lähtudes võimalik rikkumise tuvastamisel piirata kaupleja majandustegevust konkreetses asukohas.

Kui vaadelda KOV-le kaubandustegevuse seaduses antud volitusnorme, siis seadusest kirjeldatud probleemile otsest lahendust enam ei leia. KaubTS § 16, mille alusel enne majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse jõustumist oli KOV-il pädevus kaubandustegevuse piiramiseks, on muutunud kehtetuks.

Probleemi lahendamiseks tuleb pöörduda üldseaduse – majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse poole.

¹¹⁶ RKHKo 3-3-1-94-08 p 15.

¹¹⁷ Õiguskantsleri soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks Võru Linnavalitsusele isikute põhiõiguste tagamiseks. – Arvutivõrgus:
http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_soovitus_oigusparasuse_ja_hea_haldus_e_tava_jargimiseks_avalik_kord_voru_linnas.pdf (01.04.2015)

MsüS § 6 lg 1, majandustegevuse nõuete kohaselt võib seadusest tulenevalt kehtestada nõudeid, millele ettevõtja ja tema majandustegevus peab vastama. Majandustegevuse nõuded on kehtestatud vastavates eriseadustes. Ettevõtja poolt majandustegevuse nõude rikkumise korral võib majandushaldusamet MsüS § 43 kohaselt ettevõtja majandustegevuse osaliselt või täielikult peatada, MsüS § 36 lg 4 annab majandushaldusametusele õiguse majandustegevuse nõuete olulise rikkumise tõttu ka majandustegevuse keelata. Majandustegevuse peatamise või keeldu kohaldatakse tegevusalal, milles rikkumine aset leidis, kusjuures peatamise või keelamise ulatus märgitakse vastavas otsuses, mis kantakse registrisse.

MsüS § 36 lg 5 sätestab, et majandustegevuse võib keelata majandushaldusamet, kelle ülesanne on teostada järelevalvet nende majandustegevuse nõuete täitmise üle, mille rikkumine on keelamise aluseks.

KaubTS § 21 lg 3 alusel teostab riiklikku järelevalvet kaupleja tegevuskohale sätestatud nõuete ning turgudel, tänavatel ja avalikel üritustel kauplemise ja nõuetekohase saatedokumendi olemasolu nõuete täitmise üle oma haldusterritooriumil valla- või linnavalitsus. KaubTS § 4 lg 1 p 1 seab kauplejale kohustuse luua nõuetele vastavad tingimused kauba või teenuse müügiks ning tagama nende nõuete täitmise ning punkt 12 kohaselt on kauplejale pandud kohustus tagada, et kauba või teenuse müük tegevuskohas ei kahjusta tegevuskoha vahetus läheduses elavate või pidevalt viibivate inimeste huve. Kui vaadelda lähemalt lõbustusametustega seonduvat probleemi, siis toitlustamise teenuse osas vahetus läheduses elavate isikute häirimine on vähetõenäoline. Häiring tuleneb peamiselt alkoholi müügist, aga ka mitte otseselt, sest müük toimub ruumides ning avaliku korra rikkumisi põhjustavad joobeseisundis kliendid, kes väljuvad kaupleja tegevuskohast. KOV saab tegutseda siinkohal ennetavalt. AS § 42 annab lisaks samas seaduses sätestatud jaemüügi piirangutele KOV volikogule oma haldusterritooriumil kehtestada alkoholsete jookide jaemüügil sortimenti, müügikohti ning müügivormi puudutavad kitsendused.

KorS § 56 lg 1 kohaselt on keelatud avalikus kohas tekitada teist isikut oluliselt häirivat müra või valgusefekte.¹¹⁸

Viidata tuleb ka MsüS §-le 29, mis sätestab ettevõtja hoolsuskohustuse, mille kohaselt on ettevõtja majandustegevuse teostamise käigus kohustatud võtma meetmeid majandustegevuse nõuete täitmise tagamiseks. Ettevõtja poolt majandustegevuse nõude rikkumise korral võib majandushaldusamet MsüS § 43 kohaselt ettevõtja majandustegevuse osaliselt või täielikult peatada, MsüS § 36 annab majandushaldusametusele õiguse majandustegevuse nõuete olulise rikkumise tõttu ka majandustegevuse keelata. Majandustegevuse peatamise või keeldu

¹¹⁸ Korrakaitseadus. – RT I, 22.03.2011, 4 ... RT I, 31.12.2014, 28.

kohaldatakse tegevusalal, milles rikkumine aset leidis, kusjuures peatamise või keelamise ulatus märgitakse vastavas otsuses, mis kantakse registrisse. Oluline on siinkohal rõhutada, et majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse alusel andmete registrisse kandmine erineb õiguslikult oluliselt senisest majandustegevuse registri seaduse (MTRS) alusel andmete registrisse kandmisest ja sellega seotud kasutatavast registreeringu mõistest. Ettevõtja ja temaga seotud andmete majandustegevuse registrisse (MTR) kandmine ei ole registreering endise majandustegevuse registri seaduse tähenduses, st teatamisreservatsiooniga preventiivne keeld, vaid üksnes andmete kandmine registrisse. Registriandmetel on informatiivne, mitte õiguslik tähendus. Kui andmete registrisse kandmise aluseks on haldusakt, saab see õigusemõju alates selle kättetoimetamisest kooskõlas MsüS §-ga 58, mitte alates andmete kandmisest registrisse. Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse jõustumine tõi KOV jaoks kaasa kõige suurema muutuse just kauplejaks kvalifitseerunud ettevõtete osas, kuna eelkontroll registreerimise näol asendati järelkontrolliga ning loakohustuseta majandustegevuse puhul on lubatud järelevalve meetmeid rakendada üksnes korrarikkumise, ohu ja ohukahtluse olemasolul. Nii on mitmete seadusemuudatustega kitsendatud KOV pädevust või muudetud küsitavaks eriseadustega antud õiguste rakendamine, mistõttu võib olla piiratud KOV võime toimida kohaliku elu korraldajana. Enne majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse kehtima hakkamist ning kaubandustegevuse seaduse muutumist, pidid kaubandusega tegelevad ettevõtjad taotlema KOV-ilt enda registreerimist MTR-is. Selleks tuli KOV-le esitada kirjalikult vormikohane taotlus. KaubTS § 16 sätestas, et KOV kannab andmed registrisse elektrooniliselt, mille tulemiks oli registreering registris. Üldjuhul tegi kande selle kaupleja tegevuskohajärgne KOV. MTR vahetas välja kauplemislubade väljastamise süsteemi, kuid põhimõttelt jäi KOV registreering haldusaktiks ning KOV-il oli pädevus kõrvaltingimuste seadmiseks haldusmenetluse seaduse alusel. KaubTS § 16 lg 5 nägi ette juhud, mis lisaks majandustegevuse registri seaduses sätestatule võis KOV registreerimisest või registreeringu muutmisest keeldumise otsuse teha:

- 1) kaup või teenus, tegevuskoht või sealsed tingimused või muu tegevusega seonduv asjaolu on ilmses vastuolus õigusaktis sätestatuga – seega KOV-il oli õigus eelnevals kontrolliks.
- 2) tegutsemine taotluses märgitud tegevuskohas või kauplemisajal, samuti taotluses märgitud kauba või teenuse müük võis kahjustada tegevuskoha vahetus läheduses elavate või pidevalt viibivate inimeste huve – KOV-il oli võimalus sätestada kõrvaltingimusi ettevõtjale nõuete täitmiseks vastavalt kohalikele oludele.

Lisaks majandustegevuse registri seaduses sätestatule võis KOV teatud juhtudel kustutada registreeringu täielikult või osaliselt.

Registreerimiskohustuse kaotamisega suurenes oluliselt KOV halduskoormus. Ennetusmeetmete kaotamise tõttu tuleb KOV-il tegeleda tagajärgedega ehk juba tekkinud

kahjudega. Mõnel juhul võib ettevõtlusvabaduse piiramise meetmed tegevuse peatamiseks või hoopis tegevuse lõpetamiseks olla raskemad ennetusmeetmete kohaldamisest. Näiteks asub teatamiskohustuseta kaupleja üürilepingu alusel tegutsema ruumides, millel puudub vastav sihtotstarve ning omavalitsus ei näe ka ette sihtotstarbe muutmist.

Samuti oli kaubanduse valdkonnas lahendatud KOV probleem informatsiooni omamises ettevõtluse kohta KOV territooriumil. Kuna tegemist oli riikliku registri andmetega, siis lihtsustas see oluliselt ka järelevalve teostamist. Taoline liberaliseerimine on nõrgendanud KOV-de tegevust kohaliku elu korraldajana, sest süstemaatiline info järelevalve planeerimiseks on puudulik. Lihtsalt informatsiooni kogumise eesmärgil kauplejale teatamiskohustust aga ette ei nähta, kuigi loakohustusega tegevusalal taolist tegevust kohati soositakse,¹¹⁹ nähes ette informatsioonilised nõuded, mille abil sisulist, ehk isikuliste või esemeliste nõuete täitmise eelkontrolli ei toimu ja mille rolliks on hilisema järelevalve tõhustamine.

Kaubandustegevuse osalisel vabakslaskmisel muutus küsitavaks müügi maksu kehtestamise võimalikkus võrdsuse printsiibist lähtuvalt, seades näiteks rõivaid ja jalatseid müüvad ettevõtjad ilma mõjuva põhjuseta eelisseisu võrreldes toidu käitlemisega kokkupuutuvate ketikauplustega. Samuti võib siinkohal lisada, et kohalike maksude kehtestamise printsiibist lähtuvalt on omavalitsuste jaoks äärmiselt oluline, et eksisteeriks tegevuskohapõhine register, see tähendab andmekogu, mille alusel oleks võimalik määrata omavalitsuse territooriumil tegutsevaid ettevõtjaid.¹²⁰ Tasub ka märkimist, et enne MsÜS-i jõustumist oli kogu kaubandustegevus eelnevalt allutatud põhimõtteliselt loakohustusele ning majandustegevusega alustamiseks pidi ettevõtja vastama kõikidele nõuetele. Seoses kodifitseerimisega puudub mõnel kaubandustegevusalal teatamiskohustus hoopis ning nõuded majandustegevusega tegutsemisel võidakse täita alles juhul, kui need avastatakse järelevalve käigus.

Kokkuvõtteks võib teha järelduse, et KOV enesekorraldusõiguse kitsendamine seoses MsÜS kehtestamise ning KaubTS muutusega seisneb KOV pädevuses olevate küsimuste ringi üldises kitsendamises.

¹¹⁹ Infra 2.3.2.

¹²⁰ Eesti Linnade Liidu seisukohad ja ettepanekud kaubandustegevuse registreerimiskohustuse kaotamissetpaneku kohta Justiitsministeeriumile. – Arvutivõrgus: <http://portaal.ell.ee/15143> (16.03.2015)

2.3.1.2. Alkoholi jaekaubanduse õiguslik regulatsioon

MsÜS § 2 lg 1 määrab seaduse reguleerimisala, sätestades seejuures ühe olulisima seaduse sättena põhimõtte, et seadust kohaldatakse igale ettevõtjale ning tema majandustegevusele mis tahes tegevusalal. Sellest tulenevalt on vajalik vaadelda iga tegevusala reguleerivat eriseadust koostoimes majandustegevuse seadustiku üldosa seadusega. Alkoholiseaduses sisalduvad nõuded on ainuomased alkoholi käitlemisele. Õiguspärane toimimine kujuneb eeskätt muude seaduste pinnal, alkoholiseadusel on seejuures abistav (täiendav) funktsioon.¹²¹ Seega ettevõtja tegevuse piirangud üldiselt sätestab majandustegevuse seadustiku üldosa seadus ning alkoholi käitlemise piirangud konkreetselt tulenevad alkoholiseadusest.

Alljärgnevalt uuritakse, millised võimalused on KOV-il sekkuda alkoholi käitlevate ettevõtete majandustegevusse.

MsÜS-i, kui üldseaduse, § 14 lg 1 näeb ette, et ettevõtjale võib seadusega panna kohustuse teatada registripidajale majandustegevuse alustamisest kui ettevõtjal ei ole loakohustust. AS § 23 lg 1 sätestab ettevõtjale kohustuse, et alkoholi müügiga tegelemiseks peab esitama jaekaubanduse, hulgikaubanduse ja toitlustamise tegevusaladel majandustegevusteate. Majandustegevuse teate esitamise kohustus tähendab, et KOV-il ei ole volitust reguleerida ettevõtte majandustegevuse alustamist.

Majandustegevuse alustamise lubatavus sõltub majandustegevuse nõuete kontrollimisest vaid juhul, kui majandustegevuse alustamiseks on nõutav tegevusluba. Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse kohaselt kehtib põhimõte, et majandustegevuse nõudeid peab saama kontrollida igal ajal, ent kui nõudeid kontrollitakse enne alustamist, siis ei tohi juhul, kui puudub tegevusloakohustus, kontrollimisest sõltuda lubatavus. Seega kehtib põhimõte, et tegevusloakohustuseta tegevusaladel teostatakse järelevalvet üksnes tagantjärele.¹²²

Kehtiv AS § 36 näeb KOV-ile ette ulatusliku piirangu kehtestamise võimaluse – peatada alkoholsete jookide jaemüügi õigus avaliku korra tagamise huvides. KOV võib oma haldusterritooriumil tervikuna või teatud müügikohtades või ühes müügikohas peatada alkoholsete jookide müügi kuni peatamise tingimuse asjaolude äralangemiseni. KOV võib

¹²¹ Alkoholiseaduse eelnõu 764 SE I. – Arvutivõrgus:

http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=011290019 (23.03.2015).

¹²² Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus 803 SE seletuskiri. Op. cit., lk 23.

seada meetet kasutada juhul, kui maavanem ei ole sätet rakendanud maakonnas tervikuna või kui Vabariigi Valitsus ei ole seda rakendanud riigis tervikuna. Alkohoolse joogi jaemüügi õiguse kehtetuks tunnistamisel peab pidama silmas, et nimetatud meetme rakendamine (üldjuhul järelevalveorgani ettepanekul) ei saa olla KOV-le kohustus, vaid võimalus, kui ta leiab selle olevat otstarbeka (PS § 10 proportsionaalsuse printsiip). Tavapäraselt on kasutatud seda meetet teatud pidustuste/pühade ajal (nt Volbriöö), millal on üldteada asjaolu, et alkoholi tarbimine suureneb ning andmed kinnitavad avaliku korra rikkumiste ning õnnetuste arvu suurenemist. Avaliku korra tagamine, kui avalikust huvist tulenev¹²³ põhjendus on ka olnud piisav ettevõtlusvabaduse piiramise alusena.

AS § 42 lg 1 p 1 näeb ette KOV volitusnormi alkohoolse joogi jaemüügi reguleerimiseks määrusandluse korras, mille alusel KOV volikogu võib oma haldusterritooriumil kehtestada alkohoolse joogi jaemüügil (lisaks AS §-des 40 ja 41 nimetatule) sortimenti, müügikohti ja müügivormi puudutavad kitsendused.

Alkoholiseaduse eelnõu seletuskirjast tuleneb, et seadus reguleerib riigi alkoholipoliitikat ning sätestab õigusnormid küsimustes, mis seonduvad alkoholi impordi, müügi ja muu turundusliku tegevusega ning alkohoolse joogi tarbimisega, samuti järelevalvega mainitud valdkondades kehtivatest nõuetest kinnipidamise üle. Riikliku alkoholipoliitika üheks eesmärgiks on piirata alkoholi kättesaadavust ja tarbimist ning seeläbi pöörata tähelepanu rahvatervisele, piirang lähtub avalikust huvist. Riigi alkoholipoliitika on seotud põhiõiguste ja vabaduste kasutamisega.

Alkoholi kättesaadavuse ja tarbimise piiramise eesmärgil on seadusandja andnud KOV-le volituse kehtestada täiendavalt müügipiiranguid. AS § 42 sätestab KOVi pädevuse alkohoolse joogi jaemüügi reguleerimisel, see tähendab, et lõike 1 järgi võib KOV volikogu oma haldusterritooriumil kehtestada alkohoolse joogi jaemüügile lisaks seaduse §-des 40 ja 41 nimetatule sortimenti, müügikohti ja müügivormi puudutavad kitsendused. Riigikohus on selgitanud, et tervishoiu-, sh alkoholipoliitika kujundamine kuulub olemuselt riiklike ülesannete hulka. Seetõttu ei saa iga KOV üksus kujundada oma sõltumatut alkoholipoliitikat. Seaduses sätestatud volitusnormi, st ka AS § 42 lg 1 p 1 täites viib KOV üksus ellu riigi alkoholipoliitikat ning peab sellest oma otsustes juhinduma.¹²⁴

¹²³ Supra 2.2.2.

¹²⁴ RKPJKo 3-4-1-5-05 p 21, RKPJKo 3-4-1-34-14 p 47.

Seega tuleb selgitada tõlgenduse abil kas nimetatud volitusnorm on aluseks KOV enesekorraldusõiguse teostamiseks.

KOV võib PS § 3 lõikest 1 ja § 154 lõikest 1 tulenevalt kehtestada põhiõiguste piiranguid vaid siis, kui seaduses on sätestatud talle selleks selge volitus. Kui KOV organ annab määruse seaduses sätestatud volitusnormi alusel, siis ei tohi ta seadusandja antud volitusest kõrvale kalduda ning peab volitusnormi tõlgendamisel ja rakendamisel tagama selle kooskõla põhiseadusega.¹²⁵

Kuigi alkoholiseadus sisaldab juba piiranguid alkoholi jaemüügile, volitab AS § 42 lg 1 p 1 KOV volikogu oma haldusterritooriumil kehtestama alkoholiseaduse joojate jaemüügile veel täiendavaid sortimente, müügikohti ja müügi vormi puudutavaid kitsendusi. Kui vaadata ka alkoholiseaduse ettevalmistavaid materjale, võib öelda, et KOV võib kehtestada rahva tervise kaitseks täiendavaid piiranguid, mis on vajalikud kohalike olusid arvestades. KOV peab tagama, et kehtestatav kitsendus oleks kooskõlas riigi alkoholipoliitikaga ning oma eesmärgi suhtes proportsionaalne. Alkoholiseaduse 764 SE seletuskirjas selgitati: „Samuti kui praegu, võib KOV volikogu ka tulevikus oma haldusterritooriumil kehtestada alkoholiseaduse joojate jaemüügil lisaks seaduses sätestatud sortimenti, müügikohti ja müügi vormi puudutavad piirangud, samuti piirata alkoholiseaduse joojate kauplemise aega (...)“. Samas sõnastuses oli volitusnorm lülitatud ka juba 1998. a alkoholiseadusesse (alkoholi käitlemise seadus) 966 SE teisel lugemisel (18.11.1998).¹²⁶ Ettekandja selgitas 966 SE teisel lugemisel: „Alkoholi jaemüügi reguleerimisel on lähtunud seisukohast, et jaemüügi piirangute (alkoholi sortiment, müügikoht, müügi vorm, alkoholiga kauplemise aeg jne) kehtestamine tuleb anda eranditult KOV pädevusse, kes rakendab neid vastavalt kohalikele oludele. Eraldi müügi lehtide, osakondade ja muu sarnase nõuete sätestamine seaduses võib nii mõneski väiksemas kohas tuua kaasa legaalse alkoholi müügi täieliku seiskumise, kuigi suures linnas on pilt võib-olla hoopis teistsugune.“¹²⁷

Eelnevast tulenevalt AS § 42 põhimõtteliselt lubab KOV-il seada piiranguid, millega kitsendada teatud müügikohtades, teatud liiki alkoholsete jookide müüki enesekorraldusõigusest lähtuvalt. Taolised piirangud on asjakohased kui need aitavad KOV-s efektiivselt vähendada alkoholi kättesaadavust ja aidata sellega kaasa rahva tervise paremale kaitstusele. Samas on õiguskantsler märkinud ka seda, et KOV-il ei ole õigust asuda alkoholi jaemüügiturgu suvaliselt

¹²⁵ Ü. Madise, jt (toim). Op. cit., I ptk, § 3/2.3.1.1.

¹²⁶ Muudatusettepanekute loetelu alkoholi käitlemise seaduse eelnõule 966 SE II. – Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=983210013. (24.03.2015)

¹²⁷ VIII Riigikogu stenogramm VIII istungjärk, 18.11.1998, p 9. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=911390400#pk1900005440> (24.03.2015)

ümber korraldama ega kehtestama piiranguid, mis mõjutavad teatud ettevõtjaid väljasuretavalt.¹²⁸

Järgnevalt on KOV-le ette nähtud riikliku järelevalve meetmed. Nii on AS § 49 lg 4 kohaselt KOV pädevuses alkohoolse joogi jaemüügiga seonduvate nõuete täitmise ning alkohoolse joogi tarbimise piirangute järgimise üle järelevalve teostamine. Selle sätte alusel on KOV-il pädevus rakendada riikliku järelevalve üldmeetmeid.

AS § 49¹ lg 1 kehtestab KOV-le kui korrakaitseorganile riikliku järelevalve erimeetmed, nähes ette, et korrakaitseorgan võib alkoholiseaduses sätestatud riikliku järelevalve teostamiseks kohaldada KorS §-des 30, 31, 32, 49, 50, 51 ja 52 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid seaduses sätestatud alusel ja korras. Erinevalt kaubandustegevuse seadusele on korrakaitseorganile ette nähtud rohkem erimeetmeid. KOV-il on lisaks õigus võtta vallasasi hoiule (KorS § 52).

MsüS (kui üldseadus) § 36 lg 1 sätestab majandustegevuse keelamise sisulised kriteeriumid ning neid tuleb rakendada kooskõlas korrakaitseaduse meetmete rakendamisega. Majandushaldusasutus võib ettevõtjal või ettevõtjaga seotud isikul majandustegevuse nõuete olulise rikkumise tõttu keelata majandustegevuse, lõike 5 järgi võib majandustegevuse keelata majandushaldusasutus, kelle ülesanne on teostada järelevalvet nende majandustegevuse nõuete täitmise üle, mille rikkumine on keelamise aluseks. Nagu eelnevalt märgitud on alkoholiseaduse järgi KOV pädevuses alkohoolse joogi jaemüügiga seonduvate nõuete täitmise ning alkohoolse joogi tarbimise piirangute järgimise üle järelevalve teostamine.

MsüS § 68 lg 1 annab üldvolutuse riikliku järelevalve korras ettekirjutuse tegemise võimaluse. Majandushaldusasutus teeb ettevõtjale ning ettevõtjaga seotud isikule ettekirjutusi majandustegevuse nõuete rikkumise vältimiseks, tegevuse majandustegevuse nõuetega kooskõlla viimiseks, teatamiskohustuse täitmiseks, riikliku järelevalve teostamise takistamise lõpetamiseks ning muudel sätestatud juhtudel, määrates ettekirjutuse täitmiseks mõistliku tähtaja.

Kui võrrelda AS-s toimunud redaktsioone, siis oli KOVi pädevus ettevõtlusvabaduse piiramise meetmete osas enne 2004-ndat aastat toimunud alkoholiseaduse muudatuste sisseviimisest

¹²⁸ Õiguskantsleri arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses Tallinna Linnavolikogu 27.11.2014 määruse nr 31 „Tallinna Linnavolikogu 18. septembri 2008 määruse nr 30 „Alkohoolse joogi jaemüügi ja alkoholi reklaami kitsendused“ muutmise“ põhiseaduspärasus. – Arvutivõrgus: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_arvamus_individaalkaebus_alkoholim_uugi_piirangute_pohiseadusele_vastavuse_osas_3-4-1-60-14.pdf (24.03.2015)

märksa laiem. KOV võis lisaks eelnimetatule piirata alkoholse joogiga kauplemise aega (AS § 42 lg 1 p 2).¹²⁹ Säte muutus kehtetuks 14.07.2008¹³⁰ ning asemele tuli § 40 lg 1¹, mis sätestab alkoholsete jookide jaemüügi alates kella 10.00 kuni 22.00 kogu vabariigis. Majandustegevuse registri seaduse ja kaubandustegevuse seadusega seonduvate seaduste muutmise seadusega sätestati § 42 lg 2, et alkoholse joogi jaemüügi kohta märke tegemisel on KOV-il õigus kehtestada paragrahvi 42 lõikes 1 sätestatu alusel tingimusi alkoholse joogi jaemüügile.¹³¹ Seletuskirjas majandustegevuse registri seaduse ja kaubandustegevuse seadusega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde on märgitud, et oluliseks märkimist väärivaks muudatuseks on põhimõtte, et alkoholi impordi, hulgimüügi, jaemüügi ja ekspordi vallas rakendatakse registreeringut (kauplemisloa asemel) ning menetlejaks saab valla- või linnavalitsus. Selle tulemusena tekib KOV-il vahetu kokkupuude kõigi tema territooriumil kaubanduse valdkonnas tegutsevate ettevõtjatega.¹³² Säte muutus kehtetuks MsÜS-i jõustumisega 01.07.2014. Tegemist oli KOV-i jaoks kaaluka meetmega, sest KOV (kui menetleja) võis registreeringu tegemisel rakendada kõrvaltingimusi HMS § 53 lõike 1 alusel, kuna tegeleti iga konkreetse juhtumiga eraldi. Nagu eelnevalt märgitud on hetkel kehtiva MsÜS § 23 järgi ettevõtjal ainult teatamiskohustus. Alkoholi müügiga tegelemiseks peab ettevõtja esitama majandustegevusteate, ja kui see esitatakse ettevõtja asukohajärgsele KOV-le, on viimasel ülesanne lihtsalt kanda teates sisalduvad andmed majandustegevuse registrisse. Täiendavaks kontrolliks alust ei ole.

Seega suurimaks muutuseks KOV pädevuse osas alkoholsete jookide jaemüügi piiramisel saab lugeda asjaolu, et KOV-ilt on võetud pädevus seada piiranguid alkoholsete jookide jaekaubanduse tegevusalal alustavale ettevõttele. Sätted, mis lubasid KOV-il seoses tegevusloa väljastamisega (hiljem MTR-is märke tegemisega) seada täiendavaid kõrvaltingimusi alkoholi jaemüügiga alustavale ettevõtjale, olid kahtlemata tõhusad ennetustööks avaliku korra ja avalike huvide tagamisel, eriti olukorras, kus KOV tundis kohalikke olusid ja sai seetõttu kehtestada kergemaid-rangemaid meetmeid.

KOV-il on võimalik sekkuda ainult tegutseva ettevõtte piiramiseks järelevalve menetluse korras AS § 49 lg 4 alusel, mis sätestab, et riiklikku järelevalvet alkoholse joogi jaemüügiga

¹²⁹ Alkoholiseadus. – RT I 2002, 3, 7 ... RT I, 08.03.2012, 2.

¹³⁰ Alkoholiseaduse muutmise seadus. – RT I 2008, 30, 190.

¹³¹ Majandustegevuse registri seaduse ja kaubandustegevuse seadusega seonduvate seaduste muutmise seadus. – RT I 2004, 18, 131.

¹³² Majandustegevuse registri seaduse ja kaubandustegevuse seadusega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu 166 SE I. – Arvutivõrgus:

http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=032960012
(28.03.2015)

seonduvate nõuete täitmise ning alkohoolse joogi tarbimise piirangute järgimise üle teostab oma haldusterritooriumil valla- või linnavalitsus.

Kokkuvõtteks võib teha järelduse, et KOV enesekorraldusõiguse kitsendamine seoses majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse kehtestamise ning alkoholiseaduse muutusega seisneb KOV pädevuses olevate küsimuste ringi üldises kitsendamises ning osaliselt ka teatud küsimuste lahendamise ülevõtmises riigi pädevusse.

2.3.2. Kohaliku omavalitsuse õiguslikud vahendid ettevõtlusvabaduse piiramiseks loakohustusega majandustegevusaladel

Kõige tavapärasemaks erandiks majandustegevuse vabaduse suhtes on tegevusloakohustus, mis on loareservatsiooniga preventiivne keeld, mis tähendab, et loa saamiseks sätestatud tingimuste täitmisel on isikul nõue juurdepääsuks majandustegevusele (diskretsioon puudub). Loakohustuse ülesanne on võimaldada majandushaldusasutusel majandustegevuse üle eelnevalt sisulist järelevalvet teostada, st eesmärk on tagada enne majandustegevusega alustamist isiku sobivus ja majandustegevuse esemeline sobivus. Vajadus tegevusloa järele peab olema põhjendatud olulise avaliku huviga. Loakohustusega tegevusala puhul võib kasutaja alustada tegevust üksnes asjaomase tegevusloa saamisel ning seetõttu on eelnev majandustegevuse nõuete kontrollimine lubatav.¹³³

Isikulise loakohustuse puhul peavad enne majandustegevusega alustamist täidetud olema teatud isikuga seotud ehk subjektiivsed tingimused. Isikulisteks tingimusteks on eelkõige vajalikud erialased teadmised, pädevus, asjatundlikkus, kvalifikatsioon, kutse või muu hariduse või kutseoskuse olemasolu (sh töötajatel) ja teised isikuomadused ning isikuga seotud suhted majandustegevuse teostamisel. Isikulisi majandustegevuse nõudeid peab täitma, kui oht lähtub konkreetsest isikust. Kui ettevõtja ise ei vasta reguleeritud majandustegevuse nõuetele, peab neile vastama tema määratud isik.¹³⁴

Esemelise loakohustuse puhul peavad olema täidetud teatud majandustegevuse esemelised ehk objektiivsed tingimused, eriti majandustegevuse teostamisega seotud ehituslikud ja tehnilised eeldused (käitised, hooned ja muud rajatised) ning muud nõuded, mis ei ole isikulisteks nõueteks (nt seadusega kehtestatud omakapitali suurus, panga- või muude rahaliste tagatiste

¹³³ Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus 803 SE seletuskiri. Op. cit., lk 11, 23.

¹³⁴ Ibid., lk 42.

olemasolu, tegevuskoha, kauba või teenuse nõuetele vastavus). Esemelise tegevusloa ülesanne on vältida mis tahes ohtusid ning koormavaid asjaolusid, mis lähtuvad konkreetsest majandustegevusega seotud objektist.¹³⁵

Seega on loakohustuse kehtestamine põhjendatud vaid juhul, kui tegevusalast tingituna peab avalik võim enne, kui ettevõtja alustab tegevusega, teostama tema suhtes mingisugust sisulist eelkontrolli – isikuliste või esemeliste majandustegevuse nõuete täitmine tuvastatakse vähemalt osaliselt enne majandustegevuse alustamist. Iga tegevusloa kontrolliesemes on teatud ulatuses ka informatsioonilisi nõudeid (minimaalselt vähemalt nõuetekohaselt täidetud tegevusloa taotlus). Informatsioonilisi nõuded saab loakohustuse puhul õigustatuks pidada eelkõige niivõrd, kui nende eesmärgiks on isikuliste ja esemeliste nõuete täitmise kontrolli võimaldamine. Samas võib tegevusloa kontrolliese erandjuhul hõlmata ka selliseid informatsioonilisi nõudeid, mille abil isikuliste või esemeliste nõuete täitmise eelkontrolli ei toimu ja mille rolliks on hilisema järelevalve tõhustamine. Proportsionaalseks ei peeta selliseid loakohustusi, mille kontrolliese pelgalt sellistest nõuetest koosnebki.¹³⁶

Selleks, et avaliku võimu luba oleks tegevusluba majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse tähenduses, peavad esinema mõlemad määratluses toodud elemendid – majandustegevuse alustamine ning majandustegevuse nõuete kontroll. Nii näiteks ei ole tegevusluba haldusakt, mida võib taotleda ka muul eesmärgil kui majandustegevuse alustamiseks, nt ehitusluba või kasutusluba. Kuigi tegevusloa kontrolliese võib teatud juhtudel täielikult kattuda viidatud lubade väljastamise menetluses kontrollitavate nõuetega, ei saa nende väljastamist siiski allutada majandustegevuse seadustiku üldosa seadusele, sest neid taotletakse ka tegevusteks, mis ei ole majandustegevusega seotud.¹³⁷

Järgnevalt uurib autor KOV-i ettevõtlusvabaduse piiramise aluseid loakohustusega majandustegevusaladel ning analüüsib, kas KOV-idele on antud piisavalt võimalusi ettevõtlusesse sekkumiseks enesekorraldusõigusest tulenevate küsimuste lahendamiseks. Analüüs toimub eriseaduste lõikes koostoimes majandustegevuse seadustiku üldosa seadusega.

¹³⁵ Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus 803 SE seletuskiri. Op. cit., lk 43.

¹³⁶ Ibid., lk 43.

¹³⁷ Ibid.

2.3.2.1. Ühistranspordi õiguslik regulatsioon

Omavalitsusesisese ühistranspordi korraldamine on ülesanne, mis on ette nähtud KOKS § 6 lõikes 1. Tegemist on seadusandja poolt kohustuslikuks tehtud KOV olemusliku ülesandega. Õieti on see KOV kohustus, mille kehtestamine on põhjustatud suurest avalikust huvist. See tähendab, et küsimus “kas korraldada?” langeb ära ja jääb vaid otsustada, kuidas korraldada. Tegemist on nii olulise avaliku ülesandega, et riik on pidanud vajalikuks määrata ühistranspordiseaduses¹³⁸ (ÜTS) võrdlemisi ulatuslikult kindlaks selle, kuidas KOV valdkonda korraldama peab. PS § 3 lõike 1 esimesest lausest, mis käsitleb seaduslikkuse printsiipi tuleneb, et KOV peab lähtuma seadusest ning tal on vabadus otsustada selles ulatuses, mis seadus ette näeb. Ta ei saa valdkonda reguleerida oma määrustega, kui seaduses puudub volitusnorm. Seega võib väita, et KOV peab ühistranspordi korraldamisel rangelt lähtuma ÜTS-i mõttest ja eesmärgist.¹³⁹

Ühistranspordiseadus, kui eriseadus määrab kindlaks KOV ülesanded ühistranspordi korraldamisel. Muuhulgas peab KOV korraldama järelevalvet tema poolt väljastatud tegevuslubade ja liinilubade nõuete täitmise üle (ÜTS § 5 lg 1 p 12). Kahtlemata piirab tegevusloa nõue ettevõtlusvabadust ja mõjutab seda ebasoodsalt, kuid kõik need ülesanded on määratud avaliku huvi poolt. Eesmärk on garanteerida liikumisvabadus, tagada ühistranspordi stabiilsus ja turvalisus ning reguleerida turgu. Inimeste turvalisuse tagamiseks on tegevusload ning liikumise ja teede ülekoormamise vältimiseks on liiniload. Seega on nimetatud load tihedalt seotud avaliku huviga.¹⁴⁰

ÜTS § 2 p 1 järgi on ühistransport tegevusloa alusel korraldatav tasuline sõitjatevedu ning laeva-, väikelaeva- ja parvlaevaliinidel tasuline sõidukite ülevedu. Ühistransporditeenust osutatakse liiniveo, juhuveo või taksoveo korras.

Ühistranspordi stabiilsuse, elanike liikumisvajaduse katmise ja turvalisuse eesmärgil annab ühistranspordiseadus KOV-le volitusnormi vedajale väljastada taksoveoloa ja selle alusel sõidukikaardi. Loakohustuse ülesanne on võimaldada majandushaldusasutusel majandustegevuse üle eelnevalt sisulist järelevalvet teostada, st eesmärk on tagada enne

¹³⁸ Ühistranspordiseadus. – RT I 2000, 10, 58 - RT I, 12.03.2015, 85.

¹³⁹ Õiguskantsleri 2003-2004 tegevuse ülevaade. Õiguskantsleri kantselei, lk 37. – Arvutivõrgus: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri_2003._aasta_tegevuse_ylevaade.pdf (25.04.2015)

¹⁴⁰ A. Kalbus. Avalik huvi ettevõtlusvabaduse piiramise alusena. – Juridica 2003/VI, 373 jj;

majandustegevusega alustamist isiku sobivus ja majandustegevuse esemeline sobivus selleks, et kaitsta teisi õigushüvesid.¹⁴¹

MsüS § 17 lõige 1 sätestab, et tegevusloa regulatsioonieseme moodustavad põhiregulatsioon ja kõrvaltingimused. Selline tegevusloa põhiregulatsiooni ja kõrvaltingimuse eristamise vajadus tugineb eelkõige põhiseadusest tulenevale üldisele seadusreservatsiooni põhimõttele (PS § 3 lg 1 ls 1) ning põhiseadusliku ettevõtlusvabaduse suhtes kehtivale spetsiaalsele seadusreservatsioonile (§ 31 ls 2). Tegevusloa regulatsiooniese on tegevusloa osa, millel on regulatiivne mõju, st mis puudutab küsimust, kas ja millistel tingimustel võib ettevõtja tegevust alustada.

MsüS § 17 lg 2 järgi on tegevusloa põhiregulatsioon loakohustusega tegevusalal ettevõtja majandustegevuse alustamise ja teostamise lubamine. Põhiregulatsioon määrab majandustegevuse "mahu", mida on lubatud loaga teostada. Kui tegevusluba antakse seaduses sätestatud juhul tegutsemiseks konkreetses tegevuspiirkonnas või -kohas, kuulub tegevusloa põhiregulatsiooni ka tegevuspiirkond või -koht. Põhiregulatsioon peab tulenema seadusest endast (haldusorgani otsustamisruum puudub). Seetõttu peab mistahes eriseaduses sisalduvast loakohustust sätestavast paragrahvist eelkõige selguma seadusandja võimalikult täpne soov selle kohta, millist tegevusala soovitakse näha tegevusloa põhiregulatsioonina.¹⁴² ÜTS § 31 lg 1 sätestab põhiregulatsiooni, mille alusel käsitatakse teeliikluses korraldatava sõitjateveo tegevusloana taksoveoluba. Lõike 3 järgi taksoveoluba tõendab vedaja õigust korraldada taksovedu. Põhiregulatsiooniks on ka sõidukikaart – taksoveoluba omavale vedajale antav dokument, mis tõendab vedaja õigust kasutada sõidukikaardile kantud sõidukit taksoveol. ÜTS § 44 sätestab taksoveo teeninduspiirkonna. Lõike 6 alusel vedaja põhiliseks teeninduspiirkonnaks on registreerimisjärgse KOV-i haldusterritoorium või selle osa. Teeninduspiirkonnaks võib KOV-ide omavahelisel kokkuleppel olla ka teise KOV-ide haldusterritoorium.

MsüS § 18 lg 1 sätestab tegevusloa kontrollieseme. Tegevusloa kontrolliese on majandustegevuse nõuete kogum, mille täitmise tuvastamine on tegevusloa andmise eelduseks. Ühistranspordiseadus sätestab taksoettevõttele olulised eeltingimused, mille olemasolu peab KOV enne loa väljastamist tuvastama. Tegevusloa taotleja või selle omanik peab määrama veokorraldaja, kes korraldab vedusid ning vastab ÜTS §-des 36 ja 37 sätestatud nõuetele. Isik võib olla veokorraldaja ainult ühe vedaja juures. Vastavalt ÜTS § 35 p 5 peab veokorraldaja olema teovõimeline hea mainega isik, kes on ametialaselt pädev korraldama sõitjatevedu ning on vastutav tegevusloa omaniku juures töökorralduse, töötasustamise, veokorralduse, töö- ja

¹⁴¹ Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus 803 SE seletuskiri. Op. cit., lk 42

¹⁴² Ibid., lk 46.

puhkeaja reguleerimise, liiklusohutuse, sõidukiohutuse ja keskkonnakaitse eest. Veokorraldajaks määratud töötajal tuleb pädevuse tunnistuse saamiseks läbida vastav koolitus ja sooritada eksam.

Ka füüsilisest isikust ettevõtjana (FIE-na) tegutseva vedaja jaoks on sätestatud, et taksoveoloa taotleja, kes vastab ÜTS §-des 36 ja 37 hea maine nõudele, peab olema FIE-na kantud äriregistrisse ning omama FIE veokorraldaja pädevuse tunnistust või taksojuhi kutsetunnistust. Vastavalt ÜTS § 35 p 2, peab tegevusloa taotlejal või loa omanikul olema hea majandus seisund.

Tegevusloa väljastamisega käib kaasas ka kõrvaltingimuste andmise võimalus. Kõrvaltingimuse näeb ette tegevusloa andja üksnes seaduses sätestatud juhul ja ulatuses (otsustamisruum olemas) (MsÜS § 17 lg 4).

MsÜS § 17 lõike 3 kohaselt on kõrvaltingimus mis tahes tingimus või kohustus, mis ei ole põhiregulatsioon. Haldusakti kõrvaltingimuste mõiste on sätestatud HMS § 53 lõikes 1, mille kohaselt on haldusakti kõrvaltingimusteks:

- 1) haldusakti kehtivusaja piiramine kindlaksmääratud tähtpäevast või tulevikus aset leida võivast sündmusest lähtudes;
- 2) haldusakti põhiregulatsiooniga seotud lisakohustus;
- 3) lisatingimus haldusakti põhiregulatsioonist tuleneva õiguse tekkimiseks;
- 4) haldusakti hilisema muutmise, kehtetuks tunnistamise või kõrvaltingimuse kehtestamise võimaluse jätmine.

MsÜS pakub ettevõtluskeskkonna õigusselguse huvides välja pragmaatilise lahenduse kõnealuse põhiregulatsiooni ja kõrvaltingimuste eristuseks: regulatsioonieseme osa, mis ei piiritle majandustegevuse õiguse valdkonnalist (tegevusala piiritlevat) ulatust või selle lubatud teostamise kohta või territooriumi, on käsitletav kõrvaltingimustena, sõltumata terminist, millega asjaomane seadus vastavaid tingimusi nimetab. Sellega välistatakse võimalus, et tegevusloa tingimused, mille täitmist seadus või luba ise sõnaselgelt majandustegevuse alustamise lubatavuse eelduseks ei sea (ja mis seega ei ole HMS § 53 lg 1 p 3 tüüpi kõrvaltingimused) tõlgendatakse põhiregulatsiooni osaks. Lahenduse praktiline tähendus peitub asjaolus, et kui HMS § 53 lg 1 p 2 tüüpi tegevusloa kõrvaltingimuste rikkumine võib reeglina kaasa tuua üksnes tegevusloa kehtetuks tunnistamise (MTSÜS § 39 lg 2 p 2), siis tegevusloa põhiregulatsioonist väljuv majandustegevus võib olla käsitletav tegevusloata majandustegevusena, millele järgneb vastutus KarS § 372 järgi.

Kõrvaltingimused ei ole majandustegevuse nõuded ega kohustus majandustegevuse nõudeid täita. Majandustegevuse nõuded kehtivad asjaomases valdkonnas ning kuuluvad täitmisele

kõigi ettevõtjate poolt sõltumata sellest, kas neid tegevusloas mainitakse. Seega ei ole tegevusloa kõrvaltingimusteks ÜTS §-des 35, 36 ja 37 sätestatud nõuded. Tegevusloa kui haldusakti kõrvaltingimused peaksid erinema majandustegevuse nõuetest seeläbi, et nii nende täitmise kohustus tuleneb haldusaktist, mitte vahetult õigustloovast aktist. Tegevusloa andmisel hinnatakse ettevõtja vastavust tegevusloa kontrollieseme majandustegevuse nõuetele ning seaduses sätestatud juhul määratakse tingimused tegevusloa alusel toimuva majandustegevuse teostamisele. Seega just nende, tegevusloa andmisel hinnatavate nõuete ja tingimuste (jätkuva) täimisega tuleb siduda ka loa kehtivus ning selle kehtetuks tunnistamisel alused (MsÜS § 39 lg 2 p 2). Nõuded, mis eelnimetatute hulka ei kuulu, võivad olla küll aluseks majandustegevuse keelamisele (MsÜS § 38 lg 3), ent mitte tegevusloa kehtetuks tunnistamisele.¹⁴³

Ühistranspordiseaduses KOV-ile haldusakti kõrvaltingimuste andmise võimalus puudub.

ÜTS § 52 lg 1 näeb ette, et valdkonna eest vastutav minister kehtestab üldeeskirja sõitjate bussiliiniveo, bussijuhuveo, taksoveo ja pagasiveo kohta. Lõige 2 sätestab volitusnormi KOV-ile määrusandluseks: valla- või linnavolikogu võib käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud üldeeskirja alusel kehtestada kohaliku bussiliiniveo, trammi- ja trollibussiliiniveo, taksoveo ja pagasiveo eeskirja, mis ei ole vastuolus nimetatud üldeeskirjaga.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministri määruse „Sõitjate bussiliiniveo, bussijuhuveo, taksoveo ja pagasiveo üldeeskirja“ § 2 lg 5 näeb ette täiendava volitusnormi, et taksoveoloa andmise korra oma haldusterritooriumil kehtestab valla- või linnavolikogu või tema volitusel valla- või linnavalitsus.¹⁴⁴ Viimati nimetatud määrusega sätestatakse korralduslikud ja tehnilised küsimused.

Tulenevalt ÜTS § 52 lg 2 sätestatud määrusandlusest on võimalik kehtestada taksoteenuse osutajatele mitmeid kohustuslikke nõudeid, mis piiravad taksoveoteenuse osutajat kuid KOV ei ole taksoveo korraldamisel oma territooriumil siiski mitte täiesti vaba. Tuleb lähtuda seadusereservatsiooni põhimõttest. Kuna volitusnorm on regulatsiooni olemusest tingitult sõnastatud abstraktselt, tuleb lähtuda selle sisustamisel seadusandja eesmärkidest ja juhistest.¹⁴⁵ Näiteks Tallinna Linnavolikogu 03.05.2005 määruse nr 16 „Taksoveoloa ja sõidukikaardi andmise korra ning taksoveo eeskirja kehtestamine“ p 10.2.11 nägi ette, et taksojuhil on keelatud parkida taksot (v.a ettetellitud taksot) väljaspool nõuetekohaselt tähistatud taksopeatust, põhjusel, et Tallinnas oli tekkinud olukord, kus taksodel puudub teatud kellaegadel piisav tööhõive ja seepärast hõivavad taksod hulgaliselt parkimiskohti ka tasulisel

¹⁴³ Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus 803 SE seletuskiri. Op. cit. lk 46.

¹⁴⁴ Sõitjate bussiliiniveo, bussijuhuveo, taksoveo ja pagasiveo üldeeskiri. – RTL 2004, 71, 1176 ... RT I, 22.12.2011, 16

¹⁴⁵ RKPJKo 3-4-1-5-05, p 16.

parkimisalal ning suvalise parkimisega pingestasid liiklussituatsiooni. Õiguskantsler andis sättele õigusliku hinnangu ning leidis, et säte on põhiseadusega vastuolus kuna riivab ebaproportsionaalselt ettevõtlusvabaduse põhiõigust.¹⁴⁶ Samuti on loetud ettevõtlusvabadust ebaproportsionaalselt riivavaks sätted, mis kohustavad, et taksona kasutatava sõiduki pagasiruumi mahtuvus peab olema vähemalt 400 liitrit, taksona kasutatava sõiduki varustusse peab kuuluma ABS-pidurid, juhi ja kõrvalistuja turvapadi ning konditsioneer või kliimaseade ning kohustus, et printer peab olema paigutatud takso armatuurlaual või keskkonsoolil nähtavale kohale nii, et selle käsitlemine ei tekitaks sõitjale ebamugavust. Põhjuseks on asjaolu, et taksojuht ei saa taksoteenuse osutamiseks kasutada iga tehniliselt korras sõidukit, vaid peab leidma sõiduki, mis vastab linnavolikogu kehtestatud tingimustele. Kõigi näites toodud juhtumite puhul on KOV asunud reguleerima küsimusi, mis pole volitusnormist hõlmatud, sealjuures kehtestab ettevõtlusvabadust ülemääraselt piiravaid õigusakte.¹⁴⁷

Lisaks taksoveoloa väljastamisele annab ÜTS § 34 lg 6 p 1 volitusnormi, mis näeb ette, et KOV väljastab liiniloo bussiveoks valla- või linnaliinil vedajale kellel on ühenduse tegevusluba. Liiniloo puhul on tegemist samuti tegevusloaga MsÜS mõistes. KOV-i liiniluba võimaldab ligipääsu piiratud majandusressurssidele KOV kaalutusotsuse alusel. ÜTS § 41 lg 2 sätestab: "Liiniloo andja võib keelduda liiniloo andmisest, kui teenust osutatakse avaliku teenindamise lepingu alusel või kui ilmneb, et veoteenus, mille osutamiseks liiniluba taotletakse, häirib varem antud liiniloo alusel veoteenuse osutamist, välja arvatud juhul, kui nimetatud teenust osutab ainult üks vedaja." Nende sätete puhul on seadusandja andnud ettevõtlusvabaduse piirangute täpsustamise õiguse seaduse rakendajale ning ka selle sätte puhul on esile kerkinud tõlgendamisküsimused. Riigikohus ei nõustunud sellise kitsendava tõlgendusega mis ütles, et viidatud sätte üheks eesmärgiks ei ole pakkuda kaitset vedaja ärihuvidele, ja et häirivaks saab lugeda vaid tehnilist laadi asjaolu. Ühistranspordiseaduses nimetatud sätte eesmärk on kaasa aidata veoteenuste osutamise stabiilsusele, ohutusele ja reisijate sõidumugavuste loomisele. Veoteenuste osutamise stabiilsust või ohutust häiriks näiteks see, kui sama väljumisaja tõttu ei jätku enam reisijaid mõlemale sõidukile ja seetõttu muutuks vedu majanduslikult mittetasuvaks, või kui tuleks vähendada kulutusi ohutusele. Ka kulutused reisijate sõidumugavustele võivad väheneda, kui ülemäärane konkurents või vedaja põhjendamatu ebakindlus veoteenuste turul seda tingivad. Liiniveo planeerimisel ja lubade andmisel tuleb loa

¹⁴⁶ Õiguskantsleri märgukiri taksoveo eeskirja punkt 10.2.11 põhiseaduspärasuse osas. – Arvutivõrgus: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6oiguskantsleri_margukiri_tallinna_taksoveoeeskiri.pdf (14.04.2015)

¹⁴⁷ Õiguskantsleri märgukiri taksoveo eeskirja osas. – Arvutivõrgus: <http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/margukiri-tallinna-taksoveo-eeskiri> (14.04.2015)

andjal lähtuda nii ÜTS §-s 3 lg 2 p 1 sätestatud peaesmärgist tagada ühistransporditeenuse pakkumise vastavus nõudlusele ning sotsiaalsete ja majanduslike ressursside kasutamise otstarbekus kui ka ÜTS § 41 lg 2 eesmärgist.¹⁴⁸

Järgnevalt on KOV-le ette nähtud riikliku järelevalve meetmed. ÜTS § 53⁵ sätestab, et KOV-id korraldavad oma pädevuse piires riiklikku järelevalvet sõitjateveo tegevusloa ja liiniloa nõuete ning avaliku teenindamise lepingu üle ning veonõuetest kinnipidamise üle.

Ühistranspordi majandustegevuse eripärast lähtudes on KOV-le antud lisaks riikliku järelevalve erimeetmete rakendamisele ka riikliku järelevalve erisused kontrolli teostamiseks. KOV, kui korraaitseorgan võib riikliku järelevalve meetme kohaldamiseks siseneda ühissõidukisse ja ühissõiduki tunnuseid matkivasse sõidukisse ning kontrollida seaduses sätestatud kohustuslikke dokumente.

Järelevalve teostamisel on tegevusloa kontrolliesemel oluline tähtsus: kontrolliesemesse mittekuuluvate nõuete rikkumine ei ole aluseks tegevusloa kehtetuks tunnistamisele; kui loa saamine ei sõltu nende nõuete täitmisest, ei tohiks neist sõltuda ka loa kehtivus.

Eelnevate meetmete põhjal ning toodud näidete varal KOV katsetest suunata ja koordineerida määrustega oma territooriumil ühistranspordi arengut näitavad selgelt, et seadusandja on kehtestanud liiga jäigad ning üldised meetmed. Küsimus „kas korraldada“ ühistransporti, ei tule ülesande tähtsusest kõne alla ning ka asjaolu „kuidas korraldada“ on seadusandja üsna jäigalt reguleerinud. Puudu jääb volitusnormidest KOV enesekorraldusõiguse realiseerimiseks just KOV eripärastest ja kogukonna vajadustest tulenevate probleemide lahendamiseks.

2.3.2.2. Jäätmekäitluse õiguslik regulatsioon

Jäätmehoolduse (eelkõige olmejäätmete käitlemise) olukord sõltub suures osas KOV tegevusest, kellele õigusaktidega on selles osas pandud mitmeid kohustusi. KOV täpsemad ülesanded jäätmehoolduse korraldamisel määrab kindlaks jäätmeseadus.

Jäätmeseadus sätestab jäätmehoolduse korralduse, nõuded jäätmete tekke ning jäätmetest tuleneva tervise- ja keskkonnaohu vältimiseks, sealhulgas meetmed loodusvarade kasutamise tõhususe suurendamiseks ja sellise kasutamise ebasoodsa mõju piiramiseks, samuti vastutuse kehtestatud nõuete rikkumise eest. Jäätmekäitluse korraldamine on ülesanne, mis on ette nähtud KOKS § 6 lõikes 1. See on taas KOV kohustus, mille kehtestamine on põhjustatud suurest

¹⁴⁸ RKHKo 3-3-1-19-02, p 10.

avalikust huvist. JäätS § 135 lg 2 näeb siiski ette, et mitte igal juhul ei ole tarvis korraldatud jäätmevedu korraldada. KOV-is, mille haldusterritooriumil elab vähem kui 1500 inimest, korraldatud jäätmeveo korraldamise kohustus ei laiene.

KOV otsustest ja tegevusest sõltub otseselt jäätmetekitajate käitumine, kuna just KOV tasandil tuleb kindlaks määrata (jäätmekava ja jäätmehoolduseeskiri), kuidas elu- või tegevuskohas jäätmete teket vältida, jäätmeid koguda ja käidelda. Üks olulisemaid kohustusi KOV-idele seoses jäätmehoolduse korraldamisega tuleneb JäätS § 66, mis sätestab, et KOV korraldab oma haldusterritooriumil olmejäätmete kogumise ja veo. Korraldatud jäätmeveoga tuleb katta piirkonnas tekkivad olmejäätmed, kuid KOV võib vajaduse korral seda laiendada ka muudele jäätmetele. Vastavalt jäätmeseadusele peavad korraldatud jäätmeveo rakendama KOV-id, kus on rohkem kui 1500 elanikku. JäätS § 67 lg 1 järgi korraldab KOV korraldatud jäätmeveo teenuse osutaja leidmiseks iseseisvalt või koostöös teiste KOV-idega teenuste kontsessiooni lähtuvalt riigihangete seaduses sätestatust. Viimasel juhul võivad koostööd tegevate KOV-ide haldusterritooriumid moodustada ühe veopiirkonna. Korraldatud jäätmeveo teenuse tellimiseks koostab KOV hanketingimused, mille sisu on seaduses suures osas määratud. Hankedokumendid esitatakse enne riigihanke algatamist seisukohavõtuks Keskkonnaametile, kes vajaduse korral esitab kahe nädala jooksul hankedokumentide kättesaamisest arvates ettepanekud hankedokumentide täiendamiseks või muutmiseks. JäätS § 68 sätestab jäätmevedaja õiguse. Korraldatud jäätmeveo riigihanke tulemusel KOV-ga hankelepingu sõlminud isikul on õigus osutada korraldatud jäätmeveo teenust määratud jäätmeliikide osas ja veopiirkonnas. Korraldatud jäätmeveo teenuse osutajaga sõlmitava hankelepingu kestus on kuni viis aastat. MsüS tähenduses on hankeleping käsitletav tegevusloana, mis annab õiguse vastaval territooriumil tegutseda viis aastat kuid mitte rohkem ettevõtte jäätmeloa kehtivusest (JäätS § 68 lg1).

Kuni 07.01.2015 kehtis ka säte § 66 lg 1¹, mis nägi ette, et jäätmeveo võib korraldada selliselt, et jäätmeid vedava ettevõtja ainsaks kliendiks ja temale tasu maksjaks on KOV üksus või viimase poolt volitatud mittetulundusühing. Sellisel juhul lasub jäätmevaldajate üle arvestuse pidamise ning nendega arveldamise kohustus KOV-il või viimase volitatud mittetulundusühingul.¹⁴⁹

19. juunil 2014 võeti Riigikogus vastu JäätS muutmise seadus, mis nägi ette muuta nimetatud säte kehtetuks. Kolmteist omavalitsust esitasid taotluse Riigikohtule põhiseaduslikkuse

¹⁴⁹ Jäätmeseadus. – RT I 2004, 9, 52 ... RT I, 08.07.2014, 16.

järelevalve asjas, milles väideti, et jäätmeseaduse muutmise seadus on vastuolus PS § 154 lg-s 1 sätestatud KOV enesekorraldusõigusega ja PS §-st 10 tuleneva õigusselguse põhimõttega. Kolleegium sedastas, et kui KOV väidab, et tal on õigus nõuda mõne õigusakti põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamist, siis saab ta seda teha põhjendusega, et see riivab tema põhiseaduslikke tagatise ehk peamiselt tema õigust iseseisvalt otsustada ja korraldada kohaliku elu küsimusi (enesekorraldusõigust). See tähendab, et vaidlustatav õigusakt peab reguleerima kohaliku elu küsimust. Kohaliku elu küsimuste reguleerimine kuulub aga algselt KOV pädevusse. Riik võib neid küsimusi reguleerida vaid seadusega, mis on kehtestatud õiguspärase eesmärgi saavutamiseks ja on selleks proportsionaalne. See tähendab, et väites, et taotlus on lubatav, väidab KOV ühtlasi ka seda, et vaidlustatud sätteis reguleeritud valdkonna reguleerimine oli algselt tema õigus ja ülesanne.¹⁵⁰

Kolleegium leidis esmalt, et taotlejate viidatud PS §-s 10 sätestatud põhiõiguste arenguklauslist ei tulene KOV põhiseaduslikku tagatist õigusselguse põhimõtte osas. PS § 14 järgi on õiguste ja vabaduste tagamine KOV-i kui avaliku võimu teostajate kohustus põhiõiguste adressaatide suhtes.¹⁵¹

JäätS § 66 lg 1¹ osas leidis riigikohus, et seadusandja on otsustanud, et jäätmehooldus on KOV ülesanne KOKS § 6 lg 1 tähenduses. Korraldatud jäätmevedu on üks osa jäätmehooldusest (JäätS § 11 lg 1, § 13, § 66). Nii JäätS § 66 lg 1 kui ka lg 1¹ reguleerivad korraldatud jäätmevedu. JäätS § 66 lg 1 ja lg 1¹ puudutavad kohaliku elu küsimusi, sest nimetatud sätete alusel saavad KOV-id otsustada, kuidas nad täidavad KOKS § 6 lg-s 1 sätestatud omavalitsusüksuse ülesannet korraldada jäätmehooldust. Samas kehtib ka jäätmeveo korraldamisel kui KOV kohustusliku ülesande täitmisel PS § 3 lg-st 1 tulenev seaduslikkuse nõue, mis tähendab, et isikute põhiõigusi saab KOV piirata üksnes seadusest tuleneva volitusnormi alusel. Sellest tulenevalt ei riiva KOV enesekorraldusõigust see, kui seadusandja võtab KOV-lt õiguse piirata põhiõiguste kandjate põhiõigusi või -vabadusi, sh ettevõtlus- ja lepinguvabadust.¹⁵²

Erinevalt jäätmekava vastuvõtmisest ja jäätmehoolduseeskirja kehtestamisest, nagu muudestki jäätmekäitluse üksikasjadesse puutuvatest regulatsioonidest, on ettevõtlus- ja lepinguvabaduse kasutamisele riiklike piirangute kehtestamine või kehtetuks tunnistamine seadusandja pädevuses ega kuulu KOV enesekorraldusõiguse kaitsealasse. Eeltoodust lähtuvalt ei ole JäätS muutmise seaduse § 1 p 1 vastuolus KOV enesekorraldusõigusega, sest vaidlustatud sätte puhul ei ole osutatud põhiseadusliku tagatise riive võimalik.¹⁵³

¹⁵⁰ RKPJKo 3-4-1-16-09 p 37.

¹⁵¹ RKPJKo 3-4-1-34-14 p 40.

¹⁵² RKPJKo 3-4-1-34-14 p 40, 48.

¹⁵³ Ibid., p 45.

JäätS § 66 lg 4 kaudu annab seadusandja volitused KOV määrusandluseks, sätestades, et jäätmeliigid, millele kohaldatakse korraldatud jäätmevedu, veopiirkonnad, vedamise sagedus ja aeg ning jäätmeveo teenustasu suuruse määramise kord kehtestatakse valla- või linnavolikogu määrusega. KOV võib diskretsiooniõiguse alusel kehtestada korraldatud olmejäätmeveoga hõlmatud jäätmete käitlemise eest võetava teenustasu ülempiiri. Lõige 5 näeb ette, et jäätmeveo teenustasu peab olema piisav, et katta jäätmekäitluskoha rajamise, kasutamise, sulgemise ja järelhoolduskulud ning jäätmete veo ja veo ettevalmistamisega seotud kulud.

Kas selles sättes tuleks näha ristsubsideerimise keeldu ning kas KOV-il oleks sellest tulenevalt võimalik sekkuda ristsubsideerimise vältimiseks hanketingimuste koostamisel? Jäätmeveo kontekstis tähendab see asjaolu, et väikekonteinerite valdajatelt nõutakse sisuliselt suurte konteinerite valdajate kulude kinnimaksmist. Riigikohtu halduskolleegium andis JäätS § 66 lg 5 sättele hinnangu oma 18. novembri 2009. a otsuses 3-3-1-44-09, milles vaidlusküsimuseks oli jäätmeveo konkurss Elva linnas, kus üks pakkujatest oli jäätmeveo rahastamisel kasutanud ristsubsideerimist, mille tulemusel sai ta pakkuda teenust väga madala hinnaga. Antud lahendis määratles halduskolleegium ka ristsubsideerimise mõiste, öeldes et, ristsubsideerimise keeldu korral sekkub riik või KOV ettevõtte tegevusse ning keelab teatud käitumise majandus- ja kutsetegevuses, näiteks ühe kaubaturu kahjumi katmise teise kaubaturu kasumi arvelt. Kolleegium leidis, et JäätS § 66 lg 5 reguleerimisalasse ei kuulu vaba ettevõtluse huvidest lähtuva konkurentsi kaitsmine, vaid sätte otstarbeks on määrata need kriteeriumid, millest lähtuvalt peab KOV jäätmeveo teenustasu arvestama.¹⁵⁴ Kolleegium viitas ka jäätmeseaduse eelnõu seletuskirjale, milles on märgitud, et JäätS §-s 66 sätestatud jäätmeveo teenustasu määramise alused määratakse "saastaja maksab" põhimõttest lähtuvalt, ning leidis, et õigusriikliku seadusreservatsiooni nõude kohaselt ei saa ristsubsideerimise keeldu tuletada "saastaja maksab" põhimõttest, kuna nimetatud mõistete sisu, maht, ulatus ja reguleerimisalad ei kattu. Võib järeldada, et KOV-d ei pea jäätmekorralduses vaba konkurentsi kaitsma (s.t hindama, kas jäätmevedaja saab turguvalitseva seisundi ja võib turgu kuritarvitada ja kuidas see mõjub teisele ettevõtjale), vaid peavad tagama eelkõige selle, et ebaoproportsionaalselt suuri kulutusi ei jäetaks jäätmetekitaja kanda ning, et jäätmetekitajaid koheldakse võrdselt ja arvestama „saastaja maksab“ põhimõttega.¹⁵⁵

¹⁵⁴ RKHKo 3-3-1-44-09 p 18.

¹⁵⁵ L.Kanger. JäätS § 66 lg 5 tõlgendamine ristsubsideerimise küsimuses. Kohtupraktika lühianalüüs. Tartu 2011. – Arvutivõrgus: http://www.riigikohus.ee/vfs/1157/JaatmeS66_ristsubsideerimine_analyys_L_Kanger.pdf (12.04.2015)

Jäätmevedaja on MsÜS § 5 lg 3 järgi üldhuviteenuse osutaja, kes osutab KOV-i valdava enamiku elanike kasutatavat teenust. Teenuse olulisusest tulenevalt on MsÜS § 35 näinud ette üldhuviteenuse toimepidevuse tagamise sätted ning andnud KOV-ile, kui majandushaldusasutusele volituse ettevõtlusvabaduse piiramiseks eesmärgil, et oleks tagatud avalikust huvist tingitud teenus.

Üldhuviteenuse osutaja ei või oma tegevust lõpetada ilma sellest vähemalt kolm kuud ette teatamata. Selline tähtaeg on vajalik, et võimaldada KOV-il vajadusel võtta meetmeid selleks, et tagada teenuse toimepidevus. Pärast üldhuviteenuse osutajalt lõpetamise teate saamist on KOV kohustuseks selgitada välja, kuidas tagada teenuse osutamise katkematus.

Olukorras, kus üldhuviteenuse osutaja poolt teenuse osutamise lõpetamise kavandamine on vastuolus temal seadusest, haldusaktist või lepingust tulenevate kohustustega, tuleks esmajoonel kasutada meetmeid, mis sunnivad üldhuviteenuse osutajat oma tegevust jätkama. Üksnes juhul, kui on ilmne, et oma kohustusi rikkunud üldhuviteenuse osutajale jätkamise ettekirjutuse tegemine tulemust ei anna (nt üldhuviteenuse osutaja majanduslik seisundi tõttu ei ole tema poolt tegevuse jätkamine võimalik), tuleks viivitamatult otsida muid lahendusi (vastavalt eriseaduse regulatsioonile kas avaliku konkursi korraldamine, riigihanke läbiviimine või halduslepingu sõlmimine) selleks, et üldhuviteenuse toimepidevus saaks tagatud.

Olukorras, kus üldhuviteenuse osutaja poolt teenuse osutamise lõpetamise kavandamine ei ole vastuolus temal seadusest, haldusaktist või lepingust tulenevate kohustustega, tuleks jätkamise ettekirjutust rakendada vaid mõistlike alternatiivsete lahenduste puudumisel, sest sellisel juhul võib ettekirjutuse tegemisega vastavalt § 35 lg 5 kaasneda kahju hüvitamise kohustus.¹⁵⁶

Järgmiseks ettevõtlusvabadust piiravaks meetmeks on järelevalve. Vastavalt JäätS § 19 lg 4 on KOV-le antud järelevalvepädevus, mille raames KOV teostab oma haldusterritooriumil pidevat järelevalvet jäätmehoolduseeskirja täitmise üle. JäätS § 119¹ sätestab KOV-ile, kui korrakaitseorganile riikliku järelevalve erimeetmed. Korrakaitseorgan võib seaduses sätestatud riikliku järelevalve teostamiseks (KOV-i puhul jäätmehoolduseeskirja täitmiseks) kohaldada KorS §-des 30, 31, 32, 45, 46, 49, 50, 51, 52 ja 53 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid korrakaitseaduses sätestatud alusel ja korras. JäätS-s kohaldatavad erimeetmed on kõige ulatuslikumad võrreldes eelnevalt käsitletud eriseadustega.

Kokkuvõtteks tuleb nentida, et jäätmeseaduses on KOV tegevus üsna üksikasjalikult reguleeritud, kuid võttes aluseks seaduses sätestatud meetmeid, võib neid lugeda KOV enesekorralduse teostamiseks piisavaks.

¹⁵⁶ Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus 803 SE seletuskiri. Op. cit. lk 66.

2.4. Planeerimisvõim kui kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse vahend ettevõtlusesse sekkumiseks

KOV saab oma enesekorraldusõigust realiseerida teatud võimualade kaudu. Üheks oluliseks võimualaks suunata ja koordineerida oma haldusterritooriumil ettevõtlustegevust on planeerimisvõim. Siiä alla kuulub ka planeerimisvõim kitsamas mõttes e territoriaalplaneerimine. See kujutab endast õigust oma ülesandeid mitte üksnes igal üksikjuhtumil täita, vaid töötada tunnetatavate arengute analüüsi ja prognoosi alusel välja kontseptsioon, mis seab üksikutele haldustegevustele eesmärgid ja raamid.¹⁵⁷

Seega eeldab planeerimine teatud määral sõltumatust ja seda nii seoses eesmärkide seadmise kui ka vahendite valimisega. Planeeriv haldus võib – püstitatud eesmärkide piires ning seadusandja või valitsuse poolt kehtestatu raames – endale ise eesmärgid püstitada ja antud eesmärkide saavutamiseks vajaliku mooduse määrata; seega haldus n-ö programmeerib iseennast. Üheks näiteks on ehituse planeerimine, mille aluseks on KOV planeerimisõigus.¹⁵⁸

Käesolevas peatükis uuritakse, millised võimalused ja piirid annab üld- ja detailplaneering ettevõtlusvabaduse piiramiseks KOV enesekorraldusõiguse teostamisel.

Ruumilise planeerimise korraldamine oma territooriumil on KOV ülesanne ning tal on õigus planeerida vaid oma pädevuses olevate küsimuste lahendamist. Eestis on kasutusel mitmeastmeline planeerimissüsteem, kus üldisem planeering peab olema aluseks suurema täpsustusastmega planeeringu koostamisel. Sellesse planeeringute süsteemi kuuluvad üleriigiline planeering, maakonnaplaneering, valla või linna üldplaneering ning detailplaneeringud. Nimetatud planeeringutest kuulub üldplaneeringute ja detailplaneeringute koostamise korraldamine KOV pädevusse.¹⁵⁹ KOV omab planeeringu koostamise korraldajana üld- ja detailplaneeringutes eriti olulist rolli, sest vaid KOV poolt koostatud planeeringud on isikutele õiguslikult siduvad. Planeerimisregulatsiooni lähtekohaks on KOV planeerimismonopol ning KOV vaba diskretsiooniruum, mis on aluseks mitmete põhiõiguste piiramisel: eelkõige ettevõtlusvabadus (PS § 31) ning sellega tihedalt seotud omandiõigus (PS § 32) jt.

¹⁵⁷ Ü.Madise. Op. cit., lk 61.

¹⁵⁸ H.Maurer. Op. cit., lk 279.

¹⁵⁹ Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Detailplaneeringute koostamise korraldus valdades ja linnades. Kas vallad ja linnad juhivad ruumilise planeerimise teel ise oma arengut? Tallinn 2009, lk 7. – Arvutivõrgus: http://www.planeerijad.ee/et/viited/cat_view/26-planeerimisega-seotud-riigikontrolli-aruanded.html (04.04.2015)

Planeering kuulub oma õiguslikult olemuselt administratsiooni diskretsiooni mõistesse, moodustades diskretsiooni eriliigi – planeerimisdiskretsiooni. Seda iseloomustab administratsiooni küllaltki suur tegevusvabadus vastavate planeeringute koostamisel. Selles väljendub ka tema eripära. Ta ei rajane põhiliselt mitte konditsionaalselt formuleeritud õigusnormidel, vaid lõpptulemusele programmeeritud planeerimisseadusel, milles on antud eesmärk ja kaalutlemise põhimõtted.¹⁶⁰

Planeeringute mõju hindamisel ettevõtlusvabadusele ja omandipõhiõigusele tuleb esmalt vastata küsimusele, kas planeeringuga on üleüldse võimalik põhiõigust piirata. Küsimus on aktuaalne seetõttu, et nagu PS § 31 ja 32 tuleneb, sätestab õiguse kasutamise tingimuse, korra ja kitsendused seadus.

Riigikohus on leidnud, et kuigi teatud intensiivsusega põhiõiguste piiranguid saab kehtestada üksnes formaalses mõttes seadusega, ei ole see põhimõte absoluutne. Põhiseaduse mõttest ja sättest tuleneb, et vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega. Omandiõiguse piiranguid võib seada üksnes formaalse seadusega või seaduses sisalduva ja eelnimetatud nõuetele vastava volitusnormi alusel, aga mitte otse KOV üldaktiga. Kuna kirjeldatud lahend puudutas Tallinna linna ehitismäärust, mille sisu ületas planeerimis- ja ehitusseaduses sätestatud volitusnormi, võib Riigikohtu väidet ilmselt mõista nii, et omandiõiguse piiranguid võib sellegipoolest seada ka KOV üldaktiga, kui selleks on seaduses volitus.¹⁶¹

Probleemseks selle lahendi valguses jääb aga asjaolu, et kohaliku tasandi planeeringud – detailplaneering ning üldplaneering – on erinevalt riigi tasandi planeeringuist üldkorraldused HMS § 51 lg 2 mõttes ja seega üksikaktid. Riigikohtu halduskolleegium on märkinud, et seadusandja tahe on kvalifitseerida asjaga seotud haldusaktidest üldkorraldusteks iseäranis maa-ala planeeringuid. Kohus on ka sedastanud, et menetlus üldkorralduse andmisel kaitseb omanike huve ja puudutatud isikute huve ja õigusi paremini kui menetlus üldakti andmisel. Haldusmenetluse seaduse vastavates sätetes on arvestatud ka võimalusega, et menetlusosaliste ring võib olla suur. Teisalt tagab üksikaktide vaidlustamisel kehtiv kaebetähtaeg paremini õiguskindluse põhimõttest kinnipidamise.¹⁶²

Ilmselt tuleb seaduslikkuse nõue PS § 31 ja 32 järgi lugeda täidetuks asjaoluga, et seadusandja on planeerimisseaduses usaldanud KOV-le üld- ja detailplaneeringu kehtestamise pädevuse

¹⁶⁰ K.Merusk (viide 93), lk 95.

¹⁶¹ RKÜKo 3-3-1-41-06 p 22.

¹⁶² RKHKm 3-3-1-33-03 p 18.

ning määranud selle võimaliku lubatava sisu. Ka Riigikohus jaatab sõnaselgelt omandiõiguse riivamise võimalikkust detailplaneeringuga.¹⁶³ Samasugusel järelalusel detailplaneeringu osas on ka õiguskirjandus.¹⁶⁴

Üheks instrumendiks enesekorraldusõiguse teostamise eesmärgil sekkuda ettevõtlusvabadusse on KOV üldplaneering. Seadus sätestab üldplaneeringu koostamise ülesannete loetelu, kuid konkreetsed kriteeriumid üldplaneeringu sisu kohta puuduvad. Erinevalt hetkel kehtivast PlanS-s sätestatust on 01.07.2015.a kehtima hakkavas üldplaneeringus ülesannete loetelu sätestatud lahtise loeteluna, mis avardab KOV võimalusi veelgi. Nimetatud muudatuse põhjuseks on asjaolu, et praktikas võivad üldplaneeringud oma sisult väga erinevad olla, mistõttu pole kõigi ülesannete ühene määratlemine võimalik – kõiki ülesandeid ei ole vajalik ja sageli ka mitte võimalik lahendada, samas võib ilmnedä selliste ülesannete lahendamise vajadus, mida seadus ette ei näe. Otsustamaks, milliseid ülesandeid üldplaneeringus lahendada, tuleb arvestada KOV ruumilisi vajadusi ning konkreetse üldplaneeringu eesmärki.¹⁶⁵ Üldplaneering peab kajastama eesmäärke selliselt, et teda saab aluseks võtta detailplaneeringu koostamisele aladel, kus see on vajalik. Üldplaneeringul on oluline roll maakasutus- ja ehitustingimuste kindlaksmääramisel, sest see on vastavat investeeringut ja ehitust ettevalmistava detailplaneeringu aluseks ning vaatleb linna või valla arengut tervikuna. KOV üldplaneering annab küll põhimõtted, millest tuleb lähtuda edasisel detailplaneeringute koostamisel kuid need ei ole soovitusliku iseloomuga vaid kohustuslikud. Detailplaneering koostatakse siiski selleks, et saavutada üldplaneeringuga kavandatu elluviimist, mitte muuta üldplaneeringut.¹⁶⁶

KOV-il on üldplaneeringuga õigus ette näha maakasutusotstarbe muutmist ning seada seadusest tulenevaid maakasutus- ja ehitustingimusi ning kitsendusi. See on üks mõjukamaid meetmeid ettevõtlusvabaduse piiramisel. Ka Riigikohus on leidnud, et üldplaneering peab tagama valla või linna edasise arengu ja ühiskonnaliikmete parima võimaliku elukeskkonna. Kui eesmärgi saavutamiseks on vajalik ulatuslik maakasutuse muutmine tootmistaast äri- ja elamumaaks ning avalik huvi tootmise kesklinna piirkonnast väljaviimiseks kaalub üle tootmisfunktsiooni säilitamise on ettevõtlusvabaduse riive proportsionaalne.¹⁶⁷ Kolleegium leiab, et kehtestatud

¹⁶³ „Kinnistu omaniku omandiõigust riivati detailplaneeringuga, mille alusel maa-ala, millel senini oli tootmistaast sihtotstarbe, määrati kasutamiseks avalikul otstarbel Rääma tänava laienduseks.“ – RKHKo 3-3-1-19-12 p 12.

¹⁶⁴ Ü. Madise, jt (toim). Op. cit., II ptk, § 32/5.1.2.

¹⁶⁵ Planeerimisseaduse eelnõu 571 SE seletuskiri, lk 127. – Arvutivõrgus:

<http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=fc811573-8339-4f19-8064-9679fd001f43&> (14.04.2015)

¹⁶⁶ RKHKo 3-3-1-37-04.

¹⁶⁷ Ibid., p 10, 11.

üldplaneering ei tekita isikutele abstraktset kaitstavat usaldust sellega kindlaks määratud tingimuste muutumatuna säilimiseks. Isikul tuleb leppida võimalusega, et teda ümbritsev elukeskkond võib muutuda.¹⁶⁸

Maakasutusotstarbe muutmist ning ehitustingimuste kitsendusi võib rakendada ka käesolevas töös eelnevalt käsitletud seadustest (AS, KaubTS, ÜTS) tulenevate probleemide ja kitsaskohtade lahendamiseks. Üldplaneeringu ülesandeks PlanS § 8 lg 3 järgi on muu hulgas ettepanekute tegemine linnakeskkonna kuritegevusriskide ennetamiseks ning muude seadustest ja teistest õigusaktidest tulenevate maakasutus- ja ehitustingimuste arvestamine planeeringus. Sisuliste ja kaalutletud otsustega on võimalik lahendada/korrastada üldplaneeringuga näiteks kaubandustegevuse seaduses ilmnenu puuduse, kus registreerimiskohustuseta kaupleja asutab oma kaubandustegevuse ebasobivasse piirkonda ning häirib oma tegevusega pidevalt seal viibivaid elanikke. Üldplaneeringuga on võimalik sätesada vastavad ettevõtluspiirkonnad ning keelata äri- ja lõbustusasutuste tegevus elamurajoonides, õppeasutuste läheduses jne. Võimalik on kavandada piirkonnad kus toimub turgudel ja tänavatel kauplemine. Ühistranspordiseadusest tulenevalt on KOV-il võimalik planeerida taksopeatuste tihedus ja asukohad, parkimisala korraldus, ühistranspordi rajad.

Taolist meedet võib tinglikult vaadelda ka kui KOV-i võimalikku ennetusmeedet. Sisuliselt on nimetatud meede küll väga üldise ja pikaajalise teostusperspektiiviga, aga üldplaneeringu kestvust ja eesmärke järgides stabiilse iseloomuga.

Ehitustingimuste kitsendamisel ei ole välistatud ka võimalus seada üldplaneeringuga kavandatavale ehitamisele tingimus, et teatud tähtaja möödumisel või uute asjaolude esinemisel tuleb ehitised lammutada. See võib olla üks PlanS § 8 lg 3 p s 3 nimetatud maa-ala kasutamise ja ehitustingimustest. Kolleegium on märkinud, et selliste piirangute seadmine planeeringuga on tõhusam kui tingimuste seadmine hoonestusõiguse lepingute sisule – planeering reguleerib kõigi planeeringualale ehitada soovivate isikute, sh ka kinnistuomanike endi õigusi ja kohustusi.¹⁶⁹

Ettevõtlusvabadus võib olla piiratud ka üldplaneeringu vastuolu tõttu ettevõttele väljastatud tegevusloaga. Kollisioon tekib juhul kui ettevõtte tegevus on seotud loodusressursside kasutamisega ning KOV üldplaneering taolist tegevust oma territooriumil ette ei näe.

Ettevõtte tegevusloa ning üldplaneeringu vastuolu korral on kolleegium märkinud, et kaevandamisluba ei anna reservatsioonideta õigust kaevandamiseks. Kaevandamisluba ei

¹⁶⁸ RKHKo 3-3-1-12-07.

¹⁶⁹ RKHKo 3-3-1-15-14.

asenda muid kaevandamiseks vajalikke haldusakte. Juhul kui kaevandamine on vastuolus õigusaktidega, tuleb vastuolu enne kaevandamistegevusega alustamist kõrvaldada. Samas nenditi ka, et maapõueseadus (MaaPS) § 34 ei näe kaevandamisloa andmisest keeldumise alusena ette vastuolu üldplaneeringuga. Seetõttu kaevandamist välistav planeering ei muuda kaevandamisluba õigusvastaseks. Olukord, kus samaaegselt kehtib nii kaevandamisluba kui ka üldplaneering, mis vastavasse asukohta maardlat ette ei näe, võib isikuid eksitada. Kaevandamisloaga tutvujale võib jääda mulje, nagu poleks kaevandamistegevusele täiendavaid takistusi, samas kui tegelikkuses võib planeeringu muutmise vajadus tuua kaasa olulise viivituse ning on võimalik, et kaevandamisluba ei õnnestugi realiseerida. Selgusetust aitaks mõnevõrra vähendada kaevandamisloa andmine koos selgitusega, et esineb vajadus planeeringu muutmiseks. Kuid kohustust planeeringu muutmiseks sellest ei tulene.¹⁷⁰ Üldplaneeringu muutmiseks põhjendatud vajaduse äratundmisel on KOV-il planeerimismenetlusele omaselt lai kaalutusruum. Sellise otsuse kohtulik kontroll on piiratud, kuivõrd kohus ei saa hinnata planeerimisotsuste otstarbekust. Isikud, kelle õigusi ja vabadusi planeeringud riivavad, on oma õiguste kohtulikult kaitsmisel õigustatud nõudma eelkõige õiguslike hüvede õiglase kaalumise kontrollimist.¹⁷¹ Kirjeldatud juhul oli tegemist, kus nii KOV üldplaneering kui maakonnaplaneering ei näinud ette maavarade kaevandamist. Seetõttu kattusid nii riiklikdu kui KOV avalikud huvid.

Siiski ollakse seisukohal, et maavarade uurimise ja kaevandamise üle lõplike otsuste tegemine ei ole kohaliku elu küsimus. Maavarade uurimise ja kaevandamise üle otsustamine ei muutu kohaliku elu küsimuseks ka ainuüksi seetõttu, et mõni maardla on kohaliku tähtsusega. Maavarade säästliku kasutamise kavandamine ei saa põhiseaduse kohaselt toimuda üksnes ühe omavalitsusüksuse piires, kuna üksikul omavalitsusüksusel ei ole täielikku ülevaadet maavarade levikust kogu riigis ja seetõttu nende uurimise ja kaevandamise üksikasjadest. Riigikohus leidis siiski, et kuna maardlate moodustamine piirab KOVide diskretsiooniruumi ruumilisel planeerimisel, on tegemist nende enesekorraldusõiguse riivega. See riive on Riigikohtu hinnangul aga proportsionaalne.¹⁷²

Järgmiseks ettevõtlusvabadust piiravaks vahendiks saab KOV oma enesekorralduse teostamisel rakendada detailplaneeringuid. PlanS § 9 lg 1 järgi koostatakse detailplaneering valla või linna territooriumi osa kohta ning sellega kehtestatakse ala maakasutus- ning ehitustingimused (PlanS § 2 p 4). Detailplaneering koostatakse üldjuhul selleks, et saavutada üldplaneeringuga

¹⁷⁰ RKHKo 3-3-1-35-13.

¹⁷¹ RKHKo 3-3-1-12-07.

¹⁷² RKPJKo 3-4-1-9-09 p 26.

kavandatu elluviimine. Detailplaneeringu algatamise ja kehtestamise otsustab vastavalt PlanS § 10 lõikele 5 ning § 24 lõigetele 3 ja 5 KOV. Nii detailplaneeringu algatamine kui ka kehtestamine on üldjuhul menetlustoimingud ja nende tegemise üle otsustamisel on KOV-il märkimisväärne kaalutlusruum. KOV volitused ja kaalutlusruum planeerimisotsuste tegemisel ei ole piiratud planeeritava maa omandivormiga.¹⁷³ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi on siiski rõhutatud, et KOV peab detailplaneeringu algatamise ja kehtestamise üle otsustades igal konkreetsel juhul kaaluma, missugune on avalikes huvides tehtava otsustuse mõju isikute põhiõigustele ja huvidele, kas seonduvad õiguste riived on proportsionaalsed ning kas see otsus vastab ühetaolise kohtlemise põhimõttele.¹⁷⁴

Kui üldplaneeringu raames on KOV-il võimalik sätestada üldised suunad maakasutuse ja ehitustingimuste kindlaksmääramisel, siis detailplaneering tegeleb juba üksikjuhtumiga. Seetõttu on võimalik, et detailplaneeringu algatamisest keeldumine või mittekehtestamine võib otsustada ettevõtte kogu majandustegevusega alustamise võimaluse. Iseenesest võib juba lugeda ettevõtlusvabadust piiravaks asjaolu, et ettevõtte on kohustatud detailplaneeringu tegema. Siin mängib lisaks kohustusele rolli ka ajaline faktor. Näiteks kui ettevõtte planeerib alustada lähitulevikus, aga planeering venib ettearvamatute asjaolude tõttu, võib ettevõtte äritegevuse algatamine majandusolude muutumisel osutuda tulutuks.

Detailplaneering koostatakse maakasutuse ja lähiaastate ehitustegevuse aluseks. Mõistet „lähiaastad“ seaduses sisustatud ei ole. Kiiresti arenevas piirkonnas võivad planeeringud vananeda juba paari aastaga, vähem arenenud piirkonnas võidakse investeeringut kavandada kümneks aastaks ette. Eriti puudutab see olukorda, kui objektiivsete tingimuste tõttu ei ole võimalik detailplaneering ellu viia. Tallinna Ringkonnakohus on „Viru Poja“ juhtumit käsitlevas otsuses märkinud: „Põhimõtteline otsus Viru hotelli juurdeehitamiseks langetati juba detailplaneeringu kehtestamisega. Seni, kuni detailplaneeringut ei ole muudetud, on see vastustajale siduv ja täitmiseks kohustuslik, st ehitusloa andmisest ei saa keelduda motiivil, mille tõttu oleks omal ajal tulnud hoopis detailplaneering jätta kehtestamata. Mida enam möödub aega detailplaneeringu kehtestamisest, seda enam kahaneb kinnistuomaniku õiguspärane ootus, et detailplaneeringut õnnestub muutumata kujul realiseerida. Seega ei kao „lähiaastate“ möödudes detailplaneeringu mõju iseenesest, ent kinnistuomanik peab arvestama, et kui detailplaneeringut ei ole asutud realiseerima paari aasta jooksul, võib KOV hakata

¹⁷³ K, Pikamäe. Ehitusmäärusest detailplaneeringuni. – Juridica 2006/VII, lk 451–454.

¹⁷⁴ RKPJKo 3-4-1-9-06.

planeerimisotsust revideerima. Aegunud planeerimisotsuseid ei saa siiski ümber hinnata ehitusloa taotluse läbivaatamisel.¹⁷⁵

On selge, et KOV-ide planeerimispädevuse teostamine saab toimuda üksnes avalikes huvides, st üksnes avalikud huvid õigustavad KOV-i sellise intensiivsusega sekkumise põhiõigustesse. PlanS-t nähtub keskendumine eeskätt vajadusele arvestada, tasakaalustada ja kaitsta isikute huve ja õigusi, mis iseenesest on mõistagi vajalik ja oluline. Kaalumisel omavad planeerimismenetluses tähtsust eelkõige sellised põhiõigused nagu omandiõigus (PS § 32), ettevõtlusvabadus (PS § 31), õigus tervise kaitsele (PS § 28), õigus perekonna- ja eraelu puutumatusse (PS § 26).

Kehtiva PlanS regulatsioon sätestab võimalusi seada avaliku huvi kaitseks ettevõtlusvabaduse ja omandiõiguse kui põhiseadusega kaitstud erahuvi kitsendusi. Planeerimisdiskretsiooniõiguse teostamisel tuleb aga lähtuda halduse seaduslikkuse põhimõttest, mis tähendab, et

- planeeringus kitsenduse seadmise volitus peab tulema seadusest ja
- diskretsioonivolituse piirid peavad tulema seadusest.¹⁷⁶

PlanS määrab avalike huvide ringi mis on seotud seaduse eesmärgi täitmisega. Avaliku huvi sfääri kuuluvad sellised küsimused nagu säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu kujundamine, keskkond, ruumiline planeerimine, maakasutus ning ehitamine.

PlanS § 10 lg 6¹ seab kitsenduse, mille kohaselt huvitatud isik ei tohi olla detailplaneeringu tellijaks seal, kus on tegemist olulise avaliku huviga. Viimase nõude puhul saame määratleda, millised on seadusandja poolt kehtestatud olulised avalikud huvid, mida detailplaneeringute menetlemise puhul kindlasti arvestada/tasakaalustada. Nendeks on kaitse alla võetud maa-alad, linnaehituslikult olulised kohad/sõlmpunktid ja juhud kus avalikud huvid on üldplaneeringus väljendamatad.

Era- ja avaliku huvi tasakaalustamise kohta on Riigikohus leidnud: „Kui planeeringu koostamist korraldab KOV ise, võib erinevate huvide tasakaalustatud arvessevõtmise võimalus olla tõhusam juhul, kui planeeringu tellijaks on eelduslikult arendustegevuse kasumlikkusest huvitatud eraõiguslik isik. Avalikule huvile vastavad lahendused tuleb sobitada planeeringusse juba selle koostamise käigus. Arendaja huvide ning avalike huvide vastuollu sattumise oht on suurem juhul, kui detailplaneeringuga tehakse ettepanek üldplaneeringu muutmiseks.“¹⁷⁷

Siinkohal võib väita, et üldplaneering on KOV-le üheks õiguslikuks aluseks avaliku huvi formuleerimisel, kuna nimetatud dokumendiga on saavutatud kokkulepe piirkonna kui terviku

¹⁷⁵ RKHKo 3-3-1-9-14.

¹⁷⁶ RKPJKo 3-4-1-9-09.

¹⁷⁷ RKHKo 3-3-1-12-07.

arengusuundades. Sellest hoolimata saame konkreetse avaliku huvi täpselt määratleda vaid konkreetse detailplaneeringu kontekstis, lähtudes just selles asjas tähtsust omavatest asjaoludest.

Erinevate huvide tasakaalustamise kohustuse täitmisel ei ole KOV-i tegevus planeerimisvõimu rakendamisel siiski piiramatult. Ettevõtlusvabadust piiravaks on loetud majandustegevust kahjulikult mõjutava planeeringu kehtestamine¹⁷⁸, aga ka majandustegevust soodustava planeeringu kehtestamata jätmine.¹⁷⁹

Kokkuvõtteks võib järeldada, et kogu planeerimisalane tegevus on suuresti KOV kaalutusõiguse küsimus. Sisuliselt tähendab kaalutusõigus planeerimises haldusorgani võimalust teatud normikoosseisu puhul valida erinevate lubatavate õiguslike tagajärgede vahel. Seadus ei seo faktilise koosseisuga mitte ühte õiguslikku tagajärge, vaid volitab haldust õiguslikku tagajärge ise kindlaks määrama, kusjuures talle antakse kaks või enam tegutsemisvõimalust või omistatakse teatud tegevusruum. Kaalutusõigus võib põhineda sellel, kas haldus üldse tahab rakendada lubatavat abinõud (otsustusdiskretsioon), või sellel, millise lubatud abinõudest ta tahab kasutusele võtta (valikudiskretsioon).¹⁸⁰

Ettevõtlusvabaduse piiramisel tuleb KOV-il lähtuda asjaolust, et kaalutusõigus ei anna haldusele vabadust ega suvalisust. Ei ole olemas vaba kaalutusõigust, vaid üksnes kohusepärane diskretsioon või selle parem õiguslikult seotud diskretsioon. KOV peab diskretsiooni teostama volituse eesmärgist ja seaduslikkuse piiridest lähtudes. Kui KOV ei järgi õiguslikke nõudeid, kasutab ta diskretsiooni valesti ja seega õigusvastaselt.¹⁸¹

¹⁷⁸ RKHKo 3-3-1-59-11 p 19.

¹⁷⁹ RKHKo 3-3-1-5-11 p 18.

¹⁸⁰ H.Maurer. Op. cit., lk 84, 85.

¹⁸¹ Ibid., lk 87, 88.

KOKKUVÕTE

Enesekorraldusõiguse realiseerimisel ja elanike põhiõiguste kaitsmisel on KOV-id sageli vastakuti ettevõtlusvabaduse põhiõigusega.

01.07.2014.a kehtima hakanud majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse ning vastavate eriseaduste muudatustega muutus oluliselt majandustegevuse õigus- ja korrapoliitiline käsitlus, mis tõi KOV-ide jaoks kaasa uue õigusliku olukorra.

Käesoleva töö eesmärgiks oli välja selgitada, millised on KOV õiguslikud meetmed ja millises ulatuses on KOV-il säilinud võimalus sekkuda ettevõtlusvabaduse teostamisse lähtudes enesekorraldusõigusest, kaitstes kohaliku kogukonna huve ja seda eriti seoses majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse kehtestamisega.

Juhindudes töö eesmärgist püstitati uurimishüpotees:

Seoses seadusandluse muudatusega on KOV enesekorraldusõiguse realiseerimise võimalused ahenenud ning prioriteet on antud ettevõtlusvabaduse põhiõigusele.

Selleks, et selgitada välja, milliseid õiguslikke meetmeid on KOV-il võimalik põhiõiguste piiramiseks kasutada, uuris autor esmalt ettevõtlusvabaduse ja KOV enesekorralduse olemust. Nagu tööst selgub, on ettevõtlusvabaduse tuumaks riigi kohustus mitte teha põhjendamatu takistusi ettevõtluseks ja seda vabadust riivab iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse. PS § 31 teise ja kolmanda lausega nähakse ette seadusereservatsioonid, mis lubavad kehtestada piiranguid ettevõtlusvabadusele, eeldades et see ei ole põhiseadusega otseses vastuolus. Üldisel viisil reguleerib ettevõtlusvabaduse piiranguid alates 2014. aastast majandustegevuse seadustiku üldosa seadus ning piiranguid võib teostada nimetatud seaduses sätestatud juhtudel ning tingimustel. Ettevõtlusvabaduse piiramiseks piisab igast mõistlikust põhjusest. See põhjus peab tulenema avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest, olema kaalukas ja õiguspärane.

KOV garantii tuumaks on enesekorraldusõigus, mis tähendab otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi seaduse alusel iseseisvalt. Enesekorraldusõigus on põhiõigusele sarnanev õigus, sest põhimõtteliselt eitatakse KOV-ide põhiõiguste kandjaks olemist, kuid nenditakse, et eitusesse tuleb teha erand. Selle taga on mõte, et KOV-id on füüsiliste isikute

vaba eneseteostuse väljenduseks ja teenivad läbi enesekorraldusõiguse olulisel määral isikute individuaalsete põhiõiguste teostamise eesmärki.

KOV põhiseaduslik seisund ei ole käsitatav õigushüvena, mida KOV saaks kaitsta väljaspool seaduses ette nähtud menetluskorda. Kuna PS § 154 lg 1 näeb KOV pädevuse piiranguna ette lihtsa seadusereservatsiooni, võib riik KOV kohaliku elu küsimuste otsustamise ja korraldamise õigust piirata mõne põhiseadusliku väärtuse või põhiõiguse kaitseks. Tööst selgub, et KOV-il ei ole õigust jätta oma põhiseaduslikule garantiile tuginevalt täitmata mõnda seadusest tulenevat kohustust ning KOV-i põhiõigusi riivaval tegevusel peab alati olema seaduslik alus; seega pole ettevõtlusvabadust piirava argumendina asjakohane KOV universaalpädevus, küsimuse kohalik või riiklik iseloom ega KOKS § 6. Selleks, et KOV saaks enesekorraldusõiguse raames teostada ettevõtlusvabadusse sekkumist, tuleb lähtuda seadusandja volitusnormist, kus on sätestatud riive juhud ja alused.

Seaduslikkuse nõudest tulenevalt saab määratleda, millised on KOV õiguslikud meetmed ettevõtlusvabaduse piiramisel. Töö autor toob välja neli meetet, mis võimaldavad KOV-il sekkuda majandustegevusse nii üld- kui ka üksikjuhtumite reguleerimisel.

KOV võimalikeks õiguslikeks meetmeteks ettevõtlusvabaduse piiramisel on esmalt seaduses ettenähtud volitusnorm. Täpse volitusnormi sätestamine seaduses võib kaasa tuua ülemäärase jäikuse ning see võib raskendada KOV enesekorraldusõiguse realiseerimist. Paindliku haldustegevuse võib aga saavutada piirangute täpsustamise õiguse andmisega KOV-ile.

Paindlikkuse tagamiseks on seadusandjal õigustehniliselt võimalik jätta KOV-le enesekorraldusõiguse teostamiseks seadusesse vastav otsustusruum kaalutusõiguse andmise ja määratlemata õigusmõistete sisustamise kaudu. See on vajalik selleks, et KOV saaks elanikkonna gruppide edendamise kaudu realiseerida eesmärgi, mis teenib avalikke huve. KOV-il on oma spetsiifilised kohalikust kogukonnast võrsuvad avalikud huvid, mis võivad vastanduda erahuvidele, aga võivad ka kattuda.

Hinnates õigustehnilisi vahendeid, leidis autor, et enesekorraldusõiguse komponendi – haldusvõimu alapeatükis käsitletud seadustes on seadusandja rohkem näinud ette määratlemata õigusmõiste „avalik huvi“ sisustamist kui kaalutusõiguse andmist. See on ka mõistetav, kuna avalikku huvi kasutatakse enamasti põhiõiguste piiramise õigustusena.

Teiseks ettevõtlusvabaduse piiramise aluseks on seaduse alusel antud õigusaktid. Selle põhimõtte kohaselt vajab põhiõiguste piiramine seadusandjast alamalseisva organi poolt seadusandja volitust. KOV-i määrus peab seega vastama volitavale seadusele ning PS-le. Planeerimisvõimu realiseerimisel on tunnustatud, et ettevõtlusvabaduse piiranguid võib seada

ka KOV üksikaktiga. Konkreetsel juhul üld- ja detailplaneeringuga. Seaduslikkuse nõue PS § 31 ja 32 järgi on loetud täidetuks asjaoluga, et seadusandja on planeerimisseaduses usaldanud KOV-le üld- ja detailplaneeringu kehtestamise pädevuse ning määranud ka selle võimaliku lubatava sisu.

Kolmandaks ettevõtlusvabaduse piiramise aluseks on seadusandjapoolne volitus haldusmeetmete rakendamiseks. See on olukord, kus seadusandja volitab majandushaldusasutust (KOV-i) üksikjuhtumi reguleerimiseks, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele andma välja haldusakti või kehtestama haldusakti kõrvaltingimusi. Peamiseks haldusaktiks majandustegevuses on tegevusluba.

Neljandaks ettevõtlusvabaduse piiramise aluseks on järelevalvemeetmed. Riiklikku järelevalvet ettevõtja majandustegevuse üle teostab korrakaitseorgan, kelle pädevusse see on seadusega asjaomasel tegevusalal antud. KOV on korrakaitseorgan oma territoriaalse pädevuse piires talle antud ülesande täitmisel või selle täitmise tagamisel. KorS § 6 lõike 1 pädevusnorm sätestab nn kaasneva pädevuse, st iga KOV on korrakaitseorgan ainult niivõrd, kuivõrd see on vajalik tema ülesande täitmiseks või ülesande täitmise tagamiseks.

Töö autor on seisukohal, et kuigi ettevõtluse või majandustegevuse korraldamine ei kuulu KOV olemuslike ülesannete hulka ning on allutatud seadusereservatsiooni põhimõttele, on samas ka KOV enesekorraldusõigus väärtustatud sellega, et talle jäetakse teatud otsustusruum, arvestamaks kohalike elanike huvidega. Seda toetab ka subsidiaarsusprintsip. Subsidiaarsuse ja KOV enesekorraldusõiguse põhimõtted tagavad mõlemad riigi kõige madalamale tasandile õiguse nõuda kõrgematelt tasanditelt oma funktsioonivõime säilitamist ja kindlustamist. Volitusnormide kehtestamisega on seadusandjal võim piiritleda KOV enesekorralduse ulatus.

Teises peatükis analüüsis autor KOV majandustegevusse sekkumise võimalusi eriseaduste lõikes ning leidis, et seoses majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse kehtestamisega on KOV otsustusruum ahenenud eelkõige teatamiskohustusega majandustegevusaladel. Suurimaks muutuseks KOV pädevuse osas saab lugeda asjaolu, et KOV-ilt on võetud võimalus teostada alustavate ettevõtete eelkontrolli. Majandustegevuse alustamise lubatavus sõltub majandustegevuse nõuete kontrollimisest vaid juhul, kui majandustegevuse alustamiseks on nõutav tegevusluba. Seega kehtib põhimõte, et tegevusloakohustusega tegevusaladel teostatakse järelevalvet üksnes tagantjärele. Seoses sellega on KOV-il vajalik tuvastada, millal on ettevõtte majandustegevuse alustamise hetk, et mitte ületada volitusnorme.

Ulatuslikumaks muudatuseks loeb autor jaekaubanduse tegevusala liberaliseerimise, kus majandustegevus on jagunenud teatamiskohustusega ja teatamiskohustuseta aladeks. Siinkohal tasub märkimist, et enne majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse jõustumist oli kogu kaubandustegevus põhimõtteliselt loakohustuse regulatsiooni all (MRT registreering, mida käsitleti ka haldusaktina). Kaubandustegevuse osalisel vabakslaskmisel muutus küsitavaks müügitulu kehtestamise võimalikkus võrdsuse printsiibist lähtuvalt, seades mõned ettevõtjad ilma mõjuva põhjusega eeliseisu võrreldes ettevõtjatega kellel on registreerimiskohustus. Samuti võib siinkohal lisada, et kohalike maksude kehtestamise printsiibist lähtuvalt on KOV-ide jaoks äärmiselt oluline, et eksisteeriks tegevuskohapõhine register, see tähendab andmekogu, mille alusel oleks võimalik määrata KOV territooriumil tegutsevaid ettevõtjaid.

Autori hinnangul on loakohustusega tegevusaladel antud KOV-idele piisavalt vahendeid enesekorraldusõiguse realiseerimiseks. Loakohustuse alla oleks autori arvates olnud otstarbekas jätta ka alkoholi jaekaubanduse tegevusala ning näha ette võimalike kõrvaltingimuste kehtestamise võimalus KOV spetsiifilisest kohalikust kogukonnast võrsuvate avalike huvide kaitseks. Põhjuseks toob autor välja asjaolu, et alkoholi jaekaubanduse tegevuse tulemusel on sageli riivatud mitmed põhiõigused, nagu näiteks õigus isiku ja kodu puutumatusse, õigus puhkeajale jne. Riivatud on ka avalik kord ja julgeolek. Seadusandja on muutnud regulatsiooni võimalikult üldiseks ning seetõttu on piiratud nende KOV-ide eneseteostus, kelle territooriumil teatavad majandustegevused on intensiivsemad või nõuaksid vastavat suunamist KOV eripärast tulenevalt.

Määrusandluse osas on seadusandja KOV-idele ette näinud majandustegevuse sisuliste reguleeringute võimalust vaid vähesel määral. Regulatsioon on seadusandja poolt detailselt piiritletud ning enesekorraldusõigus ei ole väärtustatud. Autori hinnangul on KOV kui autonoomse subjekti määrusandlus erilisem selle tõttu, et vastavate volitusnormide ettenägemisega on võimalik, ja ka tuleks KOV-ide enesekorraldusõigust tunnustada. KOV-ide puhul ei saa piirduda määrusandluses ainult seadusliku aluse ega ülimuslikkuse põhimõttega.

Järelevalve meetmete osas on autori arvates jäetud KOV-idele piisavalt lai otsustusruum. Järelevalve sekkumise alused ei ole aga kasuistlikult reguleeritud vaid norme iseloomustab abstraktsus, sest seadusandja on näinud ette, et korrahoolduse seadus peab katma võimalikult laialdase valdkonna. Kuna regulatsioon on abstraktsem, siis seda keerukam on ametnikel järelevalvemeetmeid rakendada. Olukorra on keerulisemaks muutnud ka asjaolu, et KOV peab lähtuma vähemalt kolmest erinevast seadusest. Esmalt määratleb majandustegevuse seadustiku

üldosa seadus, et KOV kui majandushaldusasutus peab lähtuma valdkonda reguleerivast eriseadusest. Eriseadusest saab KOV kui majandushaldusasutus volitusnormid riikliku järelevalve teostamiseks ning koostoimes korrakaitseadusega muutub KOV, kui majandushaldusasutus korrakaitseasutuseks. Lisaks tuleb KOV-il lähtuda järelevalve teostamisel ohudoktriinist. Korrakaitseorgani tegevuse eesmärk on ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrarikkumine.

Tööst selgub, et järelevalvemeetetele on asetatud KOV majandustegevusse sekkumise peamine rõhk. Autori arvates võib see aga kaasa tuua kohati intensiivsema ettevõtlusvabaduse piiramise kui eelkontrolli teostamisel.

KOV enesekorraldusõiguse kaitsealasse hõlmatud planeerimisvõimu realiseerimisel on KOV-il ettevõtlusvabaduse piiramisel avar diskretsiooniruum ning kokkuvõtteks võib järeldada, et kogu planeerimisalane tegevus on suuresti KOV kaalutusõiguse ja avaliku huvi sisustamise küsimus. Sisuliselt tähendab kaalutusõigus planeerimises haldusorgani võimalust teatud normikoosseisu puhul valida erinevate lubatavate õiguslike tagajärgede vahel. Ettevõtlusvabaduse piiramisel tuleb KOV-il lähtuda asjaolust, et kaalutusõigus ei anna haldusele vabadust ega suvalisust. Ei ole olemas vaba kaalutusõigust, vaid üksnes kohusepärane diskretsioon. KOV peab diskretsiooni teostama volituse eesmärgist ja seaduslikkuse piiridest lähtudes. Igal konkreetsel juhul tuleb kaaluda, missugune on avalikes huvides tehtava otsustuse mõju isikute põhiõigustele ja huvidele. Kui KOV ei järgi õiguslikke nõudeid, kasutab ta diskretsiooni valesti ja seega õigusvastaselt.

Vastuseks hüpoteesile leidis töö autor, et seoses majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse kehtestamisega ja vastavate eriseaduste muutumisega on majandustegevuse regulatsioonide arv vähenenud ning ettevõtlusvabaduse teostamisele võimalikult laialdase eelise andmine on vähendanud KOV-ide ettevõtlusesse sekkumise võimalusi enesekorraldusõiguse realiseerimise eesmärgil. Piiratud on haldusmeetmete rakendamise võimalusi ning eelis on antud järelevalvemeetetele. Võrreldes varasema regulatsiooniga seisneb KOV enesekorraldusõiguse kitsendamine KOV pädevuses olevate küsimuste ringi üldises vähenemises, kohustuslikult lahendatavate kohaliku elu küsimuste lahendamise viisi ettekirjutamises ning osaliselt ka teatud küsimuste lahendamise ülevõtmises riigi pädevusse.

THE LEGAL POSSIBILITIES OF LOCAL GOVERNMENTS FOR INTERFERING IN ENTERPRISE IN REALIZING THE RIGHT FOR SELF-MANAGEMENT

RÉSUMÉ

The Constitution has allocated 14th chapter to local governments, prescribing constitutional guarantee. Pursuant to § 154, subsection 1 of the Constitution, the local government's guarantee concentrates on the right for self-management as a right similar to the fundamental right, i.e. the right to organise and manage local issues independently, pursuant to law. The local government's independence in local matters is not absolute but undergoes legal reservation, meaning that the state has the opportunity to limit the local government's independent right to decide on local matters, provided their interference is justifiable by necessity.

The realisation of the local government's right to self-management may contradict fundamental rights and freedoms. Local governments have noted an especially strong collision between the fundamental right to entrepreneurial freedom and protecting the fundamental rights of their inhabitants and realizing self-management. The amendment to the General Part of the Economic Activities Act, implemented on 1 April 2014, significantly changed the legal and political approach to economic activities and resulted in a new legal environment for local governments.

The aim of this thesis is to determine the legal measures available to local governments and the extent to which the local government has retained the ability to intervene in the realization of entrepreneurial freedom on the basis of the right for self-management, while protecting the interests of the local community.

The following hypothesis was proposed based on the aim of the thesis:

The amendment to the legislation has limited the opportunities of the local governments to realize their right to self-management; instead, fundamental rights to entrepreneurial freedom have been given priority.

The legal-dogmatic research method, comparative analysis and the historical method have been used in the analysis of valid legislation.

In order to determine to which legal measures the local government has access in order to limit fundamental freedoms, the author first studied the essence of entrepreneurial freedom and the local government's self-management.

At the heart of entrepreneurial freedom is the state's obligation to avoid unreasoned obstacles to enterprise, which is transgressed by every means that obstructs, damages or removes any activities related to enterprise. The second and third sentence of § 31 of the Constitution prescribe legal reservations that allow the implementation of limits to entrepreneurial freedoms, provided that they are not in direct contravention of the Constitution. As of 2014, restrictions to entrepreneurial freedoms are generally regulated by the General Part of the Economic Activities Act, and restrictions may be implemented in the cases and conditions provided by law. Any justifiable reason is enough to restrict entrepreneurial freedom. However, the reason must be compelling and lawful and grounded in public interest or the need to protect the rights or freedoms of other persons.

The essence of the local government's guarantee is the right to self-management as a right similar to fundamental rights. § 154 of the Constitution prescribes that all local issues shall be resolved and managed by local governments, which shall operate independently pursuant to law. The local government's constitutional status shall not be viewed as a legal right that the local government can protect outside the procedures prescribed by law. The rights that are protected by the guarantee are in essence similar to constitutional rights, as, on the one hand, the local governments' role as a representative of fundamental rights is denied, while, on the other hand, exceptions to this rule are sometimes admitted. This originates from the fact that local governments are the representation of the free self-realization of natural private persons and, through the right to self-management, largely serve the aim of realizing people's individual fundamental rights. As such, the local government may rely on the autonomy principle indicated in § 154 of the Constitution; otherwise, the excessive restriction of their rights may intervene unconstitutionally in the autonomy of the local government.

The local government's right to self-management is not unlimited. Subsection 1 of § 154 of the Constitution prescribes that the local governments shall operate independently pursuant to law. Thus, legislators may impose restrictions to the right for self-management.

Restriction of the local government's right to self-management may, for instance, be realized as:

- 1) the general restriction of the matters in the jurisdiction of the local government;
- 2) transferring the settlement of a specific individual matter to the state's jurisdiction;
- 3) implementing the obligation to settle local matters;
- 4) prescribing the way a local matter that the local government is obligated to settle is to be settled.

Decisions resulting from the local government's right to self-management often restrict people's entrepreneurial freedom; however, the local government's respective right to self-management or the local or national nature of the matter does not qualify as an argument that restricts fundamental rights.

In order for the local government to be able to exercise the restriction of entrepreneurial freedom as a part of its right for self-management, their interference must be based on legal grounds. As such, the local government has access to the following legal measures for the restriction of entrepreneurial freedom:

- 1) the specific provision for delegating authority that is prescribed by law;
- 2) the right to adopt regulations pursuant to law;
- 3) the authority provided by the legislator for the implementation of administrative measures;
- 4) supervisory measures.

The author of the thesis maintains that although the restriction of entrepreneurial freedom is not a common part of the realization of the local government's right for self-management and is rather an accompanying factor within the realization of the local government's power (administrative and planning powers), the right for self-management will also be valued provided the legislator makes the aforementioned measures available to the local government as a means of exercising their decision-making rights. The local government's right for self-management also arises from the Constitution and its restrictions must be proportional in order to maintain the essence of the right for self-management, i.e. suitable, necessary and moderate for the purposes of achieving the aim of the restriction.

In relation to the proposed hypothesis, the author concludes that the implementation of General Part of the Economic Activities Act and the amendments to the respective specific laws has decreased the number of regulations regarding economic activities; also, making the realization

of entrepreneurial freedom as much a priority as possible has decreased the local government's opportunities for intervening in enterprise as a means of realizing the right for self-management. In essence, the restriction of the local government's right for self-management refers to the general decrease of the issues within the local government's jurisdiction and partially also to transferring the settlement of certain issues to the state's jurisdiction.

The local government's decision-making right has primarily narrowed within the economic areas that have a notification obligation. The greatest change regarding the local government's jurisdiction is that local governments are no longer allowed to set conditions for enterprises that are commencing business. The admissibility of commencing economic activities depends on meeting specific requirements only if the company must apply for a licence in order to commence activities. Thus, the principle is that supervision is exercised retroactively in areas of activity that do not require an activity licence.

The liberalization of retail business areas, which has divided economic activities into areas that have a notification obligation and areas that do not, is in the author's opinion a far more significant change.

The author feels that local governments have a sufficient decision-making scope with regard to supervisory measures. However, the bases for supervisory intervention are not casuistically regulated; instead, the norms are rather abstract as the legislators did not foresee that the Law Enforcement Act must cover as wide an area as possible. As the regulation is more abstract, it is more difficult for the officials to enforce supervisory measures.

According to the author's evaluation, local governments have been provided sufficient means for the realization of the right for self-management in areas of activity that require a licence. The author believes that it would have been expedient to include the alcohol retail business in areas that require a licence and to prescribe the local governments with the right to implement secondary requirements in order to protect the public interests arising from the specific local community. The legislator has made the regulation as general as possible, thus limiting the self-realization of the local governments on the territories of which certain economic activities are more intensive or would require respective directions due to the local government's specificities.

The legislator has the legal capacities to include the respective decision-making leverage in the law to enable the local government to exercise its right for self-management by allowing for discretion and providing substance to undefined legal definitions. The author's analysis of the laws covered in the administrative power chapter, which is an integral component of the right

for self-management, revealed that with regard to individual decisions the legislator has primarily prescribed defining to the undefined legal term “public interest”.

The local government has extensive discretion in restricting entrepreneurial freedom in the realization of the planning power included in the areas protected by the local government’s right for self-management, and, as such, it may be concluded that all planning activities are largely a question of the local government’s discretion and a matter of defining the notion of public interest. In essence, discretion in planning refers to the administrative authority’s ability to choose among possible allowed legal consequences with regard to a standard composition. The law does not draw a parallel between a factual composition and one specific legal consequence but rather authorises the administrative authority to determine the consequence; furthermore, the administrative authority is provided two or more possible lines of action or a specific scope. The local government must base the restriction of entrepreneurial freedom on the fact that discretion does not make administration free or arbitrary. There is no such thing as free discretion; only dutiful discretion, or rather, legally motivated discretion. The local government must exercise discretion pursuant to the aim and legal boundaries of their authority. Provided the local government does not follow legal requirements, it is misusing discretion and thus acting unlawfully.

Kasutatud kirjandus

1. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica eriväljaanne 2001.
2. Alkoholiseaduse eelnõu 764 SE I. – Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=011290019 (23.03.2015).
3. Annus, T. Riigiõigus. Tallinn: Juura 2006.
4. Anton, Ü. Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses. – Juridica 1998/VI.
5. Hatje, Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung, 1998, 60.
6. Ikkonen, A. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. – Juridica, 2005/III.
7. Kalbus, A. Avalik huvi ettevõtlusvabaduse piiramise alusena. – Juridica 2003/VI.
8. Kanger, L. JäätS § 66 lg 5 tõlgendamine ristsubsideerimise küsimuses. Kohtupraktika lühianalüüs. Tartu 2011. – Arvutivõrgus: http://www.riigikohus.ee/vfs/1157/JaatmeS66_ristsubsideerimine_analyys_L_Kanger.pdf (12.04.2015).
9. Kaubandustegevuse seaduse eelnõu 164 SE I 22.10.2003. – Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=032960008 (29.03.2015).
10. Kolk, T. Millist kohaliku omavalitsuse rahastamise süsteemi nõuab põhiseadus? – Riigikogu toimetised 2011/23.
11. Korrakaitseadus 49 SE seletuskiri. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=93502&u=20110321084723> (24.03.2015).
12. Madise, Ü, jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 3. vlj. Tallinn: Juura 2012. – Arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-14/pg-154/> (12.02.2015)
13. Madise, Ü. Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992.a Põhiseaduses. Magistritöö. Tartu: TÜ õigusteaduskond, 2001.
14. Majandustegevuse registri seaduse ja kaubandustegevuse seadusega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu 166 SE I. – Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=032960012 (28.03.2015).

15. Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus 803 SE seletuskiri. – Arvutivõrgus:
<http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=ea272fce-517d-efd0-0274-b1b8247c5de5&lk=14> (12.02.2015).
16. Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004.
17. Maurer, A. Haldusõigus. Üldosa. 14. tr. Tallinn: Juura 2004.
18. Merusk, K. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. – Tartu, 1997.
19. Merusk, K. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. – Juridica 2000/VIII.
20. Muudatusettepanekute loetelu alkoholi käitlemise seaduse eelnõule 966 SE II. – Arvutivõrgus:
http://www.riigikogu.ee/?op=emspain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=983210013. (24.03.2015).
21. Olle, V. Kohaliku omavalitsuse õigus I osa. Tallinn: Juura 2014.
22. Olle, V. Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. – Juridica 2002/VIII.
23. Pikamäe, K. Ehitusmäärusest detailplaneeringuni. – Juridica 2006/VII.
24. Planeerimisseaduse eelnõu 571 SE seletuskiri. – Arvutivõrgus:
<http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=fc811573-8339-4f19-8064-9679fd001f43&> (14.04.2015).
25. Schwemer, H. Põhiseaduse nõuded politseiõigusele. – Juridica 2004/VII.
26. Uerpman, R. Das öffentliche Interesse. Tübingen, 1999, S 12.
27. Wolff, J, O. Bachof, R. Stober, W. Kluth. Verwaltungsrecht. 12., neubearbeitete Auflage. - München, 2007.
28. Õiguskantsleri 2013. aasta tegevuse lühiülevaade. Tallinn 2014, lk 4. – RT III, 05.11.2014, 3.
29. Õiguskantsleri 2003-2004 tegevuse ülevaade. Õiguskantsleri kantselei. – Arvutivõrgus:
http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri_2003._aasta_tegevuse_ylevaade.pdf (25.04.2015).

Kasutatud muu materjal

30. Eesti Linnade Liit. 13.04.2010. Seisukohad ja ettepanekud kaubandustegevuse registreerimiskohustuse kaotamissettepaneku kohta Justiitsministeeriumile. – Arvutivõrgus: <http://portaal.ell.ee/15143> (16.03.2015).

31. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Detailplaneeringute koostamise korraldus valdades ja linnades. Kas vallad ja linnad juhivad ruumilise planeerimise teel ise oma arengut? Tallinn 2009. – Arvutivõrgus: http://www.planeerijad.ee/et/viited/cat_view/26-planeerimisega-seotud-riigikontrolli-aruanded.html (04.04.2015).
32. Õiguskantsler. 01.12.2014. Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks Võru Linnavalitsusele isikute põhiõiguste tagamiseks. – Arvutivõrgus: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_soovitus_oigusparasuse_ja_he_a_halduse_tava_jargimiseks_avalik_kord_voru_linnas.pdf (01.04.2015).
33. Õiguskantsler. 09.02.2015. Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses Tallinna Linnavolikogu 27.11.2014 määruse nr 31 „Tallinna Linnavolikogu 18. septembri 2008 määruse nr 30 „Alkohoolse joogi jaemüügi ja alkoholi reklaami kitsendused“ muutmise“ põhiseaduspärasus. – Arvutivõrgus: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_arvamus_individuaalkaebus_alkoholimuugi_piirangute_pohiseadusele_vastavuse_osas_3-4-1-60-14.pdf (24.03.2015).
34. Õiguskantsler. 05.10.2011. Märkiri Tallinna Linnavolikogule taksoveo eeskirja osas. – Arvutivõrgus: <http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/margukiri-tallinna-taksoveo-eeskiri> (14.04.2015).
35. Õiguskantsler. 17.02.2010. Märkiri taksoveo eeskirja punkt 10.2.11 põhiseaduspärasuse osas. – Arvutivõrgus: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_margukiri_tallinna_taksoveoeeskiri.pdf (14.04.2015).
36. VIII Riigikogu stenogramm VIII istungjärk, 18.11.1998. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=911390400#pk1900005440> (24.03.2015).

Kasutatud õigusaktid

37. Alkoholiseadus. – RT I 2002, 3, 7 ... RT I, 12.07.2014, 26.
38. Alkoholiseadus. – RT I 2002, 3, 7 ... RT I, 08.03.2012, 2.
39. Alkoholiseaduse muutmise seadus. – RT I 2008, 30, 190.
40. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349 ... RT I, 27.04.2011, 2.
41. Ehitusseadus. – RT I 2002, 47, 297 ... RT I, 29.06.2014, 13.

42. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 12.12.2006 direktiiv 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul. – ELTL 376/36. – Arvutivõrgus:
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006L0123&rid=1> (26.03.2015).
43. Haldusmenetluse seadus. – RT I 2001, 58, 354 ... RT I, 23.02.2011, 8.
44. Jäätmeseadus. – RT I 2004, 9, 52 ... RT I, 06.03.2015, 28.
45. Jäätmeseadus. – RT I 2004, 9, 52 ... RT I, 08.07.2014, 16.
46. Kaubandustegevuse seadus. – RT I 2004, 12, 78 ... RT I, 12.07.2014, 59.
47. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – RT I 1993, 37, 558 ... RT I, 12.03.2015, 23
48. Korrakaitse seadus. – RT I, 22.03.2011, 4 ... RT I, 31.12.2014, 28.
49. Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus. – RT I, 25.03.2011, 1 ... RT I, 29.06.2014, 8.
50. Majandustegevuse registri seaduse ja kaubandustegevuse seadusega seonduvate seaduste muutmise seadus. – RT I 2004, 18, 131.
51. Planeerimisseadus. – RT I 2002, 99, 579 ... RT I, 13.03.2014, 97.
52. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. – RT I 2002, 29, 174 ... RT I, 23.12.2013, 57.
53. Sõitjate bussiliiniveo, bussijuhuveo, taksoveo ja pagasiveo üldeeskiri. – RTL 2004, 71, 1176 - RT I, 22.12.2011, 16.
54. Reklaamiseadus. – RT I 2008, 15, 108 ... RT I, 12.03.2015, 83.
55. Ühistranspordiseadus. – RT I 2000, 10, 58 - RT I, 12.03.2015, 85.

Kasutatud kohtupraktika

56. RKPJKo 3-4-1-1-02
57. RKPJKo 3-4-1-1-99
58. RKPJKo 3-4-1-2-03
59. RKPJKo 3-4-1-2-09
60. RKPJKo 3-4-1-3-02
61. RKPJKo 3-4-1-3-12
62. RKPJKo 3-4-1-4-02
63. RKPJKo 3-4-1-4-07
64. RKPJKo 3-4-1-5-05
65. RKPJKo 3-4-1-6-00
66. RKPJKo 3-4-1-9-06

67. RKPJKo 3-4-1-9-09
68. RKPJKo 3-4-1-10-02
69. RKPJKo 3-4-1-12-07
70. RKPJKo 3-4-1-14-08
71. RKPJKo 3-4-1-16-09
72. RKPJKo 3-4-1-17-08
73. RKPJKo 3-4-1-34-14
74. RKÜKo 3-4-1-8-09
75. RKÜKo 3-3-1-41-06
76. RKÜKo 3-3-1-60-03
77. RKHKo 3-3-1-5-11
78. RKHKo 3-3-1-9-14
79. RKHKo 3-3-1-12-07
80. RKHKo 3-3-1-15-14
81. RKHKo 3-3-1-19-12
82. RKHKo 3-3-1-19-02
83. RKHKo 3-3-1-35-13
84. RKHKo 3-3-1-37-04
85. RKHKo 3-3-1-44-09
86. RKHKo 3-3-1-59-11
87. RKHKo 3-3-1-65-06
88. RKHKo 3-3-1-66-03
89. RKHKo 3-3-1-94-08
90. RKHKm 3-3-1-33-03
91. RKKKo 3-1-1-139-04
92. RK TsK ja HK erikogu otsus nr 3-3-1-15-01
93. EKo 3.10.2000, C-58/98, Corsten.

LIHTLITSENTS LÕPUTÖÖ REPRODUTSEERIMISEKS JA LÕPUTÖÖ ÜLDSUSELE KÄTTESAADAVAKS TEGEMISEKS

Mina,
Margit Kiin,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Kohaliku omavalitsuse ettevõtlusesse sekkumise õiguslikud võimalused enesekorraldusõiguse realiseerimisel“, mille juhendaja on professor Kalle Merusk
 - 1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
 - 1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 04.05.2015