

Tallinn
22. aprill 2025

PRAAMIPILETI HINNA PÕHISEADUSPÄRASUSE ANALÜÜS

Õiglane Praamiliiklus MTÜ pöördus advokaadibüroo SORAINEN poole seisukoha saamiseks, kas üleveotasu on kehtestatud õiguspäraselt.

Saarte elanikud ja ettevõtted tegutsevad muu Eestiga samas ruumis, kuid neid mõjutab sisuliselt maanteemaks tasulise praamipileti näol, mida mandril ei ole. Tasulise praamipiletiga pannakse saared võrreldes muu Eestiga ebavõrdsesse positsiooni. Mandril reisimisel ei ole Eestis maakondade ja omavalitsusüksuste vahel liikumise tasu, kuid mandrilt saartele või vastupidises suunas reisides tuleb edasipääsemiseks maksta.

Hindasime üleveotasu põhiseaduspärasust. Selleks analüüsimise kehtestatud regulatsiooni, kaaluti selle mõju erinevatele põhiõigustele. Seisukoha kujundamisel kasutati ka majandusekspert Juhan Põldroosi analüüsi, mille samuti klient tellis. Kujundatud seisukoht koos majandusanalüüsiga on lisatud.

Lugupidamisega

Allar Jõks
Partner

Ulrika Paavle
Jurist

SISUKORD

1. Kokkuvõte.....	3
2. Üleveotasu kehtestavad õigusnormid	3
3. Üleveotasu kui avalik-õiguslik tasu PS § 113 mõttes	5
4. Üleveotasu formaalne põhiseaduspärasus.....	6
5. Üleveotasu materiaalne põhiseaduspärasus	7
5.1. Üleveotasu kehtestamise eesmärk	7
5.2. PS § 113 riive eesmärgi legitiimsus	8
5.3. Teiste põhiõiguste riive ja riivete eesmärkide legitiimsus	10
5.4. PS § 12 lg 1, §-de 19 ja 20, § 28 lg 1, §-de 31, 32, 34 ja 37 riivete proportsionaalsus 10	
5.4.1. PS § 12 lg 1, §-de 19 ja 20, § 28 lg 1, §-de 31, 32, 34 ja 37 riivete sobivus ja vajalikkus	11
5.4.2. PS § 32 riive intensiivsus (omandipõhiõigus).....	11
5.4.3. PS § 12 lg 1, §-de 19, 20, 32 ja 34 riive intensiivsus nende koosmõjus (võrdse kohtlemise põhimõte, õigus vabale eneseteostusele, omandipõhiõigus ja õigus vabalt liikuda ja elukohta valida).....	12
5.4.4. PS § 12 lg 1, §-de 28, 32 ja 37 riive intensiivsus nende koosmõjus (võrdse kohtlemise põhimõte, õigus tervise kaitsele, omandipõhiõigus ja õigus haridusele)	14
5.4.5. PS § 12 lg 1, §-de 31 ja 32 riive intensiivsus nende koosmõjus (võrdne kohtlemine, ettevõtlusvabadus ja omandipõhiõigus).....	15
5.5. Legitiimse eesmärgi kaalukus	19
5.6. Põhiõiguste riive mõõdukus	20

1. KOKKUVÕTE

1. Üleveotasu on täna põhiseadusega formaalselt vastuolus, sest seaduses ei ole sätestatud üleveotasu suuruse kujunemise aluseid.
2. Kaheldav on ka üleveotasu materiaalne põhiseaduspärasus. Saarte elanikud ja ettevõtjad on oma ülemereleisest ja kaugest asukohast tulenevalt teistest Eesti elanikest juba iseenesest halvemas olukorras. Maantee pikenduseks oleva praami piletitasu halvendab nende olukorda veelgi. Kusagil mujal Eestis ei ole maanteetasu.
3. Seejuures on üleveotasud kehtestatud, ilma et riik oleks kunagi hinnanud üleveotasu mõju saarte elanike eri põhiõigustele ja isikute ettevõtlusvabadusele ning eluolule ja ettevõtluskeskkonnale laiemalt. Üleveotasu mõjutab saari nii, nagu seal kehtiks turismimaks – see pärsib saarte majandust ja sellega ka isikute võimalust endale elatist teenida ja teenuseid tarbida.
4. Regulatsiooni põhiseaduspärasuse tagamiseks peab riik läbi viima põhjaliku sotsiaal-majanduslike mõjuda analüüsi. Kui üleveotasu kui selline on põhiseaduspärane, tuleb seaduses sätestada pileti hinna kujunemise alused.

2. ÜLEVEOTASU KEHTESTAVAD ÕIGUSNORMID

5. Majandus- ja taristuministri 25.09.2015 [määrusega](#) nr 120 „Avaliku teenindamise lepingu alusel teostataval liiniveol sõitja kõrgeim piletihind, sõiduki ja selle haagise pileti hinnad ning sõidusoodustused Kuivastu-Virtsu, Rohuküla-Heltermaa ja Sõru-Triigi parvlaevaliinidel“ (piletitasu määrus) on kehtestatud neil liinidel pileti hinnad, sõidusoodustused ja kõrgendatud hinnad.
6. Määruse [lisa](#) järgi on sõitja kõrgeim piletihind järgmine:

	Kuivastu-Virtsu		Rohuküla-Heltermaa		Sõru-Triigi	
	Pilet	Sooduspilet	Pilet	Sooduspilet	Pilet	Sooduspilet
Sõitjapilet	4,30	1,50	4,85	1,70	3	1

7. Sõiduki ja selle haagise pileti hind on Kuivastu-Virtsu laevaliinidel:

	Pilet	Sooduspilet
Sõiduauto pilet	12	4,20
Täismassiga kuni 750 kg haagise pilet	9,70	3,40
Täismassiga üle 750 kg haagise (sh täis-, kesktelg- ja poolhaagis) ja haagissuvila pilet	10,80	
Täismassiga kuni 3500 kg veoauto pilet	12	4,2
Täismassiga üle 3500 kg veoauto, traktori ja liikurmasina pilet	16	
Kuni 23-kohalise (sh bussijuhi koht) bussi ja autoelamu pilet	12	
Kuni 23-kohalise (sh bussijuhi koht) liinibussi pilet	8,80	
Üle 23-kohalise (sh bussijuhi koht) bussi pilet	16	
Üle 23-kohalise (sh bussijuhi koht) liinibussi pilet	13	
Mootorratta, mopeedi ja pisimopeedi pilet	4,85	1,70
Jalgratta pilet	1,20	

8. Sõiduki ja selle haagise piletihind on Rohuküla-Heltermaa laevaliinidel:

	Pilet	Sooduspilet
Sõiduauto pilet	14,30	5
Täismassiga kuni 750 kg haagise pilet	11,45	4
Täismassiga üle 750 kg haagise (sh täis-, kesktelg- ja poolhaagis) ja haagissuvila pilet	12	
Täismassiga kuni 3500 kg veoauto pilet	14,30	5
Täismassiga üle 3500 kg veoauto, traktori ja liikurmasina pilet	18	
Kuni 23-kohalise (sh bussijuhi koht) bussi ja autoelamu pilet	14,30	
Kuni 23-kohalise (sh bussijuhi koht) liinibussi pilet	10	
Üle 23-kohalise (sh bussijuhi koht) bussi pilet	18	
Üle 23-kohalise (sh bussijuhi koht) liinibussi pilet	17	
Mootorratta, mopeedi ja pisimopeedi pilet	6	2,10
Jalgratta pilet	1,70	

9. Sõiduki ja selle haagise piletihind on Sõru-Triigi laevaliinidel:

	Pilet	Sooduspilet
Sõiduauto pilet	9,20	4,60
Täismassiga kuni 750 kg haagise pilet	7,40	3,70
Täismassiga üle 750 kg haagise (sh täis-, kesktelg- ja poolhaagis) ja haagissuvila pilet	13,20	
Täismassiga kuni 3500 kg veoauto pilet	13,20	
Täismassiga üle 3500 kg veoauto, traktori ja liikurmasina pilet	22	
Kuni 23-kohalise (sh bussijuhi koht) bussi ja autoelamu pilet	13,20	
Kuni 23-kohalise (sh bussijuhi koht) liinibussi pilet		
Üle 23-kohalise (sh bussijuhi koht) bussi pilet	14,30	
Üle 23-kohalise (sh bussijuhi koht) liinibussi pilet		
Mootorratta, mopeedi ja pisimopeedi pilet	3,70	1,80
Jalgratta pilet	1,20	

10. Määruse § 4 lg 2 p 5 sätestab sõitja sõidusoodustuse Virtsu-Kuivastu parvlaevaliinil isikule, kelle rahvastikuregistrijärgne elukoht on Saare maakonnas, Rohuküla-Heltermaa parvlaevaliinil isikule, kelle rahvastikuregistrijärgne elukoht on Hiiu maakonnas, ning Sõru-Triigi parvlaevaliinil isikule, kelle rahvastikuregistrijärgne elukoht on Saare või Hiiu maakonnas.

11. Määruse § 5 lg 1 p-de 1-3 järgi peab vedaja vedama sõidukit ja haagist sooduspiletiga vastaval parvlaevaliinil, kui sõiduki registreerimistunnistuse kohaselt on sooduspiletit kasutavaks isikuks sõiduki omanik, vastutav kasutaja või kasutaja füüsiline või juriidiline isik, kelle rahvastikuregistrijärgne elukoht või äriregistrijärgne või riigi- ja kohaliku omavalitsuse

asutuste riikliku registri või mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri järgne asukoht vastaval saarel.

12. Määruse § 6 lg 1 p-d 1 ja 2 sätestavad kõrgendatud hinna lähtuvalt sõiduki mõõtmetest. Sama paragrahvi lõike 3 ja 4 sätestavad kõrgendatud hinnad mandrit Saaremaale ja Hiiumaale reedeti alates kella 13-st ning vastupidises suunas pühapäeviti alates kella 13-st, mil hinna kordaja on 1,2.

13. Piletitasu määrus on kehtestatud [ühistranspordiseaduse](#) (ÜTS) § 31 lõike 2 punkti 3, § 31 lõike 3 punkti 1, § 36 lõike 1 punkti 2, § 36 lõike 3 punkti 1 ja § 36 lõike 5 alusel.

14. ÜTS § 31 lg 2 p 3 annab valdkonna eest vastutavale ministrile volituse määrusega kehtestada mh avaliku teenindamise lepingu¹ alusel teostatava liiniveo kõrgeim piletihind sõitjateveol parvlaevaliikluses kaugliinil.² Sama paragrahvi lg 4 sätestab, et kõrgeima hinna piires kehtestab minister piletihinna piirkondliku ühistranspordikeskuse ettepanekul, arvestades seaduses sätestatud nõudeid ja riigieelarvest eraldatud vahendite mahtu.

15. ÜTS § 31 lg 3 p 1 volitab ministrit kehtestama kaugliinil avaliku teenindamise lepingu alusel veeliikluses sõiduki ja selle haagise veo hinna, lubades vajaduse korral eristada hindu sõiduki või haagise liigi, mõõtmete, täismassi või muu asjakohase näitaja järgi.

16. ÜTS § 36 lg 1 p 2 annab ministrile volituse sätestada mh parvlaevaliinil õpilasele, sügava puudega isiku saatjale ja puudega kuni 16-aastase isiku saatjale sõidusoodustust kuni 100 protsenti pileti hinnast.

17. ÜTS § 36 lg 3 p 1 järgi on ministrile antud volitus kehtestada kõnealuste parvlaevaliinide puhul sõiduki ja selle haagise veol sõidusoodustust kuni 50 protsenti veo hinnast füüsilisele või juriidilisele isikule, kes on veetava sõiduki registreerimistunnistuse kohaselt sõiduki omanik või vastutav kasutaja ning kelle rahvastikuregistrijärgne elukoht või äriregistrijärgne asukoht, samuti liini alg- või lõpp-punkt on nimetatud saar või väikesaar.

18. ÜTS § 36 lg 5 lubab ministril lisaks muudele sõidusoodustustele kehtestada sõidusoodustuse mõnele teisele üldiste tunnuste alusel kindlaks määratud sõitjate kategooriale või suurendada kohaliku elaniku või ettevõtja sõidusoodustuse määra, kui selleks on avalik huvi ning soodustuse kehtestamiseks on mõistlik ja asjakohane põhjus.

19. Järgnevalt hinnatakse üleveotasu PS § 113 kontekstis, mille järgi tuleb kõik riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed sätestada seadusega. Seejärel käsitletakse regulatsiooni formaalset põhiseaduspärasust. Lõpuks hinnatakse üleveotasu muude põhiõiguste kontekstis.

3. ÜLEVEOTASU KUI AVALIK-ÕIGUSLIK TASU PS § 113 MÕTTES

20. Käesolevas peatükis hinnatakse, kas piletitasu määrusega kehtestatud parvlaevaliinide piletihinnad (edaspidi üleveotasu) on hõlmatud PS § 113 kaitsealaga. PS § 113 sätestab, et kõik riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed sätestab seadus. Riigikohus on sätet nimetanud ka maksupõhiõiguseks³.

21. Seaduse definitsiooni järgi on parvlaevaliiklus üldist huvi pakkuv avalik sõitjateveoteenus, mida vedaja oma majanduslikest huvidest lähtuvalt ilma hüvitusega ei osutaks või ei osutaks samas mahus või samadel tingimustel (ÜTS §-d 18 ja 31). Järgnevalt käsitletakse parvlaevateenuse iseloomu õiguslikus mõttes.

¹ Avaliku teenindamise leping sõlmitakse juhtudel, kui pädev asutus on määranud kindlaks nõude tagada üldist huvi pakkuv avalik sõitjateveoteenus, mida vedaja oma majanduslikest huvidest lähtuvalt ilma hüvitusega ei osutaks või ei osutaks samas mahus või samadel tingimustel. – ÜTS § 18 lg-d 1-2.

² Kaugliin on liin, mis ei ole valla-, linna- ega maakonnaliin – ÜTS § 4 lg 3.

³ RKPKo 26.11.2007 nr [3-4-1-18-07](#), p 25.

22. Riigikohtu erikogu on märkinud vanglakaupluse asjas, et avalik ülesanne ei tähenda tingimata seda, et tegemist peab olema täidesaatva riigivõimu volituse kasutamisega. Avaliku ülesande olemus ei muutu sellest, et seda ülesannet täidab eraõiguslik isik.⁴ Parvlaevaveo teenuse osutamine ei ole võimuvolituste teostamine, aga on avalik teenus. Tegu on teenuse osutamisega olukorras, kus vaba turg ja konkurents ei võimaldaks üldse või mitte samaväärselt teenust osutada. Teenuse tagamine on avalik ülesanne.

23. Riigikohtu erikogu märkis 2001. aastal, et avaliku võimu kandjaks võib olla ka avalikke ülesandeid täitev eraisik, kui seadusega või seaduse alusel on talle üle antud volitused avaliku võimu teostamiseks. Erikoju järgi võib üldjuhul eeldada, et avalike ülesannete täitmine on reguleeritud avaliku õiguse normidega, kuid avaliku võimu kandja võib astuda või sattuda avaliku ülesande täitmisel või ülesande täitmiseks vajalike vahendite tagamisel suhetesse, mis on sarnased eraisikute vahelistele suhetele. Kui avaliku võimu kandja seisund suhtes teise isikuga on olemuslikult, mitte ainult väliselt või vormiliselt, samaväärne seisundiga, milles võivad olla eraisikud, räägib see suhte eraõiguslikuks kvalifitseerimise kasuks.⁵ Praegusel juhul on parvlaevaveo teenuse osutajaks eraõiguslik isik, kes on saanud õiguse ja kohustuse teenust osutada riigilt olukorras, kus ettevõtte vaba turu tingimustes teenust üldse või sarnasel moel ei osutaks. Seega osutatakse eraõiguslikele suhetele sarnaselt veoteenust, samas seda teenust ei osutataks sellisel moel riigi sekkumiseta. Järelikult on tegu avaliku võimu kandjaga ja avalik-õigusliku suhtega.

24. Riigikohtu üldkogu on leidnud, et PS § 113 kaitseala on laiem ja selles on püütud võimalikult täielikult loetleda kõiki avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi. Nii on PS § 113 kaitsealas kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused, sõltumata sellest, kuidas neid ühes või teises õigusaktis nimetatakse⁶. Praegusel juhul on küsimuseks, kas üleveotasu on avalikuks õiguslikuks rahaliseks kohustuseks PS § 113 mõttes.

25. Põhiseaduse kommenteeritud väljaande järgi jäävad PS § 113 rakendusalaast välja juhud, mil seadusega on tehtud kohustuseks kasutada eraõiguslike isikute pakutavaid teenuseid, nt kohustuslik audiitorkontroll, kohustus hinnata keskkonnamõjusid, läbida töökaitsealane koolitus jne.⁷ Eeltoodud näidete puhul on tegemist olukorraga, kus on pandud isikule küll võimuaktiga kohustus mõnda teenust kasutada, kuid teenus on selline, mida pakutakse mitmete isikute poolt vabal turul. Parvlaevaveoteenuse puhul on tegemist aga olukorraga, kus turg ise ei pakuks sobivas mahus või moel teenust ning riik on asunud avalikku teenust korraldama. Teenus on vajalik eriti saarte elanike paljude põhiõiguste teostamiseks. Järelikult erineb üleveotasu näidetest ega ole seega välistatud PS § 113 alt.

26. Lähtuvalt eeltoodust on üleveotasu avalik-õiguslik rahaline kohustus ja PS § 113 kaitsealas.

4. ÜLEVEOTASU FORMAALNE PÕHISEADUSPÄRASUS

27. Riigikohtu praktika järgi on normid formaalselt põhiseaduspärased, kui põhiõigusi piirav õigustloov akt vastab pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele⁸. PS § 113 sätestab, et kõik riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed sätestab seadus.

28. Riigikohtu järjepideva praktika järgi võib rahalise koormise kehtestamise delegeerida täitevvõimule tingimusel, et see tuleneb rahalise kohustuse iseloomust ning seadusandja määrab

⁴ RKEKm 16.02.2010 nr [3-3-4-1-10](#), p 5.

⁵ RKEKo 20.12.01 nr [3-3-1-15-01](#), p 11.

⁶ RKÜKo 22.12.2000 nr [3-4-1-10-00](#), p 20.

⁷ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § [113](#) komm 9.

⁸ RKPKo 13.06.2005, nr [3-4-1-5-05](#), p 8.

kindlaks diskretsiooni ulatuse, mis võib seisneda tasu alam- ja ülemmäära seadusega sätestamises, tasu suuruse arvestamise aluste kehtestamises vms.⁹

29. Üleveotasud on kehtestatud piletitasu määрусega. Järelikult on põhiseaduse järgi nõutav, et seadusandja määrab kindlaks diskretsiooni ulatuse, nt tasu alam- ja ülemmäära või tasu suuruse arvestamise alused.

30. Piletitasu määрусuse õigusliku alusena on märgitud ÜTS § 31 lg 2 p 3, § 31 lg 3 p 1, § 36 lg 1 p 2, § 36 lg 3 p 1 ja § 36 lg 5.

31. ÜTS § 31 lg 2 p 3 ja lg 3 p 1 annab ministrile volituse kehtestada kaugliini sõidukilomeetri kõrgeim hind või kõrgeim pileti hind parvlaevaliikluses kaugliinil sõitjatele, samuti veeliikluses sõiduki ja haagise veo hinna, ilma et tasu suurust oleks kuidagi määratletud. ÜTS § 31 lg 3 p 1 annab üksnes volituse vajadusel eristada sõiduki ja haagise veo hindu sõltuvalt liigist, mõõtmetest, täismassist või muust asjakohasest näitajast.

32. ÜTS § 36 lg 1 p 2 lubab ministril kehtestada sõidusoodustuse õpilasele, sügava puudega isiku saatjale ja puudega kuni 16-aastase isiku saatjale sõidusoodustust kuni 100 protsenti pileti hinnast ning lg 3 p 1 kuni 50% sõidusoodustuse kohalikule elanikule ja kohalikule ettevõtjale. Sama paragrahvi lg 5 alusel võib kehtestada sõidusoodustuse mõnele teisele üldiste tunnuste alusel kindlaks määratud sõitjate kategooriale või suurendada sama paragrahvi lg-s 3 sätestatud sõidusoodustuse määra, kui selleks on avalik huvi ning soodustuse kehtestamiseks on mõistlik ja asjakohane põhjus.

33. Seega on seadusandja andnud volituse kehtestada pileti hinnad, sätestanud isikud, kellele tuleb ette näha sõidusoodustus, lubanud diferentseerida pileti hindu lähtuvalt sõidukite ja haagiste omadustest. Seaduses ei ole aga ühtegi pileti hinna suuruse arvutamise alust, piirmäärasid ega muid indikatsioone tasu suuruse kohta. Tasu kehtestamise diskretsiooni ulatuse määramata jätmine on põhiseaduse vastane. **Järelikult on kehtestatud tasud formaalselt põhiseaduse vastased.**

5. ÜLEVEOTASU MATERIAALNE PÕHISEADUSPÄRASUS

34. Üldjuhul normi põhiseaduspärasuse kontroll lõpetatakse, kui selgub normi formaalne vastuolu põhiseadusega. Normi formaalse põhiseadusvastasuse saab suhteliselt lihtsalt kõrvaldada – tuleb seaduses täiendada volitusnormi või sama regulatsioon kehtestada seaduses endas. Kuna käesoleva analüüsi eesmärgiks on aga hinnata üleveotasu kui sellise põhiseaduspärasust, kontrollitakse järgnevalt ka üleveotasu materiaalselt põhiseaduspärasust.

5.1. Üleveotasu kehtestamise eesmärk

35. Siinses alapeatükis käsitletakse üleveotasu sätestamise eesmäärke. Eesmärgid tuleb määratleda, et hinnata nende eesmärkide legitiimsust erinevate põhiõiguste riivete suhtes.

36. Üleveotasu eesmärki ei ole ÜTS-i seletuskirjas¹⁰ selgitatud. On siiski ilmne, et tasu kehtestamise eesmärk on katta parvlaeva käigushoidmise ja sõitjate ülevedamise kulud. Kulud saaks katta ka riik, seega saab näha ka riigi raha säästu eesmärki.

37. Lisaks nähtub Majanduseksperit Juhan Põldroosi seisukohast, et parvlaevaveoteenusega teenitakse ka kasumit. OÜ-ga TS Laevad 11.12.14 sõlmitud 2016.-2026. aasta avaliku teenindamise lepingu¹¹ täitmisel teenitav kasum ei ole lepinguga täpsemalt piiratud, ehkki see sisaldab üldist keeldu teenida ülemäärast kasu (lepingu p 8). Järgnevas 10.09.24 vastu võetud

⁹ Vt nt RKPKo 19.12.2003, nr [3-4-1-22-03](#), p 19; viimati RKPKo 31.01.2025, nr 5-24-30, p 37.

¹⁰ Seletuskiri ÜTS-i eelnõu juurde, XII Riigikogu koosseisu [812SE](#), lk 11, § 31 juurde.

¹¹ Lepingu alusel teenindatakse Rohuküla-Heltermaa ja Virtsu-Kuivastu liine.

2026-2033. a avaliku teenindamise lepingus on ärikasum piiratud 8%-ga lepingu täitmiseks vajalikust investeeritud kapitalist. Ärikasum moodustas 2023. aastal ettevõtja varadest üle 9%. Lepingus on kasumi arvestuseks ette nähtud detailsem arvestuskäik, mida pole üksnes avalike majandusaasta aruannete põhjal tõenäoliselt võimalik korrektselt läbi viia. Siiski, kuna OÜ TS Laevad majandustegevus seisneb pea täies ulatuses praamiteenuse pakkumises (2021-2023. a moodustas üleveoteenuse müük 96-97% müügitulust), ei kujuneks lepingus sisalduva metoodika põhjal arvestatav kasumlikkus tõenäoliselt väga erinevaks ettevõtja üldisest kasumlikkusest.¹²

38. Täiendavalt on võimalik regulatsiooni eesmärgina näha soovi reguleerida piiratud ressursi nõudlust eri aegadel. Piletitasu määruse § 6 lõike 3 ja 4 sätestavad kõrgendatud hinnad mandrilt Saaremaale ja Hiiumaale reedeti alates kella 13-st ning vastupidises suunas pühapäeviti alates kella 13-st, mil hinna kordaja on 1,2.

5.2. PS § 113 riive eesmärgi legitiimsus

39. Põhiõiguste riive saab olla proportsionaalne üksnes siis, kui riive eesmärk on legitiimne. Järgnevalt analüüsitakse PS § 113 riive eesmärgi legitiimsust.

40. PS § 113 sätestab kohustuse kehtestada avalik-õiguslikud rahalised kohustused seadusega, sätest ei tulene seadusandjale piiranguid avalik-õiguslike rahaliste kohustuste eesmärkide määratlemisel. Riigikohus on leidnud, et avalik-õigusliku rahalise kohustuse võib üldjuhul kehtestada mis tahes eesmärgil, mis ei ole põhiseadusega vastuolus.¹³

41. Seevastu lõivu puhul on Riigikohus leidnud, et lõivu eesmärk ei tohi olla teenida lisatulu.¹⁴ Järgnevalt hinnatakse, kas üleveotasu puhul on tegu lõivuga PS § 113 mõttes ja kas piletitasu eesmärgiks tohib olla tulu teenida.

42. Üleveotasu maksmise järel saadakse vastusooritusena ülevedu. PS §-s 113 nimetatutest on vastusooritusega seotud eelkõige lõiv. Põhiseaduse kommenteeritud väljaande järgi on riigilõiv tasu juriidilise toimingu tegemise või dokumendi väljaandmise eest, kuid riiklik lõiv PS mõttes on riigilõivust laiem mõiste. Riiklikuks lõivuks võib olla ka seaduses sätestatud muu nimetusega tasu riigi- ja omavalitsusasutuste poolt osutatavate avalike teenuste või avaliku asja kasutamise eest.¹⁵ Tasu olemus ega sellele kohalduvad põhiseaduse nõuded ei saa sõltuda tasu seaduses nimetamise viisist.

43. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne nimetab riikliku lõivuna ka tasu elektrooniliste registrite kasutamise eest, kohtutäituri ja notari tasusid, samuti tasu avaliku asja nagu teede, sildade ja tunnelite kasutamise eest¹⁶. Nii nagu sillad ja tunnelid on osa teede taristust, nii on ka parvlaev olemuselt osa teede taristust. Seega põhiseaduse kommentaaride järgi tuleks sarnaselt teede, sildade ja tunnelite kasutamise tasule pidada ka üleveotasu riiklikuks lõivuks, kuna parvlaevateenus on sisuliselt maantee pikendus.

44. Seni ei ole Riigikohtu praktikat teede, sildade ega tunnelite kasutamise tasu kohta praktikat ega saagi olla, kuna kaasajal ei ole selliseid tasusid üldse kehtestatud. Eestis on teede kasutamine tasuta.

45. Teedel liikumisega seondub siiski Riigikohtu lahend, mis käsitleb Narva piiripunkti sõitvate sõidukite registreerimist ja tasu. Tegemist oli olukorraga, kus piiripunkti sõita soovivate sõidukite eest pidi maksma tasu, et saadaks koht sõidukite järjekorras ja sellega üldse

¹² Juhan Pöldroos, „Majanduseksperdi arvamus Eesti suursaarte praamiühenduse hinnakujunduse kohta“ 21.04.2025 (edaspidi Majanduseksperdi seisukoht), lk 11.

¹³ RKÜKo 15.12.2015, nr [3-2-1-71-14](#), p 100.

¹⁴ RKÜKo 12.04.2011, nr [3-2-1-62-10](#), p 45.

¹⁵ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § [113](#) komm-d 13-14.

¹⁶ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § [113](#) komm-d 14.

võimaluse sõita piiripunkti. Riigikohus leidis, et järjekorda korraldati avalikes ülesannetes ja tasu oli hõlmatud PS §-ga 113.¹⁷ Seega on Riigikohus käsitlenud tasu, mis piiras avaliku teedevõrgu kasutamist soovitud lõpp-punkti sõitmisel, avalik-õigusliku tasuna. Sama moodi on üleveotasu piiranguks, enne kui soovijad saavad jätkata teedevõrgu kasutamist teisel pool merd. Seetõttu tuleb ka üleveotasu käsitleda avalik-õigusliku tasuna, millele kohalduvad PS § 113 nõuded. Riigikohus ei käsitlenud selles asjas täpsemalt, millise avalik-õigusliku tasuga oli tegu.

46. Arvestades seda, et parvlaeva sõidu puhul on tasule selgemgi vastusooritus kui järjekorrasu puhul (ülevedu *versus* parkla, võimalus kasutada tualetti), tuleb tasu lugeda riiklikuks lõivuks PS § 113 mõttes.

47. Üleveotasu kui lõivu kontekstis on asjakohane ka Riigikohtu lahend, kus kohus märkis maa enampakkumisega erastamise osavõtu tasu asjas, et riigilõiv on tasu riigi poolt avalik-õigusliku toimingute tegemise või dokumendi väljaandmise eest. Kohus tõi välja, et erinevus maksust seisneb selles, et lõivu tasuja saab toimingute tegemise või väljastamise näol konkreetse vastuteene. Lõivu eesmärk on riigi poolt tehtava konkreetse toimingute kulutuste hüvitamine toimingust huvitatud isiku poolt. Maks on aga avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks vajaliku tulu saamiseks maksumaksjale pandud ilma otsese vastutasuta vaieldamatult täitmisele kuuluv rahaline kohustus.¹⁸ Üleveotasu puhul on olemas selge vastutasu, mistõttu tuleb seda käsitleda lõivuna.

48. Riigikohtu üldkogu on leidnud kohtusse pöördumise riigilõivu suuruse põhiseaduspärasuse asjas, et legitiimseks ei saa lugeda kohtulõivu võimalikku eesmärki teenida riigile lisatulu ja finantseerida sellest riigi muid kulutusi, juhul kui lõiv on suurem, kui see on vajalik menetlusosaliste õigusemõistmise kulutuste kandmise ja menetlusökonoomia tagamiseks. See oleks vastuolus PS §-st 113 tuleneva lõivu olemusega. Üldkogu pidas põhiseaduse järgi lubatavaks eesmärki, et hagimenetluses kantakse vähemalt rahaliste vaidluste puhul riigi tehtavad kulutused õigusemõistmisele eelkõige lõivude arvelt. Samas üldkogu ei pidanud lubatavaks isegi seda, et lõivuga finantseeriks muid kohtumenetlusi, kus on mängus avalikud huvid, nt lapsi ja perekonda puudutavaid vaidlustes.¹⁹ Kuna üleveotasu on olemuselt lõiv, ei saa ka selle tasu puhul pidada lubatavaks pidada tulu teenimise eesmärki ega eesmärki muid teenuseid subsideerida, nt et külastajad tasuvad mõtteliselt enam, et kohalikud elanikud saaksid piletihinna soodustust.

49. Lisaks on Riigikohtu üldkogu leidnud, et juhul, kui seadusandja valib avalik-õigusliku rahalise kohustuse sätestamise viisiks mitte maksu, vaid mingi spetsiifilise eesmärgiga avalik-õigusliku rahalise kohustuse (tasu) kehtestamise, on see tasu põhiseadusega kooskõlas juhul, kui tasu kehtestatakse üksnes selle eesmärgi saavutamiseks, st tegu ei ole varjatud maksustamisega, seda eesmärki on võimalik selle meetmega saavutada ning tasu määr ei ole selle kehtestamisega taotletavaid eesmärke silmas pidades ilmselgelt põhjendatu.²⁰ Olukorras, kus avalik-õiguslikus suhtes on teenuse tasu puhul seatud üheks komponendiks teenida kasumit, on sisuliselt tegemist varjatud maksustamisega.

50. Järelikult on piletihinna eesmärk katta parvlaevaveo kulusid ja säästa riigi raha legitiimne, samuti eesmärk suunata nõudlust. Samas ei ole üksnes põhiseadusest lähtuvalt legitiimne eesmärk teenida piletitasult kasumit.

51. Praegusel juhul tuleb aga vaadata ka Euroopa Liidu õigust. Euroopa Nõukogu määruse nr 2577/92, 7. detsember 1992, teenuse osutamise vabaduse põhimõtte kohaldamise kohta merevedudel liikmesriikides (merekabotaaz) (edaspidi Euroopa merevedude määrus) järgi sõlmitakse avaliku teenuse osutamise leping liikmesriigi ja ühenduse laevaomaniku vahel

¹⁷ RKPKo 8.06.2010, nr [3-4-1-1-10](#), p 50, 52, 55.

¹⁸ RKPK 22.12.2000, nr [3-4-1-10-00](#), p 24.

¹⁹ RKÜKo 12.04.2011, nr [3-2-1-62-10](#), p 45.

²⁰ RKÜKo 15.12.2015, nr [3-2-1-71-14](#), p 105.

selleks, et osutada üldsusele piisavalt veoteenuseid, seejuures võib leping hõlmata kindlaksmääratud tariife (art 2 lg 3). Euroopa merevedude määruse art 4 lg 1 ls 2 järgi ei tohi liikmesriik avalike teenuse osutamise lepingute sõlmimisel ega avalike teenuste osutamise kohustusi kehtestades ühtki ühenduse laevaomanikku diskrimineerida. Euroopa merevedude määruse järgi on avalike teenuste osutamise kohustused need kohustused, mida laevaomanik kommertshuvidest lähtudes endale ei võtaks või ei võtaks samas ulatuses või samadel tingimustel (art 2 lg 4). Art 4 lg 2 järgi võivad liikmesriigid avalike teenuste osutamise kohustuste kehtestamisel esitada ainult neid nõudeid, mis käsitlevad teenindatavaid sadamaid, regulaarsust, pidevust, sagedust, võimet teenust osutada, tasumäärasid ja laevaperet.

52. Seega lubab EL õigus riigil sõlmida parvlaevaveoteenuse lepingu ettevõtjaga olukorras, kus muidu ei osutataks piisavalt veoteenuseid või ei osutataks neid samadel tingimustel. Lepingud sõlmitakse või kohustus kehtestatakse üldjuhul kommertslikel alustel tegutsevate äriühingutega²¹. Äriühingu eesmärk on teenida kasumit. Seejuures võib riik EL õigusest tulenevalt paika panna tasumäärad ehk piletihinnad, seega piirata ettevõtlusvabadust ja ka kasumi teenimist. Lisaks nõuavad riigiabi reeglid, et ärikasum tohib olla üksnes mõistlikus suuruses²². Mida lugeda mõistlikuks ärikasumiks olukorras, kus ettevõttele on tagatud ainuõigus teenust osutada, väärib eraldi analüüsi. EL õigusest ei tulene samas nõuet, et avaliku teenuse osutaja tulu peaks tulema tarbijatelt.

53. Lähtuvalt eeltoodust ei saa piiratud info pealt võtta seisukohta, kas ja mis ulatuses võib pidada legitiimseks eesmärki teenida parvlaevaveoga kasumit. Kui parvlaevaveoteenuse osutaja kasum on nn mõistlikust ärikasumist suurem, siis on piletitasud seda ettenägevas osas põhiseadusega vastuolus.

5.3. Teiste põhiõiguste riive ja riivete eesmärkide legitiimsus

54. Sõltumata sellest, kas nõustuda eeltoodud seisukohaga, et üleveotasu on riiklik lõiv, riivab üleveotasu maksmise kohustus isikute paljusid põhiõigusi. Ka siis, kui üleveotasu on käsitletav riikliku lõivuna, st tasuna, millega kaetakse kulutused, võib teistest kaalutlustest, eelkõige põhiõiguste riivetest tulenevalt olla lõivu kehtestamine põhiseaduse mõttes lubamatu. Eeltoodut arvestades käsitletakse järgnevalt teiste põhiõiguste riivete põhiseaduspärasust.

55. Üleveotasu piirab PS §-ga 32 kaitstud omandipõhiõigust, PS §-dega 20 ja 34 sätestatud põhiõiguseid vabalt liikuda ja elukohta valida, samuti õigust vabale eneseteostusele (PS § 19), PS § 28 lg-ga 1 kaitstud õigust tervisekaitsele ning PS §-ga 31 tagatud ettevõtlusvabadust, lisaks õigust võrdsele kohtlemisele (PS § 12 lg 1). Riiveid käsitletakse põhjalikumalt riivete intensiivsuse all.

56. Põhiõigusi võib piirata, kui riivil on legitiimne eesmärk²³. Ülal leiti, et üleveotasu eesmärk on katta parvlaevaveo kulusid, säästa riigi raha, samuti eesmärk suunata nõudlust ja teenida piletitasult kasumit. Kõik eelmises punktis nimetatud põhiõigused on piiratavad mis tahes eesmärgil, mis ei ole põhiseadusega vastuolus. Eesmärgid katta teenuse kulud, säästa riigi raha, samuti teenida kasumit ega suunata nõudlust ei ole põhiseadusega vastuolus. Järelikult on kõik need eesmärgid viidatud põhiõiguste piiramisel legitiimsed.

5.4. PS § 12 lg 1, §-de 19 ja 20, § 28 lg 1, §-de 31, 32, 34 ja 37 riivete proportsionaalsus

57. Proportsionaalsuse põhimõte tuleneb põhiseaduse § 11 teisest lausest, mille kohaselt õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Riigikohtu

²¹ See, et tegu on kommertslikel alustel tegutsevate äriühingutega nähtub ka näiteks Euroopa Kohtu 11.09.2012 lahendist [T-565/08](#), kus üks äriettevõtja vaidlustas teisele äriettevõtjale makstud toetuse teatud liinil.

²² Vt nn Altmargi kriteeriumid [C-280/00](#), äärenr 95.

²³ Vt nt RKÜKo 20.10.2020 nr [5-20-3](#), p 74.

järjepideva praktika järgi²⁴ kontrollitakse proportsionaalsuse põhimõttele vastavust järjestikuliselt kolmel astmel – kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust. Ilmselgelt ebasobiva abinõu korral on proportsionaalsuse kontrollimine järgmistel astmetel tarbetu. Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust.

5.4.1. PS § 12 lg 1, §-de 19 ja 20, § 28 lg 1, §-de 31, 32, 34 ja 37 riivete sobivus ja vajalikkus

58. Piletitasu kui abinõu on sobiv kulude kandmise eesmärgil, kui piletimüügist laekuv tulu võimaldab katta parvlaevasõidu kulusid. Kuna tasuga kaetakse kulusid, on abinõu sobiv.

59. Piiratud ressursi nõudluse suunamise eesmärgil on abinõu sobiv, kui tasu aitab kaasa eesmärgi saavutamisele. Kuigi võimatus pileteid ette osta ja ootejärjekorrad on eelkõige just mandrilt saartele reede pärastlõunal ja tagasi pühapäeva pärastlõunal ning paljud inimesed väldivad neid aegu eelkõige ootamise tõttu, ei saa välistada kõrgendatud piletihinna mõningast mõju nõudluse reguleerimisel – hinnatundlikumad isikud, kellel ei ole reisimise nädalapäev oluline, valivad ilmselt soodsama reisiaja sõltumata sellest, kas nad saavad pileti ette osta.

60. Vajalikkuse puhul tuleb hinnata vähemkoormavate alternatiivide olemasolu. Piletihinna kui kulude katmise eesmärgi alternatiivina võib näha võimalust, et riik tasuks üleveo eest. Otsene kulu riigile oleks aga täpselt sama suur, seega ei ole tegu alternatiivse, vähem koormava abinõuga. Seega on piletitasu kehtestamine vajalik meede.

61. Piiratud ressursi nõudluse suunamise eesmärgi vajalikkuse puhul tuleb hinnata, kas on olemas mõni vähem koormav alternatiiv. Käesolevas asjas analüüsitakse terviklikult piletitasu põhiseaduspärasust. Piletitasu (või broneerimistasu) saaks pidada vajalikuks juhul, kui see oleks kehtestatud üksnes nendele väljumistele, kus praamikohtadele on tavapäraselt suurem nõudlus kui on praamide mahutavus. Piletitasu on kehtestatud aga kõikidele väljumistele. Seetõttu ei ole piletitasude kehtestamine vajalik piiratud ressursi nõudluse suunamise eesmärgil. Sellest tulenevalt selle eesmärgi mõõdukust enam ei kontrollita.

62. Järgnevalt analüüsitakse pileti eest tasumise kohustuse riive mõõdukust erinevate põhiõiguste koosmõjus. Esmalt käsitletakse riivete intensiivsust ja seejärel legitiimse eesmärgi kaalukust ning lõpuks antakse hinnang riivete mõõdukusele.

5.4.2. PS § 32 riive intensiivsus (omandipõhiõigus)

63. PS § 32 lg 1 ls 1 sätestab, et igaühe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud. Piletihinna tasumise kohustus riivab omandipõhiõigust, kuna pileti eest tuleb tasuda oma varast. Inimese piletikulu on sõltuvalt liinist ja soodustusest 1–4,85 eurot, mis ei ole üksikul juhul väga suur kulu. Kohaliku elaniku hind on seejuures 1, 1,5 või 1,7 eurot sõltuvalt liinist. Sõiduauto pileti on mittekohalikule 9,2–14,30 eurot, mis on juba suurem kulu. Kohaliku elaniku sõiduauto piletihind on sõltuvalt liinist 4,2, 4,6 ja 5 eurot. Seega ei ole ühekordne kulu kohalikule elanikule kuigi suur. Samas ei saa pidada ühekordset suhteliselt väikest kulu tühiseks. Püsikulud

²⁴ Vt nt RKPKo 6.03.2022, nr [3-4-1-1-02](#), p 15.

kumuleeruvad, nagu ka näiteks elektri ja sideteenuste väikesel hinnatõusul on tegelikult ulatuslik mõju.

64. Kui aga sõiduautole lisandub haagis, siis kuni 750 kg täismassiga haagise pileti tavahind on 7,4—11,45 eurot ning kohalikule elanikule 2,3—4 eurot. Kui täismass on üle 750 kg või tegu on haagissuvilaga, siis kohalikul elanikul soodushinda ei ole ning reisija ja sõiduki piletile lisandub 10,8—13,2 eurot, nii et kahe alaealisega neljaliikmelise pere ülesõidukulu on Hiiumaale või Hiiumaalt on kohalikule 19,3 eurot ning teistel 28,4 eurot.

65. Ettevõtjate vaatest on oluline veoki üleveo hind. Täismassiga kuni 3500 kg veoauto pilet on kohalikule Virtsu-Kuivastu liinil 4,2 eurot ja Rohuküla-Heltermaa liinil 5 eurot, seevastu Sõru-Triigi liinil kohalikele soodushinda ei ole. Täispiletihind on vastavalt 12, 14,3 ning 13,2 eurot. Üle 3500 kg täismassiga veoauto, traktori ja liikurmasina pileti ostul ei ole kohalikel soodushinda, kõigile ühtne hind on vastavalt 16, 18 ja 22 eurot.²⁵ Arvestades seda, et veokitega veetakse reeglina kaupa ning et veokid kulutavad sõiduautodest keskmisest märksa enam kütust, ei ole üleveokulu transpordi koguhinnas kuigi suur.

66. Lähtuvalt eeltoodust ei ole ühekordne kulutus piletihinna eest väga suur. Arvestada tuleb aga sellega, et üldjuhul sõidetakse praamiga üle kaks korda, selleks et pärast üle mere käiku oma tavapärasesse asukohta naasta. Sellegipoolest ei ole üksnes omandipõhiõiguse riive väga intensiivne.

67. Samas on nii saarte elanike ja ettevõtjate kui ka külastajate jaoks pileti eest tasumise kohustus täiendav kulu, mis mõjutab saarte SKP-d ehk seeläbi kaudselt ka kõigi isikute võimalust tulu teenida. Võimalus tulu teenida on kaetud nii omandipõhiõiguse kui ka ettevõtlusvabadusega, seega riivab kohustus pileti eest tasuda neid põhiõigusi kaudselt enam, kui üksnes piletitasu. Samuti mõjutab see ka nende saarte elanike ja ettevõtjate omandipõhiõigust ja ettevõtlusvabadust, kes üle mere ei käi ja piletihinna eest ei tasu. Lähemalt on käsitletud piletihinna mõju SKP-le all peatükis 5.4.5.3.

68. Lisaks tuleb arvestada omandipõhiõiguse riivet koosmõjus teiste põhiõiguste teostamisega – piletihinna tasumise kohustus on mitmetel juhtudel eelduseks teiste põhiõiguste realiseerimisel. Seetõttu käsitletakse järgmiseks omandipõhiõiguse riive intensiivsust koosmõjus teiste põhiõigustega.

5.4.3. PS § 12 lg 1, §-de 19, 20, 32 ja 34 riive intensiivsus nende koosmõjus (võrdse kohtlemise põhimõtte, õigus vabale eneseteostusele, omandipõhiõigus ja õigus vabalt liikuda ja elukohta valida)

69. PS § 34 sätestab iga seaduslikult Eestis viibiva isiku õiguse vabalt liikuda ja elukohta valida. See hõlmab nii ühest kohast teise liikumise kui ka teatud kohas viibimise²⁶. PS § 20 lg 1 sätestab ka igaiühe õiguse vabadusele ja isikupuutumatusse, mis hõlmab endas õigust vabalt liikuda soovitud kohta²⁷. Kohustus osta maantee pikenduseks olevale parvlaevale pilet, piirab nende vabaduste teostamist. Kui elukohta minek ja sealt tulek tähendab igakord täiendavat lisakulu, muudab see piirkonna noortele perekondadele ebaatraktiivseks – täiendava lisakulu tõttu kolitakse sealt ära või ei soovita piirkonda endale elamiseks valida. Väina ületus parvlaevaga ning parvlaevagraafikute ja -järjekordadega arvestamine tähendab niigi alati täiendavat ajakulu.

70. Vaba liikumisega seondub ka PS § 19 sätestatud põhiõigus vabale eneseteostusele, millega kaitstakse kogu mõeldavat inimtegevuse spektrit²⁸. Seejuures on kaitstud ka soov

²⁵ Seejuures ei ole hindade erinevus korrelatsioonis teepikkusega, vt selle kohta täpsemalt all p 96.

²⁶ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 34 komm 2.

²⁷ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 20 komm 4.

²⁸ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 19 komm 3.

külastada turistina või muul põhjusel erinevaid paiku mis tahes tegevusteks. Kohustus osta Eesti piires liikumiseks praamipilet piirab nii saarte elanike tegevust mujal kui ka mujal elavate inimeste võimalust külastada saari. PS § 12 lg 1 keelab isikute ebavõrdse kohtlemise mis tahes alustel.

71. Saarte elanikud on sõltumata piletihinnast mujale Eestisse liikumisel võrreldes teiste piirkondade elanikega kehvas olukorras, kuna nad sõltuvad laevaliiklusest. Nii ei ole võimalik liikuda öösiti – näiteks jõuda Hiiumaalt ega Saaremaalt praamiga Tallinna lennujaama varahommikusele lennule²⁹ või jõuda Tallinnast koju Hiiumaale pärast öhtuse teatrietenduse lõppu³⁰.

72. Asukohast tulenevalt ei ole saarte elanikud kehvas olukorras mitte üksnes praamiliiklusest sõltumise tõttu, vaid ka seepärast, et nende jaoks on vahemaad kõige pikemad. Majanduseksperdi seisukohas on välja toodud, et Kuressaare keskmine kaugus teistest maakonnakeskustest on 255 km, Kärdla 215, mis on vastavalt 1,6 ja 1,3 korda kaugem kui Eesti keskmisel maakonnakeskusel (163 km). Seejuures sõiduaeg on võrreldes keskmisega veel drastilisemalt pikem – Kärdlast 4 h 7 min, Kuressaarest 3 h 54 minutit, kui Eesti keskmine on 2 h 10 min, seega vastavalt 1,9 ja 1,8 korda pikem sõiduaeg.³¹ Seega on saared juba oma asukoha poolest võrreldes ülejäänud Eestiga palju kehvas olukorras.

73. Teekonna pikkus tingib juba iseenesest suurema sõidukulu. Lisanduv üleveotasu teeb olukorra veelgi kehvemaks. Majanduseksperdi seisukoha järgi on kahe täispiletiga autoreisija kulu sõita mõnest Eesti maakonnakeskusest Kuressaarde tavapiletihinnaga keskmiselt 43,91 eurot ja Kärdlasse 43,36 eurot, samas kui Eesti keskmiselt on see vaid 18,34 eurot. Seega on see saartele umbes 2,4 korda kallim. Püsielaniku sooduspiletiga on hind teise maakonnakeskusesse Kuressaarest 30,85 eurot ja Kärdlast 28,26 eurot, seega Eesti keskmisest 1,7 ja 1,5 korda kallim.³² Seega võimendatakse saartele ja saartelt liikumise asukohast tingitud teekonna pikkuse ja aja niigi keskmisest halvemat olukorda üleveotasuga.

74. Eeltoodud põhiõiguste kasutamise takistustest osa on nõ loomulikud, sõltudes asukohast ja ka sellest, et mis tahes ajahetkel praamile sõitmise võimaluse korraldamine oleks äärmiselt kulukas. Piletihind on saarte elanikele soodsam võrreldes nendega, kelle elukoht on mujal. Samas mõjutab kohustus tasuda pileti eest rohkem kohalikke elanikke, kuna nende huvi ja vajadus liikuda mujale on üldjuhul suurem kui mujal elavate inimeste soov või vajadus saari külastada. Väljaspool saari elavatele inimestel on üksnes saartele minekuks vaja kasutada maantee pikenduseks praami ja tasuda piletihinda. Saarte elanikel on aga mis tahes teise maakonda minekuks vajalik kasutada praami ja tasuda pileti eest.

75. Arvestades saarte elanike liikumisvõimaluste niigi ebasoodsamat olukorda tingituna asukohast, halvendab piletihinna kulu nende olukorda veelgi. Seega on tegu PS § 12 lg 1, §-de 19, 20, 32 ja 34 intensiivse riivega nende koosmõjus. Teiste maakondade elanikke mõjutab üleveotasu üldjuhul küll harvem, seevastu on nende üleveotasu märkimisväärselt suurem.

²⁹ Hiiumaalt Heltermaalt tuleb esimene praam hommikuti kl 6.30, mis tähendab Tallinnasse jõudmist ca 9.40; pühapäeviti 8.30 ja seega Tallinnasse alles 11.40. Saaremaalt Kuivastust tuleb esimene praam tööpäeviti kl 5.00, mis tähendab Tallinnasse jõudmist ca 7.20; nädalavahetuse ti kl 6.10 ja 7.20, seega Tallinnas ca 9.10 ja 10.20. (Info märtsi graafiku järgi.) Lennud Riiga, Varssavisse, Frankfurt, Helsingisse, Stockholm ja Münchenisse, mis on sageli ümberistumise lennujaamaks teel sihtkohta, väljuvad hommikused lennud kl 5.30, 5.45, 5.55, 6.00, 7.00, 7.05 (25.03.2025 näitel).

³⁰ Etendused algavad tavaliselt kl 19.00 ja pärast lõppu liikuma hakata saab keskmiselt umbes kell 22. Viimane praam Rohukülalt Hiiumaale läheb kl 22.00, laupäeviti kl 23.00. Saaremaale on võimalik jõuda pärast etenduse lõppu Tallinnas – viimane praam Virtsust Saaremaale läheb kl 00.30.

³¹ Majanduseksperdi seisukoht, lk 5-6. Seejuures ei ole arvestatud üle mere sõidu kilomeetreid.

³² Majanduseksperdi seisukoht, lk 6-7. Arvestatud oli liikumist sõiduautoga, milles reisib kaks inimest.

5.4.4. PS § 12 lg 1, §-de 28, 32 ja 37 riive intensiivsus nende koosmõjus (võrdse kohtlemise põhimõte, õigus tervise kaitsele, omandipõhiõigus ja õigus haridusele)

76. Kui eelmises peatükis käsitleti isikute huvist ja soovist lähtuvaid põhiõigusi, mis on samuti väga olulised, siis järgnevalt käsitletakse õigust tervise kaitsele (PS § 28) ja õigust haridusele (PS § 37), mis on lisaks ka olulised eeldused täisväärtuslikuks eluks ja muude põhiõiguste realiseerimisele.

77. PS § 28 lg 1 sätestab igaühe õiguse tervise kaitsele. On mõistetav, et igasuguse arstiabi kättesaadavus ei ole Eesti asustustihedust arvestades kõigil elanikel kodu lähedal võimalik. Näiteks ei ole Hiiumaal ega Saaremaal kardioloogi ega onkoloogi vastuvõttu. See tähendab saarte elanikele PS §-s 28 sätestatud põhiõiguse tagatuse jaoks vajadust liikuda mandrile. Praegu asuvad riikliku haiglavõrgu piirkondlikud kõrgeima tasandi haiglad Tallinnas ja Tartus, keskmise taseme haiglad ka Pärnus ja Kohtla-Järvel³³. Kärddlast on Tallinnasse Mustamäele PERH-i 154 km ja sõiduaeg ca 5 h ning Kuressaarest 215 km ja ca 3,5 h (Ristnast 201 km ja 5 h 37 minutit, Sääre külast Sõrve poolsaarel 268 km ja 4,25 h). Tallinn või Tartu, keskmise tasandi haigla vajadusel lisaks ka Pärnu või Kohtla-Järve on mandri elanikele palju lähemal nii kauguselt kui ka ajakulu mõttes. Saartelt ei pruugi olla võimalikki ühistranspordiga eriarsti juures ühe päevaga ära käia, seega on niigi vajalik isikliku sõiduki kasutamise võimalus. Seega on Eesti muude piirkondade elanikel kõrgetasemeline eriarstiabi paratamatult palju lähemal, kui saarte elanikel. Seejuures ei ole küsimus ainult selles, kui mugav või kiire on inimesel endal arsti juurde minna, vaid ka kiirabitransport võib pikeneda tunde praamigraafikust tingituna³⁴. Lisaks suuremast kaugusest tulenevale aja- ja sõidukulule peavad saarte elanikud lisaks arvestama ka parvlaeva kui maantee pikenduse piletihinna tasuga. On avaldatud nõrdimust, et eriarsti visiiditasu tõusis hiljuti 5 eurolt 20 eurole. Saarte elanikel lisandub aga paljudel juhtudel tavapärasele visiiditasule täiendav tasu juba üksnes praamipileti kuluna üle kümne euro. Mujal maakondade vahel liikumiseks ei ole teede kasutamise tasu.

78. PS § 37 lg 1 ls 1 sätestab igaühe õiguse haridusele, lg 2 ls 1 järgi peavad riik ja kohalikud omavalitsused üleval vajalikul arvul õppeasutusi. Eestis on viimasel ajal järjest suletud maapiirkondade koole, st lapsed peavad käima kaugemale kooli. Üleveotasu muudab koolitee kulukamaks ja piirab sellega hariduse omandamist. Näite saab tuua Virtsu kooli kohta. Virtsu kool muudeti 2024. aastast põhikoolist nelja klassiliseks ja mitmed lapsed jätkasid kooliteed üle mere. Gümnaasiumi-, kutseõppe- ja kõrghariduse puhul asub kool elukohast keskmiselt veelgi kaugemal ja seega on seda enam piletihind piiranguks kooli pääsemisel.

79. Ka on saartel väga piiratud võimalused saada eri- ja kõrgharidust. Kõrgharidust on võimalik omandada ainult Saaremaal ja sealgi üksnes kolmel erialal. Euroopa Inimõiguste Kohus on märkinud, et õigus haridusele ei teeni mitte ainult põhiõiguste kandjate huve, vaid sellel on ka laiem sotsiaalne funktsioon³⁵. Keskharidusest kõrgemat haridust saab sageli omandada üksnes kodust kaugemal, millega niigi kaasnevad suured kulud ning alles iseseisvuvatele noortele on omane sage vanematekodus käimine, millele saarte puhul lisandub täiendav kulu üleveotasuna.

80. Võrdsuspõhiõigus lubab samas olukorras olevaid isikuid erinevalt kohelda, kui selleks on mõistlik ja asjakohane põhjus³⁶. Praegusel juhul on samas olukorras olevateks isikuteks Eesti eri paigus elavad inimesed. Saarte elanike liikumisvõimalusi raskendab kaugus ja ülemereline asukoht. Sellega on nad liikumisvõimalustelt kehvemas olukorras kui teised Eesti elanikud, aga

³³ Eesti haiglavõrgu arengusuunad aastani 2040 (2023). lk 4. <https://www.sm.ee/haiglavork-ja-haiglavorgu-arengukavad>.

³⁴ Vt Märt Kõlli, „Tappev ebavõrdsus: patsient loobub ravist ja elust, sest haigla on liiga kaugel“. *Õhtuleht*, 24.03.2025.

³⁵ Case of Ponomaryovi v. Bulgaria, Application no. 5335/05, 21.06.2011, p 55.

³⁶ Vt nt RPKKo 20.06.2023 nr 5-23-25, p 52.

veelgi halvemasse olukorda on nad pandud maanteepikenduse eest lisanduva üleveotasuga. Tegemist on PS § 12 lg 1, §-de 28, 32 ja 37 tagatud võrdsuspõhiõiguse intensiivse riivega.

5.4.5. PS § 12 lg 1, §-de 31 ja 32 riive intensiivsus nende koosmõjus (võrdne kohtlemine, ettevõtlusvabadus ja omandipõhiõigus)

81. Praamipileti ostu kohustus riivab ka ettevõtlusvabadust, mida kaitseb PS § 31. Kohustus osta saartele pääsemiseks pilet piirab saartel asuvaid tooteid ja teenuseid pakkuvate ettevõtjate võrdseid võimalusi konkurentsis. Üleveotasu mõjutab otseselt paljusid ettevõtjaid, kuna veokulud on suuremad. Majutusettevõtjaid ja paljusid teisi turismist sõltuvaid ettevõtjaid mõjutab üleveotasu seeläbi, et külastaja võib otsustada mujale minna väiksemate kulutuste tõttu, ja teiseks, et üleveoks makstava üleveotasu võrra on inimestel vähem võimalik koha peal kulutada.

82. Kuigi saarte eraldatus mängib olulist rolli kohalike ettevõtjate praktilistes probleemides ega ole osa hinnatavast regulatsioonist, on hinna mõju oluline asetada konteksti. Seetõttu tuuakse esmalt välja praamiliikluse olukord kohalike ettevõtjate pilgu läbi, mis põhineb peamiselt empiirilisel küsitlusel, millega lubati vastajatele anonüümsust. Teiseks käsitletakse seda, kuidas on määrase kehtestamisel hinnatud mõju ettevõtlusele ja majandusele laiemalt. Kolmandaks hinnatakse sotsiaalmajanduslikku mõju ettevõtlusvabaduse riivele.

5.4.5.1. Saarelise asukoha olude kirjeldus

83. Saaremaa praamid käivad 30 minuti tagant, Hiiumaa praamid 1 h 30 minuti tagant. Seetõttu on sadamas ootamisi Hiiumaaga rohkem ja pikemalt. Kõik ettevõtjad üritavad vältida olukorda, kus veok peaks sadamas ootama, sest lisaks kaotatud ajale tähendab see ettevõtjale kulu (veoki liising, raskeveokimaks, teekasutustasu, kindlustused, juhi tööaeg nii palgakulu mõttes kui ka sõidumeeriku kontekstis on üldiselt arvestatud pideva sõitmise ja teenuse osutamise järgi). Sadamas ootamine on juhi tööaeg, mis läheb sõidumeeriku arvestusse, mille suhtes on ka politsei väga tähelepanelik.

84. Broneeringuid (st pileteid kindlale väljumisele ette osta) on võimalik teha parvlaeva liinimeetrite 70% ulatuses³⁷ ning suvistel tipuaegadel, st nädalavahetustel ja nädalavahetuse eel, eriti kui saartel toimuvad suuremad sündmused, tuleb broneeringud teha mitu nädalat ette. Osa ettevõtjaid väldivad seetõttu üldse laadimist neljapäeviti-reedeti. Ühe ettevõtja sõnul hilineb veos igal teisel korral, kui ei ole olnud enam võimalik teha broneeringut soovitud ajaks. Üks ettevõtte, kes lubab alati punktuaalsust, saadab veoki üle hilisõhtul, nii et auto jõuab alati varahommikul õigeaks ajaks kliendi juurde. See tähendab lisakulu.

85. Kaubaveo transpordiahelas on sageli palju muutuvaid faktoreid, mis ei võimalda praamile sõitu täpselt ette planeerida ja vastavalt sellele broneerida. Veoteenust kasutavad ettevõtjad eelistavad kohalikke vedajaid, kuna kohalikud vedajad on osakoormate ja eri kohtadest laadimise suhtes paindlikumad kui muidu soodsamad Leedu ja Poola vedajad. Mitmest kohast laadimine teeb sadamasse jõudmise täpsest ajast kinnipidamise aga keerulisemaks. Seejuures koormab ootamisest tulenev lisakulu eriti neid veoteenuse osutajaid, kes osutavad teenust suuresti saarte ja mandri vahel.

86. Suviste nädalavahetuste tipuaegade all kannatab ka turism. Pikema puhkuseid plaanivad inimesed sageli ette, samas ei pruugi saartel harva käijad õigeaegselt mõelda pileti etteostmise vajadusele. Seevastu nädalavahetuse plaanid tekivad tihti spontaanselt, kuid spontaanselt saartele minek tähendab prognoosimatut ooteaega ja suuremat kulu – reedesel minekul ja pühapäeval tagasitulekul on pileti hinnal koefitsient, st see on kallim, ja lisaks tuleb

³⁷ Vt <https://www.praamid.ee/piletiostu-voimalused/>.

broneeringu puudumisel arvestada järjekordadega. Seetõttu valib osa inimesi puhkamiseks muu sihtkoha.

87. Eraldi probleem tekib ettevõtjatel suvisel viljakoristushooajal, kui on niigi tippaeg praamiliikluses. Sel ajal peavad veokid sageli sadamas ootama, mis omakorda põhjustab põllumeestele ooteaega ja täiendavaid kulusid – autod ei jõua õigeaks ajaks koormat laadima, põllumeestel tekib vajadus vili vahepeal ladustada, mis toob kaasa lisakulud.

88. On teenuseid, mille osutajaid ei ole üldse saartel koha peal. Nt vajadus lifti remontida võib seisata lifti kasutuse nädalaks, kuni teenuse osutaja saab saarele tulla. Kui isikul on vaja kohest õigusabi nt õiguskaitseorganites, ei pruugi saarelt leida ka advokaati.

89. Täiendavalt põhjustab probleeme see, et laevad vajavad aeg-ajalt remonti. Kui 2021. aastal vajas üks Saaremaa parvlaevadest viljakoristusajal ootamatult remonti, suunati üks Hiiumaa praam ajutiselt Saaremaa liinile ja Hiiumaa liinil asendas palju väiksem parvlaev Regula³⁸. Siis oli ühe ettevõtja sõnul veokite tavapärane aeg sadamas ja laevas kokku 5-7 tundi. 5-7 tunnist ooteaega tuleb ette ka tavalistel suvistel tipuaegadel.

90. Seega põhjustab vajadus arvestada praamigraafikuga ja -järjekordadega juba iseenesest ettevõtjatele nii märkimisväärseid probleeme tegevuse planeerimisel kui ka täiendavaid kulusid. Siin saab võrdluse tuua mõnekümne aasta taguse olukorraga, mida enam keegi ei kujutaks ette tänasesse päeva – Tallinn-Tartu maanteel olid Emajõe silla juures foorid, nii et silda said korraga ületada üksnes ühest sõidusuunast tulijad. Kaasajal oleks selline teetakistus mõeldamatu.

5.4.5.2. Üleveotasu mõju kaalutlused selle kehtestamisel

91. Eeltoodust nähtub, et praamiga väina ületus põhjustab ettevõtjatele enam kulusid kui piletitasu. Arvestades seda, et need kulud mõjutavad kõiki saarte ettevõtjaid, kes ei paku üksnes lokaalselt oma kaupu ja teenuseid saarelt pärit toorainest, on neil kuludel paratamatult ka mõju saarte majandusele. Hea õigusloome ja normitehnika [eeskirja](#) § 46 lg 1 p-de 1, 4 ja 5 järgi peab seaduseelnõu seletuskirjas olema analüüsitud regulatsiooni sotsiaalset mõju, mõju majandusele ja mõju regionaalarengule; sama eeskirja § 64 järgi kohaldatakse sama ka määruse eelnõu seletuskirjale. Järgnevalt käsitletakse kaalutlusi piletihindade kehtestamisel.

92. Pöördusime teabenõuetega asutuste poole, kes tegelevad või on varem tegelenud üleveotasudega³⁹ ning tutvusime eelnõude seletuskirjadega. Seletuskirjadest ja saadud vastustest selgus, et analüüsitud on vähesel määral üksnes piletihinna tõusude mõju ja põhjendatud sõidusoodustust kohalikule elanikule. Piletitasu kui sellise mõjuanalüüs puudub täielikult.

93. 1.03.2022 muudeti piletitasu määrust ja hindu tõsteti kuni 43% võrreldes varasemaga, 2016 kehtestatud hindadega. Seejuures analüüsiti põgusalt hinnatõusu mõju ja põhjendati seda kulude kasvamisega, peamiselt suurema palga- ja kütusekuluga, aga ka pühade ajal suurenenud nõudluse rahuldamiseks tehtud täiendavalt tellitud reiside tõttu. Leiti, et hinnatõusu mõju on väheoluline nii kohalikele elanikele ja ettevõtjatele kui ka külastajatele, seejuures seletuskirja ühes kohas viidati, et nõudlus võiks väheneda, teisel, et väike hinnatõus ilmselt ei mõjuta

³⁸ Vt ümberkorralduste kohta uudistes: <https://www.laanlane.ee/korduma-kippuvad-kusimused-parvlaeva-toll-onnetusest-tingitud-eriolukorras/> (23.07.2021), <https://online.le.ee/2021/07/26/parvlaev-tiiu-naaseb-nadalavahetuseni-hiiumaa-liinile/> (26.07.2021), <https://www.err.ee/1608295608/hiiumaale-reisijad-peavad-veel-uks-nadalavahetus-regulale-mahtuma> (2.08.2021), <https://www.err.ee/1608295728/toll-naaseb-liinile-hiljemalt-10-augustil> (2.08.2021).

³⁹ Teabenõuded Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, Kliimaministeeriumile, Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile ning Transpordiametile veebruaris ja märtsis 2025.

nõudlust.⁴⁰ 2024. aasta hinnatõusu põhjendati Sõru-Triigi liini veomahu suurenemise ja hindade tõusuga ning leiti, et puudub oluline sotsiaalne mõju, on väike mõju Saaremaa ja Hiiumaa majandusele⁴¹.

94. Seejuures ei ole piletihindu tõstetud lähtuvalt tarbijahinnaindeksi muutumisest, vaid piletite hinnatõus on olnud palju suurem ja ennustamatu. Reisija täispileti näitel, 2016. aastal tõsteti hindu 15%, samas kui tarbijahinnaindeks oli mitu aastat praktiliselt muutumatu püsinud. Alles 2021. aastaks oli tarbijahinnaindeks piletihinnale sisuliselt järele jõudnud, kuid siis toimus järgmine hinnatõus kuni 43% 2022. aastast. Ka 2024. aastaks ei olnud tarbijahinnaindeks jõudnud piletihinnatõusule järele – 65% vs. 53% (võttes algpunktiks 2013. aasta).⁴²

95. Hinnatõusud on olnud ka ootamatud. Alates 1.03.2022 hindu tõstnud määruse muutmise eelnõu saadeti kooskõlastusele 28.01.2022; alates 1.01.2024 hindu tõstnud määruse eelnõu 6.12.2023. PS §-st 10 tuleneb õiguspärase ootuse põhimõte, mille järgi peab igaühel olema võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu rabavalt isikule ebasoodsas suunas⁴³.

96. Lisaks ei ole kõik hinnad korelatsioonis sõidu pikkusega – Virtsu-Kuivastu ülesõit on 27 minutit, Rohuküla-Heltermaa 1 h 15 min ning Sõru-Triigi 1 h. Seejuures on aga üle 750 kg täismassiga haagise ja haagissuvila ülevedu kõige kallim Sõru-Triigi liinil – 13,2 eurot, samas kui hind mandrilt Saaremaale on 10,8 ja Hiiumaale 12 eurot. Samuti on üle 3500 kg kaaluva veoauto, traktori ja liikurmasina pileti Hiiumaa-Saaremaa vahel kõige kallim (22 eurot vs. 16 ja 18 eurot). Anomaalia põhjendusi seletuskirjadest ei leia.

5.4.5.3. Üleveotasu sotsiaalmajanduslik mõju ja mõju ettevõtlusele

97. Sotsiaalmajanduslikku mõju ja mõju ettevõtlusele avaldub kolmel moel. Esiteks peavad kohalikud ettevõtjad arvestama oma kulustruktuuris piletikuluga. Teiseks avaldub mõju turismisektorile külastajate hinnasurve kaudu. Kolmandaks on piletitasul kogu saarte majandusele mõju, mis sarnaneb olemuselt külastusmaksuga.

(a) Üleveotasu otsene mõju ettevõtjatele

98. Ülal punktis 7.4.1. esitleti parvlaevaliikluse mõju saarte ettevõtjatele empiirilise küsitluse kaudu. Sama küsitluse andmetel selgus, et üleveotasu moodustab ettevõtete veokuludest alates tühisest osast (eksport Euroopasse) kuni 10%. Täpsema analüüsi puudumisel jääb mulje, et enamikel juhtudel on üleveotasu osakaal veokulust mõne protsendi juures. Tegu on tuntava, ehkki üldjuhul mitte väga suure kuluga.

99. Samas ei saa ühekordset suhteliselt väikest kulu ettevõtjatele tühiseks pidada. On ju üldteada, et püsikulude nagu kütuse, elektri, kütte ja sideteenuste väikesel hinnatõusul on tegelikult ulatuslik mõju (vrd ülal p 63).

⁴⁰ Majandus- ja taristuministri 25. septembri 2015. a määruse nr 120 „Avaliku teenindamise lepingu alusel teostataval liiniveol sõitja kõrgeim piletihind, sõiduki ja selle haagise piletihinnad ning sõidusoodustused Kuivastu-Virtsu, Rohuküla-Heltermaa ja Sõru-Triigi parvlaevaliinidel“ muutmise määruse eelnõu (28.02.2022) seletuskirja lk 4, 8-10.

⁴¹ Majandus- ja taristuministri 25. septembri 2015. a määruse nr 120 „Avaliku teenindamise lepingu alusel teostataval liiniveol sõitja kõrgeim piletihind, sõiduki ja selle haagise piletihinnad ning sõidusoodustused Kuivastu-Virtsu, Rohuküla-Heltermaa ja Sõru-Triigi parvlaevaliinidel“ muutmise määruse eelnõu (6.12.2023) seletuskirja lk 2-3.

⁴² Majanduseksperdi seisukoht, lk 9-10.

⁴³ RKPSKo 2.12.2004 nr [3-4-1-20-04](#), p 13.

(b) Üleveotasu mõju turismisektorile

100. Piletihindade mõju peaks terviklikult hindama riik. Kuna riik seda teinud ei ole, tugineme siinkohal peamiselt majanduseksperdi analüüsile, kuidas mõjutavad piletihinnad saarte turismi.

101. Esiteks mõjutab saarte turismisektorit see, et saartele minek on juba iseenesest aeganõudev ja ka teepikkuse tõttu kulukam kui sõita muudesse maakonnakeskustesse (vt ülal alapeatükis 5.4.3. kulude võrdlus liikumisel Eesti maakonnakeskuste vahel). Arvestades saartele liikumise suurt ajakulukust, on mõistetav, et paljudel juhtudel on mõttekas kasutada liikumiseks sõiduauto. See lisab kulukust võrreldes niigi pikemast teekonnast tingitud suuremale kulule. Seejuures tuleb silmas pidada, et Eesti ettevõtjad ei konkureeri mitte ainult teiste Eesti ettevõtjatega, vaid samas hinnaklassis saab puhata ka välismaal⁴⁴.

102. Teiseks on külastajate piletitasu võrreldav külastusmaksuga. 2023. aastal moodustasid OÜ TS Laevad reisijate arvust 40% täispiletiga reisijad, samas nende tulu osakaal oli 69%. Ka sõidukipiletite puhul moodustavad saarte külalised nii mahulises kui ka rahalises arvestuses suurema osa. Seetõttu on piletitasu vaadeldav pigem külastusmaksuna, vähem püsielanike täiendava maksuna. Samas mõlemad maksud kahandavad potentsiaalselt saarte majanduse mahtu.⁴⁵

103. Arvestades keskmist ööbimise kulu saartel ning keskmist piletite eest tasumise hinda on piletitasu võrreldav majutusasutuste 19,17%-lise külastusmaksuga. Külastusmaksu negatiivne mõju majandusele seisneb nõudluse vähenemises, mis vähendab ettevõtjate tulusid. Turismi nõudlusel on suur elastsus, st tarbijad loobuvad kõrgema hinna tõttu kergemini teenustest. Turismisektori väikesed hinnatõusud võivad nõudlust palju vähendada. Ühe 2015. a uuringu järgi oli turisminõudluse elastsus -1,291, mis tähendab 1% hinnatõusu korral nõudluse langust 1,291%.⁴⁶ Üleveotasu kehtestavate eelnõude seletuskirjades ei ole seejuures üldse käsitletud turismi nõudluse elastsust.

104. Euroopa Komisjon on 2017 a. avaldanud mahuka analüüsi maksude mõjust Euroopa turismisektori konkurentsivõimele (edaspidi: EK analüüs)⁴⁷. EK analüüsile on lisatud tabelarvutuskeskond „EU tourism tax tool 2017“, mille abil on võimalik välja arvutada erinevate turismimaksude mõju liikmesriikide majandusele (edaspidi: EK analüüsi tabel). EK analüüsi tabeli järgi tähendaks 2017. aastal 19,17%-line majutusasutuste külastusmaks Eesti kogu SKP vähenemist sel aastal 120,9 miljonit eurot ehk 0,5%. Majutajate tulu langenuks 16%. Seejuures on suursaartel turismisektori mõju SKP-le Eesti keskmisest umbes kaks korda suurem. Seega on tõenäoliselt ka mõju turismisektorile umbes kaks korda suurem.⁴⁸ Lisaks tuleb arvestada saarte turismi nõudluse suuremat elastsust. Turismi nõudluse elastsust vähendab äriturism. Äriturismi osakaal on saartel väiksem Eesti keskmisest, seega on saarte turismi nõudlus keskmisest elastsem ja lisatasude mõju turismi nõudlusele keskmisest suurem.

105. Täiendavalt tuleb märkida, et kõikidest reisijatest kasutasid statistikas kajastuvat ööbimist kõigest üks kuuendik külastajatest. Seejuures ei kajasta majutuse statistika külastajaid alla 5 voodikohaga majutusasutustes.

⁴⁴ Vt nt Eesti Ekspressi artikkel 18.08.2024 <https://ekspress.delfi.ee/artikkel/120315565/vordlus-kas-perel-on-turki-ja-kreekasse-lennata-odavam-kui-puhata-estis>.

⁴⁵ Majanduseksperdi seisukoht, lk 12.

⁴⁶ Majanduseksperdi seisukoht, lk 14-15.

⁴⁷ European Commission: Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, The impact of taxes on the competitiveness of European tourism – Final report, Publications Office, 2017, <https://data.europa.eu/doi/10.2873/22642>.

⁴⁸ Majanduseksperdi seisukoht, lk 14-16.

(c) Üleveotasu mõju saarte majandusele

106. 2023. aasta OÜ TS Laevad piletitulu oli kahelt liinil kokku 14,7 miljonit eurot, mis moodustab u 2% Hiiu- ja Saaremaa sama aasta 699 miljoni eurosest sisemajanduse koguproduktist.⁴⁹

107. 1.03.2022 jõustunud hinnakirja kehtestava määruse seletuskirjas põhjendati püsielanike soodustust vajadusega tagada neile võimalus liikuda vähemalt ligilähedaseltki samasuguste kuludega võrreldes mandril elavate isikutega. Paradoksaalselt tõusetub püsielanike halvem situatsioon võrreldes mandrielanikega tõenäoliselt suuremas mahu läbi külastajate kõrgemate reisikulude saarte. Külastajate täiendavad kulud tähendavad saarte majanduse madalamat konkurentsivõimet ning saarte elanike võimalused endale elatist tehinda on kehvemad kui mandrielanikel. Kui 2023. aastal säästsid kohalikud sõidusoodustuste kaudu ca 5-6 miljonit eurot, siis tasuline praamiteenus kahandas 2023. aastal saarte SKP-d ainuüksi turiste teenindavate sektorite negatiivsete mõjude tõttu umbes 7 miljonit eurot⁵⁰. Külastusmaksuna toimiv piletitasu ei koorma mitte üksnes majutussektorit, vaid otseselt ja kaudselt veel suurt hulka teenuseid, nt toitlustust, aga ka kommunalteenuseid ja ehitust. Lisaks arvestatakse ka tingitud mõju – sellega mõõdetakse täiendavat tarbimist, mille on tinginud otseste ja kaudsete mõjude tõttu suurenenud kasumid ja töökohad.⁵¹

108. EK analüüsi tabeli järgi on arvestatud üksnes mõjusid turiste teenindavatele sektoritele. Otsest piletihinna mõju vedudele käsitleti ülal alapunktides 98-99. Kuidas üleveotasu mõjutab teenuste ja toodete hindu ning saarte elanike ja ettevõtete võimalusele omale elatist teenida, vajab põhjalikku analüüsi. Seega on tasulise praamiteenuse kogumõju saarte SKP-le tegelikult suurem kui eelmises punktis välja toodud⁵².

109. Kokkuvõttes riivab tasuline praamiteenus intensiivselt saarte elanike ja ettevõtete ettevõtlusvabadust.

5.5. Legitiimse eesmärgi kaalukus

110. Legitiimne eesmärk, mille kaalukust järgnevalt analüüsitakse, on eesmärk katta parvlaevaveo kulusid.

111. Parvlaevaliiklust doteerib ka riik. 2024. aastal kattis piletitulu keskmiselt 41% veoteenuse tasust. Seejuures Virtsu-Kuivastu liinil katsid 2024. aastal sõitjad 55% kuludest, Rohuküla-Heltermaa liinil 26%.⁵³ Õigusaktides ja seletuskirjades puuduvad mis tahes analüüsid, selgitused ja põhjendused, miks kaetakse piletihindadega just selline osa.

112. Võrdluseks saab tuua reisirongiliikluse, mida riik samuti doteerib. Riigi toetus moodustas perioodil 2021—2023 OÜ TS Laevade tuludest keskmiselt 59%. Seevastu OÜ Eesti Liinironge (Elron) toetas riik 66%-ga.⁵⁴ Seega toetab riik parvlaevaliiklust, millele ei ole saarte liikumiseks alternatiivi⁵⁵, vähem kui reisirongiliiklust, millele on olemas alternatiiv maanteed mööda nii isikliku sõidukiga kui ka ühistranspordiga. Seejuures on norm, mis volitab ministrit raudteeliikluses piletihinda kehtestama, ÜTS § 31 lg 2 p-s 1 sama moodi sõnastatud nagu

⁴⁹ Majanduseksperdi seisukoht, lk 12. Triigi-Sõru liini teenindab teine ettevõtja.

⁵⁰ Lähtuvalt EK analüüsi tabelist ja arvestades, et turismisektori mõju saarte SKP-le on Eesti keskmisest umbes kaks korda kõrgem.

⁵¹ Majanduseksperdi seisukoht, lk 12-14.

⁵² Majanduseksperdi seisukoht, lk 16.

⁵³ Majanduseksperdi seisukoht, lk 7.

⁵⁴ Majanduseksperdi seisukoht, lk 11.

⁵⁵ Reisijad saavad saarte ka lennukiga, kuid lendavad lennukid on väiksed. Nii mahub Hiiumaa lennukile 33 reisijat. Nädalas väljub kokku 12 lendu kummaski suunas. – Vt Hiiumaa valla veebilehe info 1.02.2025 <https://vald.hiiumaa.ee/lennuk>.

praamipileti hinna puhul. Põhjendusi, miks osa Eesti elanike jaoks eluliselt vajalikku ühendust toetatakse vähem kui ühistransporti, millele on alternatiiv, ei ole teada.

113. Kui arvestada OÜ TS Laevade ja OÜ Eesti Liinirongide kasumeid, siis on riigi toetus veelgi enam rongiliikluse poole kaldu. 2019—2023 oli OÜ Eesti Liinirongide ärikasum ja aruandeaasta kogukasum negatiivsed, vaid sihtfinantseerimise netomeeetil arvestatud kasum oli marginaalselt positiivne (0,3-0,7% tuludest). Seevastu OÜ TS Laevad on teeninud aastatel 2016—2023 ärikasumit 2,21-9,64%, keskmiselt 6,14%. Kui riigi toetus jääks samaks ja piletihindu vähendataks kasumi teenimise osa võrra, võiks kõiki piletihindu keskmiselt üle kahe korra langetada. Kui aga jäetaks ära kasumi teenimise komponent ja piletitulu jääks samaks, siis parvlaevade riiklik toetus kahaneks arvestuslikult koguni u 47%-ni,⁵⁶ seega 19% võrra väiksem kui reisirongiliiklusel. Väiksema doteerimisega hoitakse küll kokku riigi kulusid, kuid ei ole teada, mis võiks olla mõistlik ja asjakohane põhjendus, miks peaks seejuures kohtlema halvemini isikuid eluliselt vajaliku ühenduse kasutamisel võrreldes ühendusega, millele on alternatiiv. Riigikohus pidas kohtunike pensionide asjas riigi säästu 0,8% kohtute kogu eelarvest mitte kuigi ulatuslikuks⁵⁷.

5.6. Põhiõiguste riive mõõdukus

114. Põhiõiguste riive mõõdukusele lõpliku hinnangu andmiseks tuleks teha täiendavalt põhjalikud analüüsid.

115. Riivet ei saa pidada mõõdukaks seetõttu, et ühekordne üleveotasu maksmise kohustus ei ole suur omandipõhiõiguse piirang ning et riigi raha tuleb säästlikult kasutada. Arvestama peab paljude põhiõiguste riiveid kogumis, sh nende, millel on suur mõju ka teiste põhiõiguste teostamisele. Silmas tuleb pidada sedagi, et saarte elanikud on oma mitmete põhiõiguste teostamisel asukohast tulenevalt niigi halvemas olukorras võrreldes teiste Eesti elanikega.

116. Eriti drastiline ja lõpuni hindamata on aga piletitasu sotsiaalmajanduslik mõju, sh mõju saarte SKP-le. See omakorda mõjutab negatiivselt elanike võimalusi omale elatist teenida, suutlikkust erinevad teenuseid kasutada, aga ka seda, mis teenuseid saartel üldse pakutakse.

117. EL õigusest tuleneb küll, et avaliku teenuse lepingu puhul tuleb äriühinguid võrdselt kohelda, kuid seda alles siis, kui on otsustatud pakkuda äriühingutele võimalust avalikku teenust osutada ja seejuures tulu teenida. Tallinna linnas on ühistransport kohalikele elanikele tasuta, kuigi seda korraldatakse äriühingu vormis AS Tallinna Linnatranspordi kaudu. Soomes Turu ja Ahvenamaa saarestikus on praamisõidud üldjuhul tasuta. Seejuures korraldab seal praamiliiklust maakonnavalitsuse üksus Ålandstrafiken⁵⁸. Seejuures on elanikke Saaremaal ja Hiiumaal kokku kolmandiku võrra rohkem kui Ahvenamaal – ca 40 000 vs. 30 000⁵⁹.

118. Seega riigil on võimalus valida erinevate viiside vahel, kuidas praamivedu korraldada, kuid seejuures tuleb arvestada isikute põhiõiguste kaitse vajadust. Kui riik otsustab avalikku teenust pakkuda eraõiguslike äriühingute kaudu ja äriühingute eesmärk on kasumit teenida, tuleb hinnata, milline kasumi suurus on mõistlik ja asjakohane. Seejuures tuleb arvestada tavapärasest kasumit sektoris, seda, et avaliku teenuse lepingu puhul on sisuliselt tegu garanteeritud käibega. Seejuures ei tohi unustada, et äriühingu kaudu avalikku teenust osutades ei tulene kusagilt nõuet, teenuse peab (osaliselt) kinni maksma teenuse kasutaja.

⁵⁶ Majanduseksperdi seisukoht, lk 11-12.

⁵⁷ RKÜKo 26.06.2014 nr 3-4-1-1-14, p 121.

⁵⁸ Vt <https://www.alandstrafiken.ax/om-alandstrafiken>.

⁵⁹ Statistikaameti andmetel on Saaremaal 2024. a seisuga ca 32 000, Hiiumaal ca 8400 elanikku (stat.ee). Ahvenamaal on ca 30 600 elanikku (<https://www.asub.ax/en/statistics/population/size-and-structure-population>).

119. Parvlaevaveoteenuse viisi ja kulude katmise valiku tegemisele peaks eelnema põhjalik analüüs, kus mh hinnatakse, millise sotsiaalse või majandusliku kasu annaks tasuta praamiliiklus. Riigikohus on leidnud, et kuigi seadusandjal on lai otsustusruum, ei pruugi riigi mõningane kokkuvõttelegitiimse eesmärgina õigustada isiku õiguste intensiivset riivet ja ebavõrdset kohtlemist⁶⁰. Praegu on tegemist olukorraga, kus juba loomulike asjaolude tõttu ebasoodsamas olukorras isikud pannakse täiendava kohustusega veel kehvemasse olukorda.

120. Seega üleveotasust tulenevate põhiõiguste riivete põhiseaduspärasusele lõpliku hinnangu andmiseks peab riik tegema esmalt põhjaliku sotsiaalse ja majandusliku analüüsi. Riik ei tohi lähtuda üksnes majanduslikust tulu-kulu meetodist. Võrreldav on olukord, et teede korrashoid tuleb tagada ka pisikesse külla või üksiku maamajani sõltumata sellest, kui palju neis maksumaksjaid elab või töötab ja riigile tulu toob.

121. Analüüsi tulemusel võidakse leida, et üleveotasu kui selline on põhjendatud ja põhiseaduspärane. Riigikohus on märkinud vähemalt riigi pikaajalise kasvava kohustuse puhul, et riigi raha säästliku kasutamise puhul saab arvestada ka riigi tegelikke võimalusi⁶¹. Kui leitakse, et üleveotasu on põhiseaduse järgi (vähemalt praeguses majandusolukorras) lubatav, tuleb seaduse tasandil üheselt sätestada alused üleveotasu kujundamisel, mis määravad ära lubatava üleveotasu suuruse. Lisaks tuleb ette näha alus, millest lähtuvalt ja kuidas võib üleveotasu tõsta. Seejuures on kaheldav, kas saab olla õiguspärane tarbijahinnaindeksist kiirem üleveotasu tõus.

Allar Jõks
vandeadvokaat, partner

Ulrika Paavle
jurist

⁶⁰ RKÜKo 21.11.2023 nr [5-23-1](#), p 99.

⁶¹ RKÜKo 21.11.2023 nr [5-23-1](#), p 82.