Liiklusseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus
1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõukohase seadusega on liiklusseaduses kavandatud õiguslik alus, mis võimaldab erakorralistes oludes ajutiselt leevendada autojuhtide sõidu- ja puhkeaja nõudeid. Kehtivas õiguses selline alus puudub, kuigi Euroopa Liidu õigus selle võimaluse ette näeb.

Euroopa Liidu sõidu- ja puhkeaja määrus sätestab, et liikmesriigid võivad erandlikel asjaoludel teha nõuetest ajutisi erandeid, näiteks kütusepuuduse, lumetormi, pandeemia või muu kriisi ajal, et tagada elutähtsate kaupade vedu või oluliste sõitjateveo ühenduste toimimine. Eesti pole seni seda võimalust seaduses reguleerinud, mistõttu puudub kriisiolukorras kiire ja õiguslikult korrektne reageerimisviis.

Erandi tegemise võimalus ei tähenda järeleandmist liiklusohutuses. Sõidu- ja puhkeaja piirmäärad on rahvusvaheliselt ühtlustatud kokkuleppelised normid, millega tasakaalustatakse liiklusohutuse, juhtide töötingimuste ja ausa konkurentsi eesmärke. Need ei ole meditsiiniline lävi, mille mõningane ületamine tähendaks automaatselt väsinud juhti ja täiendavat ohtu liikluses. Ka senises Euroopa praktikas on erandeid rakendatud mõõdukalt: päevast sõiduaega on pikendatud tavaliselt ühe kuni kahe tunni võrra. Erandi ajal jäävad kehtima tööaja üldnõuded, mis piiravad sõidu- ja puhkeaja erandi kasutamist ka kriisiolukorras. Samuti lasub vedajal kohustus tagada, et juht ei juhiks sõidukit väsinuna.

Eelnõu kohaselt saab valdkonna eest vastutav minister kehtestada määrusega sõidu- ja puhkeajanormidest erandi kahel juhul: pikemaajalise erandina Euroopa Komisjoni eelneval loal ning kiireloomulise ajutise erandina kuni 30 päevaks, teavitades sellest komisjoni viivitamata. Seadus sätestab erakorralise asjaolu määratluse, mis seob erandi andmise avaliku huvi kaitsega: erand peab olema vajalik ohu tõrjumiseks, kahju ärahoidmiseks või vähendamiseks, elutähtsa teenuse toimimiseks või varustuskindluse tagamiseks.

Eelnõuga ei kaasne kulusid riigieelarvele. Seadus jõustub üldises korras.

Eelnõu ei too vedajatele ega kodanikele uusi info- või halduskohustusi ega vastavuskulusid. Erandite kohaldamise korral vedajate halduskoormus erandi kehtimise ajal pigem väheneb või jääb samaks. Erandi kasutamine on vedajale vabatahtlik ning vedaja võib jätkata ka tavapäraste sõidu- ja puhkeajanõuete järgimist. Avaliku sektori töökoormus jääb tavapärastes oludes samaks; erakorralise asjaolu ilmnemisel tekib Kliimaministeeriumile ajutine lisatöökoormus (ministri määruse ettevalmistamine ja Euroopa Komisjoni teavitamine), mis mahub olemasolevate ressursside raamidesse.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Seaduseelnõu ja seletuskirja koostasid Kliimaministeeriumi teede- ja raudteeosakonna nõunik Hindrek Allvee (tel: 639 7670, e-post: hindrek.allvee@kliimaministeerium.ee), veondus- ja

liiklusvaldkonna juht Margus Tähepõld (tel: 625 6490, e-post: margus.tahepold@kliimaministeerium.ee) ja teede- ja raudteeosakonna peaspetsialist Priit Tuuna (tel: 625 6449, e-post: priit.tuuna@kliimaministeerium.ee).

Eelnõu ja seletuskirja õiguseksperti tegi Kliimaministeeriumi õigusosakonna nõunik Mari-Liis Kupri (e-post: mari-liis.kupri@kliimaministeerium.ee). Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Justiits- ja Digiministeeriumi õigusloome korralduse talituse toimetaja Aili Sandre (e-post: aili.sandre@justdigi.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga.

Eelnõu on seotud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 561/2006 artikli 14 ja määruse (EL) nr 165/2014 artikli 3 lõike 3 rakendamisega (vt täpsemalt osa 5).

Eelnõu ei ole seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthäälte enamus.

Eelnõukohase seadusega muudetakse liiklusseaduse (LS) redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 11.07.2026, 45.

2. Seaduse eesmärk

Seaduse eesmärk on tagada Eesti transpordisektori toimepidevus erakorralistes oludes, nt tarneahela kriisid, äärmuslikud ilmastikuolud, streigid transpordisektoris, energiavarustuse häired, pandeemia või sõjalised pinged regioonis. Kuivõrd mootorikütuse, toidukaupade, ravimite, loomade ja muude elutähtsate kaupade riigisisene vedu toimub valdavalt maanteed mööda ja sõltub oluliselt autoveost, siis erakorralistes oludes võib elutähtsate kaupade liikumise ja varustuskindluse tagamiseks olla ajutiselt vajalik, et juhtide töö- ja puhkeaja piirangud oleksid tavapärasest paindlikumad. Selleks luuakse seadusega riigisisene õiguslik alus Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 561/2006 (edaspidi *sõidu- ja puhkeaja määrus*) artikli 14 lõigetes 1 ja 2 ette nähtud erandite rakendamiseks Eesti õiguses.

Kuna sõidu- ja puhkeaja määruse kohaldamisala ei piirdu veoseveoga, vaid hõlmab määruses sätestatud tingimustel ka sõitjatevedu, võib artikli 14 kohase erandi kehtestamise vajadus tekkida mõlema veoliigi puhul. Veoseveol võib erandi vajadus olla eelkõige seotud varustuskindluse ning elutähtsate kaupade liikumise tagamisega. Sõitjateveol võib vajadus tekkida näiteks olukorras, kus erakorralise asjaolu tagajärjel on häiritud tavapäraste transpordiühenduste toimimine ning ühiskonna toimimiseks või üldhuviteenuse jätkumiseks on vaja ajutiselt suurendada määruse kohaldamisalasse kuuluva sõitjateveo mahtu või korraldada vedusid tavapärasest erinevatel tingimustel.

Lisaks on kavas luua riigisisene alus, et sõidumeeriku kasutamise tingimustes saaks teha erandeid Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 165/2014 (edaspidi *sõidumeerikumäärus*) artikli 3 lõike 3 tähenduses. Kavandatava erandi eesmärk on tagada, et erakorralises olukorras ei katkeks elutähtsate teenuste, varustuskindluse või muu avalikes huvides kriitilise veovajaduse

toimepidevus üksnes sõidumeerikuga seotud haldus- või tehniliste kohustuste ajutise täitmise võimatuse tõttu. Erand võib olla vajalik eelkõige juhul, kui erakorraliste asjaolude tõttu ei ole võimalik õigeaegselt uuendada või asendada juhikaarte või teha tähtaegselt sõidumeeriku korralisi töökojakontrolle, mistõttu peaks juht või sõiduk muidu kõrvale jääma veost, mille jätkumine on avalikes huvides vältimatult vajalik. Erandi eesmärk ei ole loobuda kontrollist ega andmete kogumisest, vaid võimaldada ajutiselt kohandada kontrollivahendiga seotud kohustusi nii, et kriitiline veoteenus saaks jätkuda ja kontrollitavus säiliks võimalikult suures ulatuses.

Sõidu- ja puhkeajamääruse artiklid 6–9 kehtestavad vahetult kohaldatavad nõuded mootorsõidukijuhtide sõiduaegadele, vaheaegadele ja puhkeperioodidele. Need normid kaitsevad juhtide töötingimusi ja liiklusohutust. Määruse artikkel 14 näeb ette, et liikmesriigid võivad erandlikel asjaoludel teha neist nõuetest ajutisi erandeid: lõige 1 pikemaajaliste erandite jaoks Euroopa Komisjoni eelneval loal ning lõige 2 kiireloomuliste ajutiste erandite jaoks kuni 30 päevaks, teavitades sellest komisjoni viivitamata.

Artikli 14 alusel kehtestatav erand on olemuselt riigisisene meede. Erand võib hõlmata ka rahvusvahelisel veol osalevaid sõidukeid ja juhte ulatuses, milles vedu toimub Eesti territooriumil ja kuulub määruse (EÜ) nr 561/2006 kohaldamisalasse.

Kehtivas Eesti õiguses puudub volitusnorm artikli 14 kohaste erandite kehtestamiseks. Liiklusseaduse § 130 reguleerib küll mootorsõidukijuhi töö-, sõidu- ja puhkeaja nõudeid ning sätestab lõikes 12 loetelu sõidu- ja puhkeajamääruse artikli 13 kohastest riigisisestest eranditest, kuid artikli 14 jaoks riigisisest rakendussätet ei ole: ei ole kindlaks määratud, milline organ on pädev erandit kehtestama, millises õigusakti vormis seda tehakse ning millised on erandi kehtestamise tingimused. See lünk tekitab olukorra, kus riigil on erakorralises olukorras raske operatiivselt tegutseda.

Senine Euroopa praktika kinnitab volitusnormi vajadust. Artikli 14 lõike 2 kohaseid erandeid on Euroopa Komisjonile teavitatud andmete kohaselt rakendanud enamik ELi liikmesriike, sh Portugal, Hispaania, Prantsusmaa, Saksamaa, Madalmaad, Belgia, Iirimaa, Poola, Tšehhi ja Rumeenia. Erandeid on kehtestatud põllumajandustootjate protestide, pandeemia, kütusepuuduse, energiakriiside ja äärmuslike ilmastikuolude ajal.

Kuna sõidu- ja puhkeaja määruse artiklites 6–9 sätestatud nõuded kaitsevad juhtide töötingimusi (PS § 29 lg 4) ja liiklusohutust (PS § 16), peab neist erandite tegemise volitus tulenema seadusest ning vastama PSi §-st 3 tulenevale seadusereservatsiooni nõudele.

Eelnõule ei ole koostatud väljatöötamiskavatsust, kuivõrd tegemist on ELi õiguse rakendamisega, mis ei eelda alternatiivide ulatuslikku kaalumist. Eelnõu on samuti kiireloomuline, arvestades, et eelkõige Lähis-Idas aset leidvatest pingetest tulenevalt võib tekkida ootamatu kriisiolukord, mil erandite rakendamine oleks vajalik. Eelviidatud põhjusel rakendasid kõnealust erandit näiteks Poola, Iirimaa ja Sloveenia, et tagada riigis kütusetarnete toimepidevus. Ka Eesti kütuseettevõtjad on osutanud vajadusele kriisiolukorras kõnealuse erandi rakendamiseks.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Liiklusseaduse § 130 lõiget 14 täiendatakse selliselt, et sinna lisatakse ka viide käesoleva eelnõuga lisatava § 130^1 lõigetele 1, 2 ja 4. Kehtiv säte paneb vedajale kohustuse teavitada juhti

veo laadist, kusjuures halveneda ei tohi juhi töötingimused ega väheneda liiklusohutus. Viidatavas lõikes 12 on loetletud erandid, millistel vedude puhul ei kohaldata sõidu- ja puhkeajamääruse nõudeid. Muudatusega lisatakse sättesse viide § 130[1] lõigetele, mille alusel on võimalik samuti sätestada erandeid sõidu- ja puhkeajamääruse nõuetest ning sõidumeerikumääruse kohaldamisest.

Liiklusseadust täiendatakse §-ga 130[1], millega sätestatakse volitusnormid sõidu- ja puhkeaja määruse artikli 14 lõigetes 1 ja 2 ette nähtud erandite rakendamiseks. Lisaks luuakse alus sõidumeeriku kasutamise tingimustes erandite tegemiseks sõidumeerikumääruse artikli 3 lõike 3 alusel.

Kehtiv LSi § 130 reguleerib mootorsõidukijuhi töö-, sõidu- ja puhkeaja nõudeid ning sätestab lõikes 12 loetelu sõidu- ja puhkeaja määruse artikli 13 kohastest riigisisestest eranditest. Artikli 14 kohaste erandite rakendamiseks puudub aga kehtivas õiguses volitusnorm: ei ole kindlaks määratud, milline organ on pädev erandit kehtestama, millises õigusakti vormis seda tehakse ega millised on erandi kehtestamise tingimused. Kuna sõidu- ja puhkeaja määruse artiklites 6–9 sätestatud nõuded on vahetult kohaldatavad ja kaitsevad nii juhtide töötingimusi (PS § 29 lg 4) kui ka liiklusohutust (PS § 16), peab neist erandite tegemise volitus tulenema seadusest ning vastama PSi §-st 3 tulenevale seadusereservatsiooni nõudele.

Erandite alused sätestatakse eraldi paragrahvina vahetult § 130 järel. Paragrahv 130 on juba praegu mahukas ning artikli 14 kohased erandid moodustavad sisuliselt eraldiseisva regulatsiooni: erinevalt § 130 lõikes 12 sätestatud artikli 13 kohastest püsivatest eranditest on need ajutised ja tehakse ministri määrusega konkreetse erakorralise asjaolu ilmnemisel. Eraldi paragrahv muudab regulatsiooni ülevaatlikumaks ja väldib § 130 lõigete arvu põhjendamatut suurenemist (HÕNTE § 24 lõige 5), asukoht § 130 järel säilitab aga temaatilise seose sõidu- ja puhkeaja nõuetega.

Eesti transpordisektori toimepidevus sõltub olulisel määral autoveost: mootorikütuse, toidukaupade, ravimite, loomade ja muude elutähtsate kaupade riigisisene vedu toimub valdavalt maanteed pidi. Erakorralistes oludes – olgu selleks tarneahela kriisid, äärmuslikud ilmastikuolud, streigid transpordisektoris, energiavarustuse häired, pandeemia või sõjalised pinged regioonis – võib olukord nõuda, et juhid saaksid ajutiselt töötada tavapärasest pikemalt, et tagada elutähtsate kaupade liikumine ja varustuskindlus. Ilma selge seadusest tuleneva volitusnormita on riigil erakorralises olukorras raske operatiivselt reageerida: puudub kindel õiguslik alus, millele tuginedes erand kehtestada, ning tekib oht, et erand ei vasta põhiseadusele.

Senine Euroopa praktika kinnitab seda vajadust. Näiteks 2025. aasta detsembris blokeerisid Prantsuse põllumajandustootjate protestid rahvusvahelist kaubavedu Prantsusmaa ja Hispaania vahel, mistõttu Portugal, Hispaania ja Prantsusmaa rakendasid artikli 14 lõike 2 kohaseid erandeid, pikendades päevast sõiduaega 11 tunnini ja nädalast sõiduaega 60 tunnini.[1] COVID-19 pandeemia ajal rakendasid peaaegu kõik ELi liikmesriigid artikli 14 erandeid, et tagada meditsiinivarustuse, toidukaupade ja esmatarbekaupadega varustamine. Samuti on erandeid kehtestatud äärmuslike ilmastikuolude (lumetormid, üleujutused), kütusepuuduse ja energiakriiside ajal.

[1] Vt https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/road/social-provisions/driving-time-and-rest-periods_en ja https://transport.ec.europa.eu/document/download/c768680f-c26e-460e-8f0a-58ccbb1a34c4_en?filename=temporary-relaxation-drivers.pdf.

Artikli 14 kohaste erandite kasutamine ei ole Euroopa praktikas piirdunud veoseveoga. Erandeid on kehtestatud ka sõitjateveole olukordades, kus erakorralise asjaolu tõttu on olnud vaja säilitada või kiiresti suurendada sõitjateveo võimekust. Näiteks Hispaanias kohaldati 2026. aasta jaanuaris erandit Kataloonia piirkondlikku raudteeliiklust asendanud sõitjateveole pärast raudteeliikluse täielikku peatamist. Samuti on liikmesriigid rakendanud erandeid üheaegselt nii veose- kui sõitjateveole äärmuslike ilmastikuolude ja muude ulatuslike transpordihäirete korral.

Seega võimaldavad erandid reageerida erakorralise asjaolu iseloomust lähtudes nii veose- kui reisijateveo vajadustele.

Paragrahvi 130[1] lõikega 1 sätestatakse volitusnorm sõidu- ja puhkeaja määruse artikli 14 lõike 1 kohase erandi kehtestamiseks. Artikli 14 lõige 1 sätestab, et liikmesriigid võivad pärast Euroopa Komisjonilt loa saamist teha artiklite 6–9 kohaldamisel erandeid eriolukordades toimuvate vedude korral, kui sellised erandid ei ohusta oluliselt määruse artiklis 1 nimetatud eesmärke (konkurents, töötingimused, liiklusohutus). Tegemist on pikemaajalise ja laiema erandiga, mille kehtestamine eeldab ELi tasandil eelnevat kontrolli. Kuna säte viitab vahetult artikli 14 lõikele 1, kohalduvad erandi tegemisel kõik selles ette nähtud tingimused, sh Euroopa Komisjoni eelneva loa nõue, ning neid seaduses eraldi ei korrata.

Praktikas on artikli 14 lõike 1 alusel antavate erandite vajadus seotud pikemaajaliste kriisidega, kus 30-päevasest ajutisest erandist (lõige 2) ei piisa. Sellistes olukordades vajab riik võimalust kehtestada pikemaajaline, kuid komisjoni loaga kontrollitud erand.

Erandi tegemise otsustab valdkonna eest vastutav minister määrusega. Sõnastus „otsustab … määrusega“ annab ministrile kaalutlusõiguse, kas ja millises ulatuses erand teha; erandi sisu, sh hõlmatavad veod, leevendatavad nõuded ja kehtivusaeg, määratakse kindlaks määruses. Ministri määrus on õigustloov akt (üldakt), mis on kooskõlas erandi olemusega: erand kehtib määramata arvu isikute (vedajate ja juhtide) suhtes abstraktsel hulgal juhtudel. Lisaks on sõidu- ja puhkeajanormid ise kehtestatud õigustloova aktiga (liiklusseadus ja vahetult kohaldatav ELi määrus), mistõttu ka neist erandite tegemine peaks süstemaatiliselt toimuma õigustloova akti kaudu.

Erandi kehtestamine on delegeeritud ministrile, mitte Vabariigi Valitsusele. Kuigi tegemist on potentsiaalselt tähtajatu ja laiaulatusliku erandiga, maandab proportsionaalsusriski piisavalt Euroopa Komisjonilt eelneva loa saamise nõue, mis on ise sisu poolest kaalutluskontroll: komisjon kontrollib, et erandi andmine ei ohustaks sõidu- ja puhkeaja määruse artiklis 1 nimetatud eesmärke. Analoogset lahendust on kasutatud ka näiteks LSi §-s 264[3], millega rakendati COVID-19 kriisi ajal ELi määruse (EL) 2021/267 kohased erandid, mille kohaselt otsustab erandi kasutamise valdkonna eest vastutav minister määrusega.

Paragrahvi 130[1] lõikega 2 sätestatakse volitusnorm sõidu- ja puhkeaja määruse artikli 14 lõike 2 kohase kiireloomulise ajutise erandi kehtestamiseks. Artikli 14 lõige 2 sätestab, et pakilistel juhtudel, mida põhjustavad erakorralised asjaolud, võivad liikmesriigid teha ajutisi, mitte üle 30 päeva kestvaid erandeid, mida peab nõuetekohaselt põhjendama ja millest peab komisjoni viivitamata teavitama. Euroopa Komisjon avaldab teabe nende erandite kohta viivitamata oma avalikul veebilehel. Kuna säte viitab vahetult sõidu- ja puhkeaja määruse artikli 14 lõikele 2, tulenevad erandi kestuse piirang (kuni 30 päeva) ning nõue erandit nõuetekohaselt põhjendada ja sellest komisjoni viivitamata teavitada otse määrusest ning neid seaduses eraldi ei korrata.

See on olemuselt operatiivmeede, mille rakendamine ei nõua komisjoni eelnevat heakskiitu, vaid üksnes viivitamatut teavitamist. Praktikas on see kõige sagedamini kasutatav instrument. Näiteks: mootorikütuse tarnehäired tekitavad vajaduse, et kütuseveokite juhid saaksid ajutiselt töötada pikema sõiduajaga, et tagada kütuse jõudmine tanklatesse kogu riigis; äärmuslik lumetorm halvab teedevõrgu ning pärast ilmastiku normaliseerumist on vaja kiiresti likvideerida veosemahtude kuhjumine; streik sadamas blokeerib kaubavoo ning alternatiivsed maismaavedude marsruudid nõuavad pikemaid sõiduaegu; pandeemia ajal on vaja tagada meditsiinivarustuse, toidukaupade ja desinfitseerimisvahendite kiire kohaletoimetamine. Kõigil neil juhtudel on ühine joon: erandi peab kehtestama kiiresti, see peab olema ajaliselt piiratud ja suunatud konkreetse probleemi lahendamisele.

Lõiked 1 ja 2 reguleerivad erinevaid instrumente. Lõike 1 alusel kehtestatav erand eeldab komisjoni eelnevat luba ja on pikemaajaline erand; lõike 2 alusel kehtestatav erand on operatiivmeede, mille rakendamine ei nõua komisjoni eelnevat heakskiitu, vaid üksnes viivitamatut teavitamist. Erinevat menetlust, ajalist ulatust ja kiireloomulisust silmas pidades on erandite alused reguleeritud eraldi lõigetes, mis annab selgema ülevaate delegeeritava volituse ulatusest.

Kolmkümmend päeva on ELi määrusest tulenev maksimumaeg, mida ei ole võimalik riigisiseselt pikendada. Ajaline piiratus tagab, et tegemist on tõepoolest ajutise meetmega. Kui erakorralised asjaolud kestavad kauem kui 30 päeva, tuleb üle minna artikli 14 lõike 1 menetlusele, mis eeldab komisjoni eelnevat luba.

Lõike 2 alusel kehtestataval erandil on kiireloomulisuse element keskne tingimus: artikli 14 lõige 2 kasutab sõnastust „*pakilistel juhtudel*“ („*urgent cases*“), mis eeldab operatiivset tegutsemist. Vabariigi Valitsuse määruse ettevalmistamine ja vastuvõtmine nõuab VV reglemendi kohast menetlust, mis erakorralistes oludes võib osutuda liiga aeglaseks. Ministri määruse ettevalmistamine ja kehtestamine on menetluslikult kiirem. VV reglemendi § 6 lõike 1 kohaselt tuleb ministri määrus kooskõlastada ainult siis, kui eelnõu puudutab teiste ministeeriumide valitsemisala või näeb neile ette kohustusi; erakorralistel asjaoludel on võimalik ka ametkondlikult kiiresti EISi-väliselt kooskõlastus saada.

Ministri määrusega kehtestatav erand võib hõlmata artiklite 6–9 konkreetsete nõuete leevendamist erakorralise olukorra vajaduste kohaselt. Tavaliselt tähendab see näiteks: päevase sõiduaja pikendamist (art 6 lg 1: tavapärane 9–10 tundi, erandiga nt kuni 11 tundi); nädalase sõiduaja pikendamist (art 6 lg 2: tavapärane 56 tundi, erandiga nt kuni 60 tundi); vaheaja tegemise kohustuse edasilükkamist (art 7: tavapärane vaheaeg pärast 4,5 tundi, erandiga nt pärast 5,5 tundi); ööpäevase puhkeaja lühendamist (art 8 lg-d 2 ja 4: tavapärane 11 tundi ja kuni 3 korda töönädalas vähendatuna 9 tundi, erandiga nt vähendatud puhkeaja kasutuskordade suurendamine). Konkreetsed numbrid ja vedude kategooriad määratakse kindlaks ministri määrusega, lähtudes erandit tingivatest erakorralistest asjaoludest. Kohaldama ei pea kõiki erandeid korraga – erandit võib anda ka üksnes teatud artiklite järgi ja üksnes teatud vedude kategooriatele.

Paragrahvi 130[1] lõikega 3 sisustatakse erakorralise asjaolu mõiste, mida kasutatakse lõigetes 1 ja 2 erandi kehtestamise eeldusena. Sõidu- ja puhkeaja määruse artikkel 14 kasutab sõnastust „erakorralised asjaolud“ (*exceptional circumstances*), ilma seda täpsemalt määratlemata. Lõigete 1 ja 2 alusel antav volitus on oma olemuselt väga lai: sisuliselt lubab see täitevvõimul määrusega peatada vahetult kohaldatavast ELi määrusest tulenevad, juhtide tervise ja liiklusohutuse kaitseks

kehtestatud normid. Olulisuse põhimõttest (PS § 3) tuleneb, et selline volitus peab olema seaduses piisavalt sisustatud.

Erandi kehtestamise kriteeriumiks on ülekaalukas avalik huvi: erand peab olema vajalik ohu tõrjumiseks, kahju ärahoidmiseks või vähendamiseks, elutähtsa teenuse või üldhuviteenuse toimimiseks või varustuskindluse tagamiseks. Lõige 3 koosneb kahest elemendist, mis peavad olema kumulatiivselt täidetud:
1) esimene element – olukorra kirjeldus: olukord või sündmus, mis põhjustab või võib põhjustada olulisi häireid ühiskonna toimimises, ohustada vahetult inimeste elu ja tervist või tekitada suurt varalist, majanduslikku või keskkonnakahju;
2) teine element – põhjuslik seos ja eesmärgipärasus: erakorralise asjaolu tõttu on erandi tegemine vajalik konkreetse eesmärgi saavutamiseks (ohu tõrjumine, kahju ärahoidmine, elutähtsa teenuse või üldhuviteenuse toimimine, varustuskindluse tagamine).

Seega ei piisa üksnes erakorralise asjaolu esinemisest – erandi kehtestamine peab olema sellest asjaolust tulenevalt põhjendatult vajalik konkreetse eesmärgi saavutamiseks.

Näiteid erakorralistest asjaoludest artikli 14 kontekstis:

- *kütuse tarnehäired* – mootorikütuse tarneahela katkemine või oluline häire, mille tõttu on vaja tagada kütuseveokite juhtidele pikendatud sõiduaeg, et kütus jõuaks tanklatesse kogu riigis. Kütusepuudus mõjutab vahetult nii elanikkonna igapäevast toimetulekut kui ka kõigi teiste transpordiliikide toimimist;
- *äärmuslikud ilmastikuolud* – ulatuslik lumetorm, üleujutus või jäide, mis halvab teedevõrgu osaliselt või täielikult. Pärast ilmastiku normaliseerumist tekib vajadus likvideerida veosemahtude kuhjumine, et taastada toidukaupade, ravimite ja muu esmatarbekaubaga varustamine;
- *transpordisektori streigid* – sadamatöötajate, raudteelaste või vedajate streik, mis blokeerib tavapärase kaubavoo ja nõuab ümberkorraldusi alternatiivsete maismaavedude kaudu, millega kaasnevad pikemad marsruudid ja suurem sõiduaja vajadus;
- *pandeemia* – nakkushaiguse ulatuslik levik, mis tekitab vajaduse tagada kiiresti meditsiinivarustuse, desinfitseerimisvahendite, isikukaitsevahendite ja toidukaupade kohaletoimetamine üle kogu riigi, samal ajal kui osa juhtidest on haigestunud ja tööjõuressurss piiratud;
- *energiakriis* – gaasi- või elektrivarustuse katkemine, mis mõjutab küttesüsteeme ja tööstust ning nõuab alternatiivse kütuse kiiremat transporti;
- *julgeolekuolukorda puudutavad logistilised vajadused* – regionaalse julgeolekuolukorra teravnemine, mis nõuab kiireid logistilisi ümberkorraldusi, liitlasvägede varustamist või tsiviilisikute evakueerimise toetamist.
- *sõitjateveo toimepidevuse oluline häire* – ulatuslik raudteeliikluse, parvlaevaühenduse või muu olulise transpordiühenduse katkemine, mille tõttu on vaja lühikese aja jooksul korraldada täiendavat või asendavat bussivedu või suurendada olemasoleva sõitjateveo mahtu.

Need näited ei ole ammendavad – sõna „eelkõige“ tagab selle, et määratlus oleks avatud, kuna erakorralised asjaolud võivad olla oma olemuselt ettearvamatud ja neid on keeruline ammendavalt määratleda. Samas piirab eesmärgipõhine teine element (ohu tõrjumine, kahju ärahoidmine jne) volituse ulatust piisavalt, välistades erandi kehtestamise pelgalt vedajate majandusliku mugavuse põhjendusega.

Oluline on rõhutada, et erand ei tähenda ohutuse kõrvalejätmist. Ka erandi kehtestamise ajal jääb kehtima liiklusohutuse ja tööohutuse tagamise üldine nõue. Tööandja vastutab selle eest, et juht ei juhiks sõidukit väsinuna ega kurnatuna, ning erandi kohaldamine peab piirduma ulatusega, mis on vajalik erakorralise olukorra lahendamiseks. Seda nõuet ei ole vaja eraldi seaduses sätestada, kuna see tuleneb nii sõidu- ja puhkeaja määruse üldpõhimõtetest (art 1), töötervishoiu ja tööohutuse seadusest kui ka liiklusseaduse üldistest ohutussätetest.

Paragrahvi 130^1 lõikega 4 luuakse alus määruse (EL) nr 165/2014 artikli 3 lõike 3 kohase erandi kehtestamiseks paralleelselt sõidu- ja puhkeaja erandiga. Lõige 4 ei loo iseseisvat erandi alust: vabastuse saab ette näha üksnes lõike 1 või 2 alusel antavas määruses ja üksnes nende vedude suhtes, mille kohta sõidu- ja puhkeaja erand kehtib.

Määruse (EL) nr 165/2014 artikli 3 lõike 3 kohaselt võivad liikmesriigid vabastada selle määruse kohaldamisest sõidukid, mida kasutatakse vedudel, mille suhtes on antud määruse (EÜ) nr 561/2006 artikli 14 kohane erand. Tegemist ei ole automaatselt iga sõidu- ja puhkeaja erandiga kaasneva vabastusega, vaid kaalutlusotsusega, mida kasutatakse üksnes siis, kui see on erakorralise asjaolu lahendamiseks vajalik ja proportsionaalne. Ainuüksi asjaolu, et sõidu- või puhkeaega ajutiselt muudetakse, ei tähenda iseenesest vajadust vabastada vedu sõidumeeriku kasutamisega seotud nõuete kohaldamisest.

Lõike 4 alusel erandi kehtestamise praktiline vajadus võib tekkida eeskätt kahel juhul. Esiteks võib erand olla vajalik juhul, kui erakorralise asjaolu tõttu on häiritud riiklikud teenused, mis on vajalikud sõidumeerikumääruse tavapäraseks täitmiseks, näiteks juhikaartide väljastamine või asendamine. Sellisel juhul võib osutuda vajalikuks lubada ajutiselt kõrvalekallet tavapärasest juhikaardi kasutamise korrast. Teiseks võib erand olla vajalik selleks, et vältida olukorda, kus riigi enda kehtestatud ajutise erandirežiimi kasutamine toob juhile või vedajale kaasa ebamõistliku tõendamis- ja halduskoormuse hilisemas kontrollis. Samas peab arvestama, et sel põhjusel erandi rakendamist tuleks pigem vältida, kuna see võib kaasa tuua erandina kehtestatud töö- ja puhkeaja nõuete rikkumise. Üldjuhul ei tohiks juhile ja vedajale tõendamiskoormus ülemäära suur olla, kuna erandist teavitatakse kõiki liikmesriike ning teel kontrolli teostavad ametiisikud peaksid nendega kursis olema ja seda arvestama.

Kui lõike 4 alusel kehtestatakse erand olukorras, kus tavapärane sõidumeeriku või juhikaardi kasutamine ei ole täielikult võimalik, võib minister määruses ette näha ka sõidu- ja puhkeaja fikseerimise muul viisil kui sõidumeerikuga, näiteks käsitsi, et tagada vajalike asjaolude hilisem kontrollitavus.

Lõike 4 alusel kehtestatav erand on olemuselt riigisisene ja seotud sama erakorralise asjaolu, ulatuse ja ajaraamiga, mille alusel kehtestatakse lõikes 1 või 2 sätestatud sõidu- ja puhkeaja erand.

Paragrahvi 130^1 lõikega 5 sätestatakse erand haldusmenetluse seaduse § 93 lõikes 2 sätestatud määruse jõustumise üldkorrast. HMSi § 93 lõike 2 kohaselt jõustub määrus kolmandal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, kui määruses endas ei ole sätestatud hilisemat tähtpäeva. Lõige 5 võimaldab lõigete 1 ja 2 alusel kehtestatud ministri määruste kiiremat jõustumist: need jõustuvad avaldamisele järgneval päeval, kui määruses endas ei ole sätestatud hilisemat tähtpäeva.

Kiirendatud jõustumise vajadus tuleneb erandite olemusest. Eelkõige lõike 2 alusel kehtestataval erandil on kiireloomulisuse element keskne tingimus, mis eeldab, et erand n-ö jõuaks adressaatideni võimalikult kiiresti. Olukorras, kus näiteks kütusetarne on häiritud või elutähtsa teenuse toimepidevus ohus, võib iga päev olla otsustava tähtsusega.

Sama põhimõte kehtib ka lõike 1 alusel kehtestatud erandi suhtes. Kuigi lõike 1 erand ei ole oma olemuselt sama kiireloomuline kui lõike 2 oma (eeldab komisjoni eelnevat luba), võib ka selle erandi operatiivne jõustamine olla vajalik – komisjoni loa saamine võib olla toimunud juba varem ning erandi riigisisene kehtestamine on viimane menetlussamm, mille kiire jõustumine on põhjendatud.

Sõnastus „kui määruses endas ei ole sätestatud hilisemat tähtpäeva" jätab ministrile paindlikkuse kehtestada erand ka ennetavalt: kui erakorralised asjaolud on ettenähtavad, võib minister kehtestada erandi varem ja sätestada jõustumise hilisemale kuupäevale.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõu kasutab § 130[1] lõigetes 1 ja 2 terminit „erakorraline asjaolu", mis defineeritakse sama paragrahvi lõikes 3.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on otseselt seotud järgmiste ELi õigusaktide rakendamisega:
1) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 561/2006 autovedude alaste sotsiaalõigusnormide ühtlustamise kohta (ELT L 102, 11.4.2006, lk 1–14). Eelnõu rakendab artikli 14 lõigetes 1 ja 2 ette nähtud erandimehhanismi;
2) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 165/2014 autovedudel kasutatavate sõidumeerikute kohta (ELT L 60, 28.2.2014, lk 1–33). Eelnõu rakendab artikli 3 lõikes 3 ette nähtud erandimehhanismi.

6. Seaduse mõjud

Võimalike mõjude hindamisel on oluline meeles pidada, et sätete lisamisega ei kaasne otseselt kehtiva korra, st sõidu- ja puhkeajanormide muutumist, vaid tegu on volitusnormidega, mille võimalikud mõjud avalduvad üksnes juhul, kui esinevad erakorralised asjaolud, millest tingituna on vaja ministri määrusega erandid kehtestada. Tegemist on tingimusliku mõjuga, mille avaldumine on olemuslikult ebaregulaarne ja ajaliselt piiratud.

I. Mõju valdkond: majanduslikud mõjud

Mõju sihtrühm 1: vedajad, siia kuuluvad nii vedajad kellel on kehtiv ühenduse tegevusluba[2] ja ka vedajad, kes teostavad vedu oma kulul (ehk nt vedu ettevõtja enda autoga enda tarbeks) ehk kellel ei ole ühenduse tegevusloa kohustust.

[2] AutoVS § 4 lg 1: *„(1) Ühenduse tegevusluba (edaspidi tegevusluba) on Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 1072/2009 artikli 4 lõikes 1 nimetatud tegevusluba, mis tõendab selle omaja õigust korraldada tasulist veosevedu.*"

Mõjutatud sihtrühma suurus: ühenduse tegevusloaga vedajaid on Eestis ligikaudu 3970 ettevõtet. Kogu Eesti ettevõtete arvuga (*ca* 160 000 majanduslikult aktiivset ettevõtet) võrreldes on tegemist väikese sihtrühmaga (*ca* 2,5%). Samas on transpordisektori tähtsus majandusele suurem kui selle osakaal ettevõtete arvust – autovedu on elutähtsate kaupade peamine riigisisene veomeetod.
Kuna oma kulul veod ei ole Eestis loakohustuslik tegevusala, siis ei ole võimalik anda ka täpset sihtrühma suurust. Arvestades ka, et paljud sellised veod juba on vabastatud sõidu- ja puhkeajamääruse rakendamisest (LS § 130 lõige 12 ja sõidu- ja puhkeajamääruse artikkel 3), siis hinnanguliselt võib Eestis olla ca 300–400 oma kulul veo teostajat.

Mõju kirjeldus sihtrühmale 1: eelnõu loob õigusliku aluse, mis võimaldab erakorralistes oludes ajutiselt paindlikumat sõidu- ja puhkeaja korraldust. Vedajate jaoks tähendab see, et kriisiolukorras ei pea nad vedusid peatama, vaid saavad jätkata kaupade transporti pikendatud sõiduajaga. Mõju avaldub mitmel viisil:
1) vedajad saavad kriisi ajal säilitada oma teenuste osutamise suutlikkuse ja lepinguliste kohustuste täitmise;
2) pikendatud sõiduaeg võimaldab efektiivsemat ressursikasutust olukorras, kus osa juhtidest võib olla haigestunud või kättesaamatu;
3) erand aitab vältida tarneahela katkemisest tekkivat kahju, mis mõjutaks vedajate kliente ja kaudselt kogu majandust.

Eelnõukohaste erandite rakendamisel võib vedajale kaasneda ülesanne juhte teavitada ajutiselt kehtivatest erireeglitest ning vajaduse korral kohandada töökorraldust ja veoplaane. Kuivõrd praktikas on aga iga veos juhile valdavalt iseseisev tööülesanne, mis sisaldab muu hulgas vedaja või logistiku määratud ajafaktorit, siis eraldi kommunikatsiooniplaani, mis tekitaks olulist uut halduskoormust, on pigem raske eristada. Alternatiiv on seejuures ettevõtjal ka see, et tal ei ole keelatud jätkata tavapäraste nõuete järgimist, kui see on talle kokkuvõttes lihtsam.

Tavapärastes oludes eelnõu vedajate tegevust ei mõjuta – sõidu- ja puhkeajanormid jäävad samaks. Seetõttu on mõju iseloom üksnes erakorralistes oludes avalduv ja positiivne (paindlikkuse suurenemine kriisis).

Mõju olulisus sihtrühmale 1
Mõju ulatus: väike – erandi kehtivuse ajal muutub vedajate sõidu- ja puhkeaja korraldamise raamistik ajutiselt paindlikumaks, kuid tavapärased toimimisviisid ei pea muutuma. Vedajatelt ei nõuta uute süsteemide ega protsesside juurutamist. Erandite rakendamisel võib vedajal tekkida vajadus teavitada juhte ajutiselt kehtivatest erireeglitest ning vajaduse korral kohandada töökorraldust ja veoplaane. Kuna aga iga vedu on juhile praktikas valdavalt iseseisev tööülesanne, mis hõlmab muu hulgas vedaja või logistiku määratud ajaraami, toimub selline teavitamine üldjuhul tavapärase töö juhtimise käigus, mistõttu olulist uut halduskoormust sellega pigem ei kaasne. Lisaks on erandi kohaldamine vedajale vabatahtlik: soovi korral võib ta jätkata tavapäraste nõuete järgimist, kui see on tema jaoks kokkuvõttes lihtsam. Vedaja peab erandi kasutamise üle otsustamisel hindama ka liiklusohutusega seotud riske, sealhulgas sõitjateveol reisijate ohutust, ning arvestama juhi hinnanguga sellele, kas tema seisund võimaldab sõidukit ohutult juhtida.
Mõju avaldumise sagedus: väike – mõju avaldub üksnes erakorraliste asjaolude ilmnemisel, mis on olemuslikult ebaregulaarne ja harv.
Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk: väike – ebasoovitav mõju vedajatele ei ole ette näha. Erand suurendab paindlikkust, kuid ei kehtesta uusi kohustusi ega piiranguid. Üks kaudne risk on see, et tööandja võib survestada juhte töötama lubatust pikemalt, kuid seda riski maandavad siiski

ka tööõiguse üldnormid ning asjaolu, et ka erandi ajal kehtib tööohutuse tagamise kohustus.[3] Sõitjateveol tuleb lisaks arvestada reisijate ohutusega, mistõttu võib vedaja suurema ohuriski korral jätta erandi kasutamata.

Järeldus mõju olulisuse kohta sihtrühmale 1: kõik kriteeriumid on väikesed. Erandite rakendamisest teavitamisest tulenevat piiratud halduskoormust ei saa pidada oluliseks, kuna tegemist on tähtajalise ja kitsale sihtrühmale suunatud meetmega ning teavitamine toimub valdavalt vedaja tavapärase töö juhtimise ja tööülesannete andmise käigus. Mõju on **ebaoluline**, mõju suund on positiivne (suurem paindlikkus kriisiolukordades).

Mõju sihtrühm 2: transporditeenuse toimepidevusest sõltuvad ettevõtjad ja elanikkond (nö kaudsed kasusaajad).
Mõjutatud sihtrühma suurus: elutähtsate kaupade (kütus, toidukaubad, ravimid) tarnehäiretest ning sõitjateveo olulistest häiretest mõjutatud sihtrühm on potentsiaalselt kogu Eesti elanikkond ja ettevõtlus, seega on sihtrühm suur. Samas avaldub mõju üksnes erakorralistes oludes.

Mõju kirjeldus sihtrühmale 2: eelnõu loob õigusliku aluse, mille puudumisel ei oleks riigil võimalik kriisiolukorras operatiivselt reageerida sõidu- ja puhkeajanormide leevendamisega. Euroopa kogemuse kohaselt on erandite kehtestamine olnud kriitilise tähtsusega – näiteks 2020–2021 COVID-19 pandeemia ajal rakendasid peaaegu kõik ELi liikmesriigid artikli 14 erandeid, et tagada meditsiinivarustuse ja toidukaupade jõudmine elanikkonnani. Eestile annab volitusnormi olemasolu kindluse, et erakorralises olukorras on olemas õiguslik alus varustuskindluse ja inimeste liikuvuse tagamiseks. Kaudne positiivne mõju elanikkonnale ja ettevõtlusele avaldub seeläbi, et elutähtsate kaupade tarneahel säilib ka kriisi tingimustes ning vajaduse korral jätkub oluliste sõitjateveoühenduste toimimine.

Mõju olulisus sihtrühmale 2
Mõju ulatus: väike – tavapärastes oludes mõju puudub. Kriisiolukorras on mõju positiivne (tarneahela säilimine, inimeste liikumisvõimaluste tagamine), kuid selle täpset ulatust on raske prognoosida, kuna see sõltub konkreetse kriisi iseloomust ja kestusest.
Mõju avaldumise sagedus: väike – ebaregulaarne.
Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk: väike – ebasoovitavaid mõjusid tarneahelast sõltuvatele ettevõtjatele ja elanikkonnale ei ole ette näha. Erand on suunatud just nende huvide kaitsele.

Järeldus mõju olulisuse kohta sihtrühmale 2: mõju on **ebaoluline**, mõju suund on positiivne.

II. Mõju valdkond:
II-a: sotsiaalsed mõjud→mõju tööturule ja -keskkonnale→töö- ja puhkeaeg, töötervishoid ja -ohutus

Mõju sihtrühm 1: mootorsõidukijuhid, kelle suhtes kohalduvad Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 561/2006 artiklite 6–9 nõuded.
Mõjutatud sihtrühma suurus: veoseveo ühenduse tegevusluba on antud *ca* 3500 ettevõtjale ja sõitjateveo ühenduse tegevusluba ca 470 ettevõtjale. Arvestades, et ühenduse tegevusloa kinnitatud ärakirju on antud ca 15 000 autole, võib autojuhtide arvu hinnata ligi 15 000-le. Kui arvestada

[3] Vt ka töötervishoiu ja tööohutuse seaduse § 14 lõike 1 punktid 6, 10 ja lõike 5 punktid 2–4 ning liiklusseaduse § 33 lõike 2 punkt 1

juurde oma kulul vedusid teostavad vedajad, siis lisandub eelnevalt nimetatud juhtide arvule minimaalselt ca 1000 juhti, sest sõidumeerikuga autosid, millele ei ole antud asjaomast ühenduse tegevusloa kinnitatud ärakirja, on ca 1000. Sellele lisandub veel ca 2500 bussi, millel on liiklusregistri andmetel sõidumeerik. Ehk kokku on sihtrühma suuruseks 18 500 sõiduki pealt tuletatud 18 500 juhti. Võrreldes Eesti kogu tööjõuga (ligikaudu 750 000 inimest) on tegemist väikese sihtrühmaga, moodustades u 2,5% Eesti tööjõust. Samas on tegemist ühiskonna toimimise seisukohalt olulise sihtrühmaga, kuna kutselised juhid tagavad elutähtsate kaupade (kütus, toidukaubad, ravimid jmt) veo.

Mõju kirjeldus sihtrühmale 1: eelnõu loob õigusliku aluse, mille rakendamisel saab minister erakorralistes oludes ajutiselt leevendada sõidu- ja puhkeajanorme. Praktikas tähendab see, et erandi kehtivuse ajal võivad juhid töötada tavapärasest pikema sõiduajaga – näiteks päevane sõiduaeg võib pikeneda 9 tunnilt kuni 11 tunnini, nädalane sõiduaeg 56 tunnilt kuni 60 tunnini, vaheaja kohustus võib lükkuda 4,5 tunnilt kuni 5,5 tunnile ning ööpäevane puhkeaeg väheneda 11 tunnilt kuni 9 tunnini. Pikenenud sõiduaeg tähendab juhtidele ajutiselt suuremat füüsilist ja vaimset koormust, mis suurendab väsimuse riski. Samas on erand ajaliselt piiratud (kuni 30 päeva § 130[1] lõike 2 aluse puhul) ja seotud konkreetse erakorralise olukorraga, mis tähendab, et pikenenud koormus on lühiajaline. Sõidu- ja puhkeajanõuete erandi kehtestamine ei vabasta sõidukijuhti direktiivist 2002/15/EÜ tulenevate tööajapiirangute järgimisest. Need piirangud on Eesti õigusesse üle võetud muu hulgas liiklusseaduse § 130 lõigetega 5 ja 6, mille kohaselt võib juhi iganädalane tööaeg ulatuda 60 tunnini tingimusel, et nelja järjestikuse kuu keskmine nädalane tööaeg ei ületa 48 tundi. See võimaldab erakorralistes oludes ajutiselt töömahtu suurendada, kuid eeldab tööaja tasakaalustamist arvestusperioodi jooksul, piirates seeläbi pikaajalise ülemäärase töökoormuse ja sellest tulenevate ohutusriskide tekkimist.

Erand on juhtide seisukohast kahetine: ühelt poolt suureneb töökoormus ja väsimuse risk, teiselt poolt võimaldab erand kriisiolukorras töö jätkuvust ja sissetuleku säilimist, samuti aitab see kaasa ühiskonna varustuskindluse ja inimeste liikuvuse tagamisele. Oluline maandamismeede on asjaolu, et ka erandi kehtivuse ajal jäävad kehtima tööõiguse üldnormid, sh töötervishoiu ja tööohutuse seadusest ning liiklusseaduse üldistest ohutussätetest tulenev tööandja kohustus tagada, et juht ei juhi sõidukit väsinuna ega kurnatuna. Samuti peab juht peab enne sõidu alustamist veenduma, et tema terviseseisund võimaldab sõidukit juhtida, ning tal on õigus keelduda tööst või see peatada, kui selle täitmine seab ohtu tema või teiste isikute tervise, teavitades sellest viivitamata tööandjat.[4]

Mõju olulisus sihtrühmale 1
Mõju ulatus: väike – erandi kehtestamise ajal muutub juhtide töörežiim ajutiselt, kuid muutuse ulatus on piiratud ELi määruse lubatud raamidega (nt sõiduaja pikendamine kuni 2 tundi päevas). Tegemist ei ole töötingimuste põhimõttelise ümberkorraldamisega, vaid ajaliselt ja sisuliselt piiratud paindlikkuse loomisega kriisiolukorras. Juhid ei pea oma igapäevaseid toimimisviise püsivalt muutma.
Mõju avaldumise sagedus: väike – erand realiseerub üksnes erakorralise asjaolu ilmnemisel, mis on olemuslikult harv ja ettearvamatu sündmus. ELi liikmesriikide senine praktika näitab, et artikli 14 erandeid on rakendatud peamiselt suurte kriiside ajal (pandeemia, põllumajandustootjate protestid, kütusepuudus), mitte regulaarselt. Eesti puhul ei ole artikli 14 erandit seni kordagi rakendatud. Eeldatavasti jääb erandi kasutamine harvaks (hinnanguliselt mõni kord aastakümne jooksul).

[4] Vt ka liiklusseaduse § 33 lõike 2 punkt 1 ja töötervishoiu ja tööohutuse seaduse § 14 lõike 5 punkt 4

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk: keskmine – peamine risk on sõidukijuhi väsimuse suurenemine ja sellest tulenev liiklusõnnetuse oht. Pikenenud sõiduaeg ja lühenenud puhkeaeg suurendavad objektiivselt väsimuse riski, eriti kui erandit rakendatakse kumulatiivselt mitme päeva vältel. Seda riski maandavad järgmised asjaolud: 1) erandi ajaline piiratus (kuni 30 päeva); 2) kõiki erandeid ei pea rakendama korraga, vaid võib leevendada üksnes teatud artikleid ja teatud vedude kategooriaid; 3) töötervishoiu ja tööohutuse seaduse nõuded jäävad kehtima ning Tööinspektsioonil on võimalus vastavalt erakorraliste asjaolude esinemisele ja erandite ulatusele hinnata, kas suurendada järelevalvet või mitte; 4) ELi määruse artikli 14 enda eesmärk on tagada, et erandid ei ohustaks oluliselt liiklusohutust ja töötingimusi; 5) sõidukijuhtide tööajale jäävad kehtima liiklusseaduse § 130 lõigetes 5–7 sätestatud piirangud, mis piiravad iganädalast tööaega ning nõuavad keskmise tööaja arvestamist pikema perioodi jooksul.
Kaudne risk on ka see, et tööandja võib survestada juhte töötama lubatust pikemalt, kuid seda riski maandavad tööõiguse üldnormid ning asjaolu, et ka erandi ajal kehtib tööohutuse tagamise kohustus. Kavandatavad erandid ise pigem vähendavad survet reegleid rikkuda, kuna lubatud piirid on EL määruste üldnõuetest ajutiselt avaramad.

Järeldus mõju olulisuse kohta sihtrühmale 1: neljast kriteeriumist on üks (ebasoovitavate mõjude risk) hinnatud keskmiseks, ülejäänud kolm väikeseks. Kuigi mõju juhtide töö- ja puhkeajale on otsene ja sisuliselt oluline, on see ajaliselt piiratud ja esineb harva. Arvestades riskide maandamise meetmeid (ajaline piir, tööohutuse nõuded, ministri kaalutlusõigus erandi ulatuses), on kokkuvõttes tegemist **ebaolulise mõjuga**. Mõju suund on kahetine: negatiivne aspekt (suurem koormus, väsimusrisk) ja positiivne aspekt (töö jätkuvus kriisis, varustuskindluse tagamine).

II-b: mõju tervisele ja tervishoiukorraldusele→haigestumise ja tervisekahjustuse riskitegurid

Mõju sihtrühm 2: liiklejad (liiklusohutuse aspekt).
Mõjutatud sihtrühma suurus: liiklusohutuse aspektist puudutab muudatus potentsiaalselt kõiki liiklejaid, seega on sihtrühm suur. Samas on oluline arvestada, et mõju realiseerub üksnes erandi kehtivuse ajal, mis on lühiajaline ja harv.

Mõju kirjeldus sihtrühmale 2: sõidu- ja puhkeajanormide ajutine leevendamine suurendab teoreetiliselt väsinud juhtide osakaalu liikluses, mis omakorda suurendab liiklusõnnetuste riski. Euroopa Liidu transpordialased uuringud on näidanud, et väsimus on üks peamisi raskeveokitega seotud liiklusõnnetuste põhjuseid. Samas on oluline arvestada konteksti: erand kehtestatakse olukorras, kus erakorralised asjaolud ise juba mõjutavad liiklusolukorda. Erandi puudumisel võivad tagajärjed ühiskonnale olla tervikuna raskemad – näiteks kütuse lõppemine tanklatest, ravimite tarneahela katkemine, toidukaupade puudus kauplustes. Seega on tegemist olukorraga, kus kaalumisel on kaks riski: liiklusohutuse ajutine nõrgenemine *versus* elutähtsate kaupade tarneahela katkemine.

Mõju olulisus sihtrühmale 2
Mõju ulatus: väike – kuigi sihtrühm on teoreetiliselt suur, on mõju intensiivsus madal. Erandi piirides (nt 2 tundi pikem sõiduaeg) ja üldjuhul lühikese kehtivusaja tõttu ei ole oodata liiklusohutuse märkimisväärset halvenemist võrreldes tavapärase olukorraga.
Mõju avaldumise sagedus: väike – erandi kasutamine on olemuslikult ebaregulaarne, seotud erakorraliste asjaoludega.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk: väike – kuigi väsimuse ja liiklusõnnetuse seos on teaduslikult tõendatud, on erandi ulatus piiratud ELi määruse raamidega ja erandi alternatiiviks on elutähtsate kaupade tarneahela või oluliste sõitjateveoühenduste katkemine, mis ohustab elanikkonna heaolu laiemalt. Sõidu- ja puhkeajanõuete ajutine leevendamine võib kaasa tuua marginaalse liiklusohutusriskide suurenemise, sealhulgas sõitjateveol reisijate ohutusele, kuid neid riske maandavad vedaja kohustus korraldada töö ohutult, sh võimalus jätta erand kasutamata ning juhi kohustus hinnata oma seisundit ja hoiduda sõiduki juhtimisest, kui see ei ole ohutult võimalik. Seetõttu on ebasoovitavate mõjude risk kokkuvõttes väike, arvestades, et erandi kehtestamata jätmine tekitaks ühiskonnale suurema kahju.

Järeldus mõju olulisuse kohta sihtrühmale 2: kõik neli kriteeriumit on hinnatud väikeseks. Mõju on **ebaoluline**. Mõju suund on negatiivne (ajutine liiklusohutuse riski kasv), kuid seda tasakaalustab erandi positiivne eesmärk (varustuskindluse tagamine, mis kaitseb elanikkonna elu ja tervist laiemalt).

III. Mõju valdkond: riigivalitsemine

III-a: mõju riigieelarvele

Eelnõuga ei kaasne otseseid kulusid riigieelarvele. Volitusnorm loob üksnes õigusliku aluse, mida kasutatakse erakorraliste asjaolude ilmnemisel. Ministri määruse ettevalmistamine, Euroopa Komisjoni teavitamine ja järelevalveasutuste informeerimine on piiratud mahus tegevused, mis mahuvad Kliimaministeeriumi tavapärase töökorralduse ja eelarve raamidesse.

Võimaldades erasektoril tagada elutähtsate kaupade tarne ka erakorraliste asjaolude esinemisel, võib muudatus kaudselt vähendada riigi otseseid kulusid, mis kaasneksid elanikkonna varustamisega kriisiolukorras.

III-b: mõju keskvalitsuse korraldusele

Mõju sihtrühm: Kliimaministeerium (ministri määruse ettevalmistamine, Euroopa Komisjoni teavitamine) ja Politsei- ja Piirivalveamet ning Tööinspektsioon (järelevalve).
Mõjutatud sihtrühma suurus: mõjutatud sihtrühm on väike (üksikud riigiasutused).

Mõju kirjeldus sihtrühmale: erakorralise asjaolu ilmnemisel tekib Kliimaministeeriumile ajutine lisatöökoormus: ministri määruse eelnõu ettevalmistamine ja selle kooskõlastamine, Euroopa Komisjoni teavitamine (§ 130^1 lõike 2 alusel) või loa taotlemine (§ 130^1 lõike 1 alusel) ning asjaomaste järelevalveasutuste informeerimine. Kuna tegemist on kiireloomulise instrumendiga, peab ministeerium olema valmis määrust kiiresti ette valmistama. Tavapärastes oludes eelnõu ministeeriumile lisatööd ei tekita. Lisatöökoormus avaldub üksnes erandi kehtestamise vajaduse tekkimisel ja on olemuselt ajutine.

Riikliku järelevalve teostajatele ei kaasne erandiga automaatselt töökoormuse kasvu, küll peavad nad aga tulenevalt erakorraliste asjaoludest ja rakendatud erandi ulatusest hindama, kas võib kaasneda järelevalvetegevuse fookuse suurendamine või mitte. Sisuliselt jätkub siiski tavapärane riskihindamine. Kavandatavad erandid ise pigem vähendavad survet reegleid rikkuda, kuna lubatud piirid on EL määruste nõuetest ajutiselt avaramad.

Mõju olulisus sihtrühmale
Mõju ulatus: väike – erandi kehtestamine on menetluslikult suhteliselt lihtne (ministri määrus), ei nõua uute struktuuride loomist ega lisaraha. Ministeerium saab toetuda olemasolevatele protsessidele.
Mõju avaldumise sagedus: väike – ebaregulaarne, seotud erakorraliste asjaoludega.
Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk: väike – ebasoovitavaid mõjusid riigivalitsemisele ei ole ette näha.

Järeldus mõju olulisuse kohta sihtrühmale: mõju on **ebaoluline**, mõju suund on neutraalne kuni positiivne (riik saab kriisiolukorras kiiresti ja õiguslikult korrektselt reageerida, mis varem puudus).

IV. Mõju valdkond: mõju siseturvalisusele→kriisideks valmisolek

Mõju sihtrühm: Eesti ühiskond tervikuna.
Mõjutatud sihtrühma suurus: suur – kriisideks valmisolek puudutab kogu ühiskonda.

Mõju kirjeldus sihtrühmale: eelnõu parandab Eesti valmisolekut reageerida erakorralistele olukordadele transpordisektoris. Senises õiguses puudus volitusnorm, mis oleks võimaldanud sõidu- ja puhkeajanormidest erandeid teha, mistõttu oli Eesti kriisiolukorras halvemas positsioonis kui enamik teisi ELi liikmesriike, kes on vastavad volitusnormid juba kehtestanud. Euroopa Komisjoni andmetel on artikli 14 erandeid rakendanud enamik liikmesriike, sh Portugal, Hispaania, Prantsusmaa, Saksamaa, Madalmaad, Belgia, Iirimaa, Poola, Tšehhi ja Rumeenia. Eelnõu kõrvaldab selle lünga ja tagab, et Eesti suudab kriisiolukorras kasutada kõiki ELi õigusega ettenähtud instrumente varustuskindluse ja elutähtsate teenuste tagamiseks.
Seletuskirjas nimetatud erakorraliste asjaolude näited (kütuse tarnehäired, äärmuslikud ilmastikuolud, pandeemia, energiakriis, transpordisektori streigid, julgeolekuolukorda puudutavad logistilised vajadused) illustreerivad olukordi, kus volitusnormi olemasolu on vajalik. Eriti aktuaalne on see regionaalse julgeolekuolukorra taustal, kus Eesti peab olema valmis kiireks logistiliseks reageerimiseks.

Mõju olulisus sihtrühmale
Mõju ulatus: väike – volitusnorm ise ei muuda ühiskonna igapäevast toimimist. Mõju avaldub üksnes kriisiolukorras, kus see on aga potentsiaalselt oluline.
Mõju avaldumise sagedus: väike – ebaregulaarne.
Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk: väike – ebasoovitavaid mõjusid ei ole ette näha. Volitusnormi olemasolu parandab valmisolekut, kuid ei kehtesta piiranguid ega kohustusi.

Järeldus mõju olulisuse kohta sihtrühmale: mõju on kokkuvõttes **ebaoluline** (mõju olulisuse nelja kriteeriumi kohaselt), kuid mõju suund on selgelt positiivne – Eesti kriisideks valmisolek paraneb. Kuigi ebaoluliseks kvalifitseeruv, on tegemist eelnõu peamise positiivse mõjuga: Eesti õiguskord saab sellise instrumendi, mida enamik ELi liikmesriike juba kasutab ja mis on kriisiolukorras elutähtis.

6.2. Halduskoormuse koondkokkuvõte

Halduskoormus ettevõtetele tervikuna pigem väheneb või **jääb samaks**. Eelnõu ei kehtesta vedajatele uusi infokohustusi, aruandluskohustusi ega vastavuskulusid. Erandi kehtivuse ajal ei

suurene vedajate halduskoormus – erand leevendab norme, mitte ei kehtesta uusi. Lisaks on erandi kohaldamine vedajale vabatahtlik: soovi korral võib ta jätkata tavapäraste nõuete järgimist, kui see on tema jaoks kokkuvõttes lihtsam.
Halduskoormus kodanikele jääb samaks. Eelnõu ei puuduta otseselt kodanike infokohustusi ega muid halduskohustusi.
Töökoormus avalikule sektorile jääb samaks tavapärastes oludes. Erakorralise asjaolu ilmnemisel tekib Kliimaministeeriumile ajutine lisatöökoormus (ministri määruse ettevalmistamine, Euroopa Komisjoni teavitamine), mis mahub ministeeriumi tavapärase tegevuse raamidesse ega nõua lisaressursse.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Seaduse rakendamisega otseseid lisakulusid ega tulusid riigieelarvele ei kaasne.

Erand kehtestatakse ministri määrusega üksnes erakorraliste asjaolude korral, mistõttu tegemist ei ole regulaarse tegevusega. Kliimaministeeriumile kaasnev töökoormus (määruse ettevalmistamine, Euroopa Komisjoni teavitamine, järelevalveasutuste informeerimine) on piiratud ja mahub ministeeriumi tavapärase tegevuse raamidesse.

Kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvetele otseseid lisakulusid ega tulusid ei kaasne. Võimaldades erasektoril tagada elutähtsate kaupade tarne ka erakorraliste asjaolude esinemisel, võib muudatus kaudselt vähendada ka kohaliku omavalitsuse üksuste otseseid kulusid, mis kaasneksid elanikkonna varustamisega kriisiolukorras.

8. Rakendusaktid

Eelnõus sätestatud volitusnormide (LS § 130^1 lõiked 1 ja 2) alusel antavaid ministri määrusi ei koostata seaduse jõustumisel, vaid üksnes erakorralisest asjaolust tingituna. Määruse konkreetne sisu sõltub erakorralise olukorra asjaoludest.

Ministri määruse eelnõu kavandit ei lisata, kuna erandi sisu sõltub konkreetsest erakorralisest asjaolust.

Eelnõuga ei muudeta olemasolevaid volitusnorme ega tunnistata kehtetuks kehtivaid rakendusakte.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub üldkorras ehk kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist. Seadusega luuakse üksnes volitusnormid, mis ei pane vedajatele ega juhtidele uusi kohustusi ega muuda kehtivaid sõidu- ja puhkeaja nõudeid; erandid saab kehtestada alles ministri määrusega erakorralise asjaolu ilmnemisel. Seetõttu ei vaja normi adressaadid seaduse jõustumiseks ettevalmistusaega ning ka riigiasutustel ei ole enne jõustumist vaja rakendustegevusi teha.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu 26-0506 kooskõlastamiseks. Huvirühmadena kaasati eelnõu kohta arvamuse avaldamiseks Eesti Rahvusvaheliste Autovedajate Assotsiatsioon,

Autoettevõtete Liit, Eesti Logistika ja Ekspedeerimise Assotsiatsioon ning Eesti Transpordi- ja Teetöötajate Ametiühing.

Algatab Vabariigi Valitsus 9. novembril 2026. a

Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)
Heili Tõnisson
Valitsuse nõunik