



Õiguskantsler

Viljandi Linnavolikogu
volikogu@viljandi.ee

Teie 05.09.2011 nr 1-5/4604

Viljandi Linnavalitsus
viljandi@viljandi.ee

Meie 09.09.2013 nr 6-4/110592/1303853

Märgukiri

Motoriseeritud veesõidukite kasutamine Viljandi järvel

Lugupeetud linnavolikogu esimees ja linnapea

Minule esitatud avalduse alusel kontrollisin Viljandi Linnavolikogu ja Linnavalitsuse õigusaktide sätteid, mis piiravad üle 10 kW mootoriga varustatud veesõidukite kasutamist Viljandi järvel.

Enne, kui tutvustan oma seisukohta avaldusaluses asjas, soovin märkida, et avaliku korra kaitstus Viljandi järvel on tähtis avalik hüve. Mul pole alust kahelda selles, et Viljandi järvel on kasutatud motoriseeritud veesõidukeid viisil, mis on häiriv või isegi ohtlik teistele järve kasutajatele. Seetõttu mõistan Viljandi Linnavolikogu ja Linnavalitsuse soovi võtta kasutusele abinõusid, mille eesmärk on tagada ujujate, motoriseerimata paatide ja vesijalgratastega liiklejate ning sportlaste turvalisus järvel.

Ometi seab põhiseadus avaliku võimu kandjate – sh valdade ja linnade – tegevusele piirid. Nende hulgas on ka formaalset laadi kohaliku omavalitsuse otsustusõiguse piirangud. Minu kohustus on juhtida tähelepanu kõikidele põhiseaduse rikkumistele vaatamata sellele, kui õigustatud on eesmärk, mille nimel avalik võim põhiseadusega vastuollu satub. Seda põhjusel, et ka formaalsed põhiseaduse nõuded avaliku võimu tegevusele on lõppastmes vajalikud põhiõiguste ja –vabaduste kaitsmiseks.

Analüüsinud minule laekunud avaldust ning Viljandi Linnavolikogu esimehe vastust minu teabe nõudmisele, asun seisukohale, et

- 1) Viljandi Linnavolikogu 30.06.2010 määruse nr 40 „Veesõidukite kasutamise ja hoidmise eeskiri Viljandi järvedel“ §-d 24, 33, 36 ja 39 ning Viljandi Linnavalitsuse 05.07.2010 määruse nr 20 „Viljandi järvel veesõidukite kasutamise loa andmise, tagatisraha tasumise ning tagastamise kord“ § 1 lõige 1, § 2 lõiked 1 ja 3 ning § 3 lõige 4 on vastuolus põhiseaduse § 3 lõike 1 ja § 19 lõikega 1.
- 2) Viljandi Linnavolikogu 30.06.2010 määruse nr 40 „Veesõidukite kasutamise ja hoidmise eeskiri Viljandi järvedel“ § 24 ja Viljandi Linnavalitsuse 05.07.2010 määruse nr 20 „Viljandi järvel veesõidukite kasutamise loa andmise, tagatisraha tasumise ning tagastamise kord“ § 1 lõige 1 on vastuolus ka põhiseaduse §-ga 113.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Seetõttu palun Viljandi Linnavalikogul ja Linnavalitsusel algatada eelnimetatud määruste muutmise eesmärgiga viia need põhiseadusega kooskõlla. Samas soovitan Teil analüüsida, kas on võimalik rakendada Viljandi järvel avaliku korra tagamiseks teisi abinõusid, mis on seadusega kooskõlas.

Palun Teil hiljemalt 01.12.2013 teada anda, kas ja kuidas kavatsete minu märgukirja järgida.

Oma seisukohta ja soovitusi põhjendan järgnevalt.

1. Asjaolud ja menetluse käik

Minu poole pöördus avaldaja, kes palus kontrollida Viljandi Linnavalikogu 30.06.2010 määruse nr 40 „Veesõidukite kasutamise ja hoidmise eeskiri Viljandi järvedel“ (edaspidi *eeskiri*) ning Viljandi Linnavalitsuse 05.07.2010 määruse nr 20 „Viljandi järvel veesõidukite kasutamise loa andmise, tagatisraha tasumise ning tagastamise kord“ (edaspidi *kord*) vastavust põhiseadusele. Täpsemalt palus avaldaja kontrollida eeskirja ja korra sätteid, mis piiravad üle 10 kW mootoriga varustatud veesõidukite kasutamist Viljandi järvel.

Avaldaja kaebas ennekõike selle üle, et eeskirja § 24 lause 1 ja korra § 1 lõike 1 järgi tuleb Viljandi järvel alalist kaikohta mitteomavate üle 10 kW mootoriga varustatud veesõidukite (edaspidi *mootoriga veesõiduk*) omanikel või kasutajatel tasuda enne järvele minekut tagatisraha. Lisaks sellele peab mootoriga veesõiduki omanik või kasutaja täitma vastavalt korra § 2 punktile 1 enne veesõiduki vettelaskmisloa saamist korra lisas toodud blanketi, millega ta annab erineva sisuga kinnitusi. Avaldaja nentis, et praktikas tähendavad need nõuded, et kui üle 10 kW mootoriga veesõiduki omanik või kasutaja tagatisraha ei tasu ja/või loa andmise eelduseks olevat dokumenti ei allkirjasta, siis ei lubata veesõidukit Viljandi järvele.

Samuti palus avaldaja kontrollida eeskirja §-i 33, mille järgi võib mootoriga veesõidukeid lasta Viljandi järve ainult ühes kohas, ning õigusnorme, mis annavad linnavalitsusele õiguse keelata eeskirja rikkunud isikutel veesõidukite kasutamist Viljandi järvel.

Otsustasin eelnimetatud avalduse põhjal alustada menetluse eeskirja ja korra õiguspärasuse kontrollimiseks. Pöördusin avaldaja poolt tõstatatud küsimustes seisukoha saamiseks Viljandi Linnavalikogu esimehe ja linnapea poole.¹ Viljandi linna nimel vastas minule Viljandi Linnavalikogu esimees², kes selgitas, et eeskiri ja kord kehtestati tulenevalt vajadusest tagada ujujate, sportlaste ning paatide või vesijalgratastega liiklejatele turvalisus Viljandi järvel. Varem kasutusel olnud abinõud ei osutunud efektiivseks ega võimaldanud seda eesmärki täita.

Viljandi Linnavalikogu esimees märkis, et tagatisraha eesmärk ei ole tulu teenimine, karistamine ega mingi muu hüve nõudmine linna heaks, vaid ainult korra tagamine Viljandi järvel kogu elanikkonna huvides. Seejuures on tagatisraha rakendamine andnud väga häid tulemusi. Volikogu esimees rõhutas oma vastuses, et tema hinnangul ei ole tagatisraha näol tegemist rahalise kohustusega põhiseaduse § 113 mõttes, vaid pigem preventiivse vahendiga, mida rakendades ei tehta otsuseid pealiskaudselt ega haldusmenetluse seadust rikkudes.

¹ Õiguskantsleri 05.07.2011 kiri nr 6-4/110592/1103354.

² Viljandi Linnavalikogu esimehe 05.09.2011 kiri nr 1-5/4604.

2. Vaidlusalused õigusnormid

Eeskiri sätestab:

„§ 24. Viljandi järvel alalist kaikohta mitteomavate üle 10KW mootoriga varustatud veesõidukite omanikel/sõidukite kasutajatel tuleb enne järvele minekut tasuda Viljandi järvel korra kindlustamiseks tagatisraha summas 63 eurot. Tagatisraha tagastatakse käesolevat eeskirja järginud sõitjale peale järvelt lahkumist või hooaja lõppu 01. novembril. Kui paadiomanik jätab tagatisraha kogu hooajaks linnale, siis esitab ta igakordsel paadi vettelaskmisel tagatisraha maksmist tõendava dokumendi. Juhul kui sõiduki omanik/kasutaja ei täida käesolevat eeskirja, ei ole tal õigust tagatisraha tagasi saada ning Viljandi Linnavalitsusel või selleks volitatud isikutel on õigus nende veesõidukeid enam mitte lubada järvele veesõiduki juhina.

[...]

§ 33. Üle 10KW mootoriga varustatud veesõidukeid tohib Viljandi järve lasta ainult selleks ettenähtud kohas, Viljandi vetelpääste hoone juures.

[...]

§ 36. Veeteede Amet või Viljandi Linnavolikogu poolt volitatud isik võib keelata veesõiduki kasutamise, kui see ei ole nõuetekohaselt mehitatud ja varustatud ning on avastatud puudusi, mis ei taga veeliiklusohutust või veesõiduki kasutamisel on jooksva aasta jooksul eelnevalt rikutud käesoleva eeskirja sätteid.

[...]

§ 39. Käesoleva eeskirja rikkujate veesõidukid eemaldatakse Viljandi järvelt ning karistatakse nende omanikke seadusega ettenähtud korras, samuti on Viljandi Linnavalitsusel õigus keelata nendele isikutele kuuluvate veesõidukite kasutamine Viljandi järvel.“

Kord sätestab³:

„§ 1. Tagatisraha tasumine

(1) Viljandi järvel alalist kaikohta mitteomavate üle 10KW mootoriga varustatud veesõidukite omanikel/sõidukite kasutajatel tuleb enne järvele minekut veesõiduki vettelaskmiseks tasuda 1000 (tuhat) krooni tagatisraha.

[...]

§ 2. Veesõiduki kasutamise loa andmine

(1) Enne veesõidukile vettelaskmisloa andmist täidab tagatisraha tasuja käesoleva korralduse lisas 1 toodud avalduse blanketi, milles kinnitab, et on tutvunud Viljandi Linnavolikogu 30. juuni 2010 määrusega nr 40 „Veesõidukite kasutamise ja hoidmise eeskiri Viljandi järvedel“ Viljandi Linnavolikogu 28.03.2003 määrusega nr 21 „Viljandi linna avaliku korra eeskiri“ ning käesoleva määrusega.

[...]

(3) Loa saaja peab Viljandi järvel veesõidukiga viibimise ajal kuni hooaja lõpuni tõendama loa olemasolu ning esitama selle järelevalvet teostavale pädevale riigiasutusele või Viljandi Linnavalitsusele või Viljandi Linnavalitsuse poolt volitatud isikule nende nõudmisel.

[...]

§ 3. Tagatisraha tagastamine

(4) Juhul, kui sõiduki omanik/kasutaja rikub „Veesõidukite kasutamise ja hoidmise eeskirja Viljandi järvedel“, ei ole tal õigust tagatisraha tagasi saada.“

³ Riigi Teatajas avalikustatud korra redaktsioonis (RT IV, 06.03.2013, 56) ei olnud tagatisraha veel eurodeks ümber arvatud.

3. Õiguskantsleri seisukoht

Avaldusaluse asja lahendamiseks selgitan kõigepealt, milliseid põhiõigusi vaidlusalused sätted riivavad, ning kontrollin seejärel, kas see riive on põhiseadusega kooskõlas.

3.1 Põhiõiguste riive

Põhiseaduse (edaspidi PS) § 19 lg 1 järgi on igaühel õigus vabale eneseteostusele. PS § 19 lõige 1 sätestab üldise vabaduspõhiõiguse, mis annab isikule õigusliku vabaduse teha või jätta tegemata seda, mida isik soovib. Veesõiduki kasutamist järvel liiklemiseks sporditegemise, meelelahutuse vms eesmärgil võib pidada üheks vaba eneseteostuse viisiks.⁴

Vaidlusalused sätted piiravad õigust kasutada mootoriga veesõidukit Viljandi järvel ning riivavad seeläbi PS § 19 lg 1 kaitseala järgmiselt:

- 1) Enne mootoriga veesõidukiga järvele minekut peab tasuma 63 euro suuruse tagatisraha, mida ei tagastata, kui tagatisraha tasuja on eeskirja rikkunud (eeskirja § 24, korra § 1 lg 1 ja § 3 lg 4).
- 2) Samuti peab enne mootoriga veesõidukiga järvele minekut allkirjastama avalduse, millega muu hulgas antakse erineva sisuga kinnitusi (korra § 2 lg 1).
- 3) Mootoriga veesõidukiga järvel viibimise ajal peab isik olema terve hooaja vältel võimeline tõendama tagatisraha tasumist ja veesõiduki kasutamise loa olemasolu (eeskirja § 24 ja korra § 2 lg 3).
- 4) Mootoriga veesõidukit võib vette lasta üksnes Viljandi vetelpääste hoone juures ning mujal on see keelatud (eeskirja § 33).⁵
- 5) Viljandi Linnavalitsusel või selleks volitatud isikul on õigus eemaldada eeskirja rikkujad Viljandi järvelt ning mitte lubada järvele isiku omandis või valduses veesõidukit, kui isik on jooksva aasta jooksul eeskirja rikkunud (eeskirja §-d 24, 36 ja 39).

Eeskirja §-s 24 ja korra § 1 lõikes 1 nimetatud tagatisraha maksmise kohustus riivab ka PS §-i 113, mis sätestab, et riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed sätestab seadus.⁶ Selgitan.

PS § 113 eesmärgiks on saavutada olukord, kus kõik avalik-õiguslikud tasud kehtestatakse üksnes Riigikogu poolt vastu võetud ja seadusena vormistatud õigusaktiga sõltumata sellest, kuidas neid ühes või teises õigusaktis nimetatakse.⁷ Eelnevast tuleneb isiku subjektiivne õigus riigi vastu, mida võib nimetada üldiseks maksupõhiõiguseks.⁸

Eeskirja §-s 24 ja korra § 1 lõikes 1 nimetatud tagatisraha on avalik-õiguslik tasu PS § 113 tähenduses, kuna selle on kehtestanud Viljandi linn kui avaliku võimu kandja avalikes huvides.⁹

⁴ Vt lähemalt M. Ernits. Kommentaar § 19 juurde. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas täiendatud väljaanne. Tallinn 2012, kommentaar 3.1.1. Internetis kättesaadaval: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-19/>.

⁵ Vastavalt eeskirja §-le 32 tohib mootoriga ja alla 10KW mootoriga varustatud veesõidukeid vette lasta keskkonda kahjustamata igal pool väljaspool ujumisala.

⁶ Eeskirja §-s 24 ja korra § 1 lõikes 1 nimetatud tagatisraha ei pea maksuma Viljandi järvel alalist paadisilla kohta omavad veesõiduki omanikud, kes on sõlminud Viljandi linnaga eeskirja §-s 23 sätestatud koostöölepingu. Vastuses minu teabe nõudmisele selgitas aga Viljandi Linnavolikogu esimees, et praktikas ei oma eelnimetatud erand tähtsust, sest kõrgete hindade tõttu kaikohti ei osteta. Seetõttu jätan kaikohta omanike vabastuse tagatisraha maksmise kohustusest edasises käsitluses kõrvale.

⁷ RKÜKo 22.12.2000, nr 3-4-1-10-00, p 20.

⁸ RKÜKo 22.12.2000, nr 3-4-1-10-00, p 22; RKPJKo 26.11.2007, nr 3-4-1-18-07, p 25.

⁹ Vrd RKPJKo 12.10.2011, nr 3-4-1-15-11, p 20.

Kui isik tagatisraha ei maksa, järeldub eeskirjast ja korrast, et Viljandi Linnavalitsus kasutab oma avaliku võimu volitusi selleks, et keelata isikul veesõiduki kasutamine Viljandi järvel. Tagatisraha kvalifitseerimist avalik-õigusliku tasuna kinnitab ka asjaolu, et tasu on kindlaks määratud õigustloova aktiga¹⁰ ning seda saab nõuda üksnes õigusaktis nimetatud isik¹¹.

Mis puudutab Viljandi Linnavolikogu esimehe vastuses minu teabe nõudmisele esitatud seisukohta, et kõnealuse tagatisraha eesmärk ei ole Viljandi linnale tulu teenimine, margin järgmist.

Tõepoolest näevad eeskirja § 24 lause 2 ja korra § 3 lõiked 1–3 ette tagatisraha tagastamise selle tasujale. Tagatisraha ei tagastata üksnes siis, kui veesõiduki omanik või kasutaja on toime pannud korrarikkumise (eeskirja § 24 lause 4, korra § 3 lg 4). Ometi ei välista eelmärgitu eeskirja §-s 24 ja korra § 1 lõikes 1 sätestatud tagatisraha kvalifitseerimist avalik-õigusliku tasuna PS § 113 tähenduses. Seda põhjusel, et pärast tagatisraha maksmist on tagatisraha Viljandi Linnavalitsuse käsutuses ning selle tagastamine sõltub linnavalitsuse otsusest selle kohta, kas tagatisraha maksja on rikkunud eeskirja või mitte. Ehk teisisõnu öeldes on eeskirja § 24 alusel linnavalitsusel õigus jätta tagatisraha tagastamata, mille tagajärjel saab tagatisrahast Viljandi Linnavalitsuse omand.

Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et määrus, mis kehtestab avalik-õigusliku tasu, riivab PS §-st 113 tuleneva üldise maksupõhiõiguse kaitseala.¹² Sellest lähtudes leian, et eeskirja § 24 ja korra § 1 lg 1 riivavad ka üldist maksupõhiõigust.

3.2 Põhiõiguse riive õiguspärasus

Rõhutan siinkohal, et igaühe õigus vabale eneseteostusele ei ole kindlasti piiramatu. Nii sätestab ka PS § 19 lg 2, et igaüks peab oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust. Seega ei tähenda tõdemus, et kontrollitavad eeskirja ja korra sätted riivavad põhiõigusi, veel seda, et tegemist on põhiõiguste rikkumisega.

Kohaliku omavalitsuse määrus, mis riivab põhiõigusi, peab aga olema formaalselt ja materiaalselt põhiseadusega kooskõlas. Nagu käesoleva märgukirja sissejuhatuses viitasin, on Riigikohus seejuures rõhutanud: „Põhiõiguse riive formaalse põhiseaduspärasuse nõuet ei saa alahinnata, sest ka põhiseaduse formaalsete nõuete eesmärgiks on põhiõiguste ja -vabaduste kaitse.“¹³

Avaldusaluses asjas on põhiküsimuseks vaidlusaluste õigusnormide vastavus PS § 3 lõikele 1, mis sätestab üldise seadusreservatsiooni: riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.

Riigikohus on rõhutanud, et PS § 3 lõikest 1 tulenevalt saab teatud intensiivsusega põhiõiguste piiranguid kehtestada üksnes formaalses mõttes seadusega.¹⁴ Samas võib seadusandja anda temast alamalseisvale organile (sh linnavolikogule või -valitsusele) volituse kehtestada põhiõigusi piirav õigusakt: „Põhiseaduse mõttest ja sättest tuleneb, et vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva

¹⁰ Vrd RKPJKo 08.10.2007 nr 3-4-1-15-07, p 17; RKPJKo 20.10.2009 nr 3-4-1-14-09, p 25.

¹¹ Vrd RKTKo 20.06.2008, nr 3-2-1-55-08, p 10; RKPJKo 20.10.2009 nr 3-4-1-14-09, p 25.

¹² RKPJKo 08.10.2007, nr 3-4-1-18-07, p 26; RKPJKo 20. 10.2009 nr 3-4-1-14-09, p 29.

¹³ RKPJKo 26.11.2007, nr 3-4-1-18-07, p 35.

¹⁴ RKÜKo 03.12.2007, nr 3-3-1-41-06, p 22.

volitusnormi alusel määrusega¹⁵. Seejuures peab seadusandja kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused otsustama ise ega tohi nende sätestamist delegeerida kohalikule omavalitsusele.¹⁶ Samuti peab volitusnormis olema antud määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus.¹⁷ Reeglina tähendab see, et määruseandja võib seadusega kehtestatud põhiõiguste ja vabaduste piiranguid üksnes täpsustada, mitte aga kehtestada seaduses sätestatuga võrreldes täiendavaid piiranguid.¹⁸ Samuti järeldub eelnevast, et määrusega ei saa põhiõigusi piirata, kui seadusandja pole selleks volitust andnud.

Eelöeldu kehtib ka valla- või linnavolikogu määruse suhtes, millega otsustatakse vastavalt PS § 154 lõikele 1 kohaliku omavalitsuse pädevusse kuuluvaid kohaliku elu küsimusi. Kui selline üldakt riivab põhiõigusi ilma seadusandja volitusega, on see õigusvastane sellele vaatamata, et lahendatakse kohaliku elu, mitte aga riigielu küsimusi.¹⁹ Seega ei oma avaldusaluses asjas tähtsust, kas vaidlusalused eeskirja ja korra sätted reguleerivad riigi- või kohaliku elu küsimusi.

Seoses sellega, et eeskirja § 24 ning korra § 1 lg 1 riivavad ka PS § 113 kaitseala, pean vajalikuks märkida, et Riigikohus on määratlenud kõrgendatud seadusreservatsiooni nõuded avalik-õiguslike tasude kehtestamisele. Täpsemalt tähendab PS §-st 113 tulenev avalik-õigusliku tasu seadusega sätestamise nõue seda, et avalik-õigusliku rahalise kohustuse elemendid peavad olema kindlaks määratud seaduses.²⁰ Volitusnormile, millega seadusandja annab kohalikule omavalitsusele õiguse kehtestada avalik-õiguslik tasu, kehtivad samuti kõrgendatud määratletuse nõuded.²¹

Seega märgin vahekokkuvõttena, et linnavolikogu ja –valitsuse määrused, mis piiravad põhiõigusi, on kooskõlas põhiseadusega üksnes juhul, kui: 1) seadusandja on andnud kohalikule omavalitsusele piisavalt määratletud volituse piirata määrusega põhiõigusi; 2) määrus jääb volitusnormi piiridesse.

Eeltoodust lähtudes analüüsin, kas seaduses on olemas volitusnorm, mis annaks Viljandi Linnavolikogule ja Linnavalitsusele õiguse kehtestada vaidlusalustes eeskirja ja korra sätetes ettenähtud avalik-õiguslik tasu ja teised üldise vabaduspõhiõiguse piirangud.

Viljandi järv, mille kasutamist veesõidukitega liiklemiseks eeskiri ja kord reguleerivad, on vastavalt Vabariigi Valitsuse 08.03.2012 korraldusele nr 116 „Avalikult kasutatavate veekogude nimekirja kinnitamine“ avalikult kasutatav veekogu. VeeS § 18 lg 1 järgi on avalikult kasutatava veekogu kasutamine veesõidukitega liiklemiseks lubatud, kui seda seaduse või muu õigusaktiga ei piirata.

¹⁵ *Samas*.

¹⁶ RKPJKo 24.12.2002, nr 3-4-1-10-02, p 24.

¹⁷ RKPJKo 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96, p III.

¹⁸ RKPJKo 08.02.2001, nr 3-4-1-1-01, p 14.

¹⁹ RKÜKo 03.12.2007, nr 3-3-1-41-06, p 27: „Kohus märgib, et kohalik omavalitsusüksus on põhiseaduse järgi nii kohaliku elu küsimuste kui talle pandud riigielu küsimuste korraldamisel seotud seaduslikkuse põhimõttega, mistõttu kohaliku omavalitsuse põhiõigusi riivaval tegevusel peab alati olema seaduslik alus.“

²⁰ RKPJKo 01.07.2008, nr 3-4-1-6-08, p 40.

²¹ RKPJKo 19.12.2003, nr 3-4-1-22-03, p 19: „Avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamise delegerimine täidesaatvale võimule võib olla lubatav tingimusel, kui see tuleneb rahalise kohustuse iseloomust ning seadusandja määrab kindlaks diskretsiooni ulatuse, mis võib seisneda tasu alam- ja ülemmäära seadusega sätestamises, tasu suuruse arvestamise aluste kehtestamises vms.“ Volitusnorm avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestamiseks peab tagama tasu suuruse kindlaksmääramise objektiivsetel alustel, võimaldama kohustatud subjektile piisava täpsusega näha ette kohustuse ulatust ja selle täitmise üksikasju ning tagama isikute võrdse kohtlemise (RKPJKo 01.07.2008, nr 3-4-1-6-08, p 41).

Märgin, et VeeS § 18 lõikes 1 viide muudele õigusaktidele, mis kehtestavad veekogu kasutamise piiranguid, ei ole üldine volitus piiranguid sisaldavate õigusaktide kehtestamiseks. VeeS § 18 lg 1 lauseosa „kui seda [...] muu õigusaktiga ei piirata“ on deklaratiivne ning juhib tähelepanu sellele, et veeseaduses on volitusnormid, mis võimaldavad ka seadusest madalamalseivate õigusaktidega veel liiklemist piirata. Ükski nendest normidest ei anna aga kohalikule omavalitsusele õigust kehtestada selliseid piiranguid, nagu Viljandi Linnavolikogu ja Linnavalitsus seda vaidlusalustes sätetes teinud on.

Nimelt sätestab VeeS § 18 lg 8, et keskkonnaminister kehtestab määrusega avalikel ja avalikult kasutatavatel siseveekogudel, välja arvatud laevatatavatel veekogudel²², veesõidukite hoidmise ja kasutamise nõuded määrusega. Kohalikul omavalitsusel pole seega õigust VeeS § 18 lõikes 7 nimetatud küsimusi reguleerida. Pealegi ei sätesta VeeS § 18 lõike 8 alusel antud keskkonnaministri 29.11.2002 määrus nr 67 „Veesõidukite hoidmise ja kasutamise nõuded“ selliseid piiranguid, mis on kehtestatud vaidlusalustes õigusnormides.

Samuti annab VeeS § 18 lg 5 maavanemale õiguse keelata avalikul ja avalikult kasutataval veekogul veesõidukitega liiklemine, kehtestada liikluskiiruse piirang ja keelata veekogujäälle minek. Osutatud sätte alusel on Viljandi maavanem andnud 11.04.2003 korralduse nr 482, millele viitab ka Viljandi Linnavolikogu eeskirja preambulas. Nimetatud määrus kehtestab aga veesõidukite piirkiirused Viljandi järvel ning keelab mootorsõidukite Viljandi järve **jäälle** mineku.²³ Seega ei anna ka VeeS § 18 lg 5 ega selle alusel kehtestatud õigusaktid Viljandi Linnavolikogule ja Linnavalitsusele õigust kehtestada vaidlusalused normid.

Küll annab VeeS § 7 lõige 4 kohalikule omavalitsusele õiguse piirata ajutiselt inimese tervise ja turvalisuse tagamiseks avalikult kasutatava veekogu või selle osa avalikku kasutamist, olles selle eelnevalt kirjalikult kooskõlastanud Keskkonnaametiga, ning kui piiratakse veesporti või veel liikumist, lisaks ka Veeteede Ametiga. Leian aga, et see norm ei anna kohalikule omavalitsusele õigust määrusega kehtestada alalisi veesõiduki kasutamise ja veesõidukiga liikumise piiranguid, nagu seda on tehtud vaidlustuse sätetes. Liiasi ei ole seadusandja VeeS § 7 lõikes 4 ette näinud avaliku-õigusliku tasu (tagatisraha) maksmist.

Eeskirja preambula nimetab seaduses sätestatud alusena, millest Viljandi Linnavolikogu eeskirja andmisel lähtus, VeeS § 3 lõike 2 punkti 2. VeeS § 3 on alates 17.10.2010 kehtetu, kuid vaidlusaluse eeskirja preambulas nimetatud sättele identne norm sisaldub alates 17.07.2011 VeeS § 3² lõike 5 punktis 2: „Kohalik omavalitsus oma halduspiirkonnas: [...] korraldab kohalikule omavalitsusele kuuluvate veekogude haldamist;“.

Olen aga seisukohal, et VeeS § 3² lg 5 p 2 on üksnes pädevusnorm, mis annab kohalikule omavalitsusele ülesande korraldada veekogude haldamist.²⁴ VeeS § 3² lõike 5 punkt 2 kui pädevusnorm ei anna kohaliku omavalitsuse organitele õigust kehtestada avalikult kasutatava veekogu kasutamist piiravaid määrusi, kuna see ei vasta volitusnormi nõuetele. Ennekõike puudub VeeS § 3² lg 5 punktis viide põhiõiguste piirangutele, mida kohalik omavalitsus seadusandja määratud ulatuses ja eesmärgil täpsustada võiks. Ühtlasi ei anna VeeS § 3² lg 5 p 2 volitust avaliku-õigusliku tasu kehtestamiseks, kuna seadusandja ei ole kõnealuses sättes

²² Meresõiduohutuse seaduse § 2 punkt 11 järgi ei ole Viljandi järv laevatatav siseveekogu.

²³ Internetis kättesaadaval: <http://www.ametlikudteadaanded.ee/index.php?act=1&teade=364494>.

²⁴ Pädevusnormi mõiste kohta vt RKÜKo 18.05.2010, nr 3-1-1-116-09, p 25: „Liikluseeskiri on kehtestatud LS § 3 lg 2 alusel, mille kohaselt liikluskorra määrab Vabariigi Valitsus liikluseeskirjaga. Tegemist on üldise pädevusnormiga, mis ei ole samas piisav materiaalsoiguslik alus, võimaldamaks Vabariigi Valitsusel ilma seaduses sisalduva täiendava volitusnormita panna liikluseeskirjaga mootorsõiduki juhile liikluseadusest erinevaid kohustusi dokumentide kaasaskandmise osas.“

märkinud võimalust nõuda tagatisraha avalikult kasutatava veekogu kasutajalt, rääkimata võimaliku avalik-õigusliku rahalise kohustuse elementide sätestamisest, nagu seda nõuab PS § 113.

Eelnevast lähtudes leian, et veeseadus (või mõni teine kehtiv seadus) ei sätesta volitusnormi, mis võimaldaks Viljandi Linnavolikogul kehtestada eeskirja §-des 24, 33, 36 ja 39 ning korra § 1 lõikes 1, § 2 lõigetes 1 ja 3 ja § 3 punktis 4 sisalduvaid põhiõiguste piiranguid. Seega riivavad vaidlusalused sätted ilma seadusliku aluseta PS § 19 lõikes 1 sätestatud üldist vabadusõigust ning on vastuolus PS § 3 lõikest 1 tuleneva seadusreservatsiooni põhimõttega. Samuti on eeskirja §-s 24 ja korra § 1 lõikes 1 sätestatud tagatisraha avalik-õiguslik rahaline kohustus, mis on kehtestatud seadusandja volituseta ning seetõttu vastuolus PS §-ga 113.

Lõpetuseks avaldan lootust, et minu selgitused aitavad Viljandi Linnavolikogul ja Linnavalitsusel tagada avalikku korda Viljandi järvel viisil, mis on põhiseadusega kooskõlas. Ühtlasi tuletan meelde, et palun Teilt hiljemalt 15.12.2013 tagasisidet, kas ja kuidas kavatsete minu märgukirja järgida.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Hent Kalmo
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel