



ÕIGUSKANTSLER

ETTEPANEK nr 6

Tallinn

10. detsember 2009

Narva Linnavalitsuse 15.07.2009 määruse nr 843 „Narva linna territooriumil asuva piiripunkti suunduvate sõiduautode väljasõidu eelregistreerimise kord“ kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseaduse ja seadusega

Analüüsisin Eesti Vabariigi põhiseaduse § 139 lg 1 ja õiguskantsleri seaduse § 1 lg 1 ja § 15 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras Narva Linnavalitsuse 15.07.2009 määruse nr 843 „Narva linna territooriumil asuva piiripunkti suunduvate sõiduautode väljasõidu eelregistreerimise kord“ põhiseadusele vastavust.

Leian, et Narva Linnavalitsuse 15.07.2009 määruse nr 843 „Narva linna territooriumil asuva piiripunkti suunduvate sõiduautode väljasõidu eelregistreerimise kord“ § 4 on osas, mille kohaselt tuleb eelregistreerimise eest maksta 300 krooni, vastuolus põhiseaduse § 3 lõikega 1, §-ga 113 ja § 157 lõikega 2 nende koostoimes.

Tuginedes põhiseaduse § 142 lõikele 1, õiguskantsleri seaduse §-le 17 ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 6 lg 1 punktile 1 teen Narva Linnavalitsusele ettepanku

viia Narva Linnavalitsuse 15.07.2009 määrus nr 843 „Narva linna territooriumil asuva piiripunkti suunduvate sõiduautode väljasõidu eelregistreerimise kord“ kooskõlla põhiseadusega kahekümne päeva jooksul arvates käesoleva ettepaneku saamisest.

Järgnevalt selgitan lähemalt oma seisukohta.

1. Asjaolud ja menetluse käik

1. Minule esitatud avalduse alusel otsustasin alustada menetluse Narva Linnavalitsuse 15.07.2009 määruse nr 843 „Narva linna territooriumil asuva piiripunkti suunduvate sõiduautode väljasõidu eelregistreerimise kord“ (edaspidi: määrus) seadusele ja põhiseadusele (edaspidi: PS) vastavuse kontrollimiseks. Enne seisukoha kujundamist palusin 12.10.2009 teabe nõudmisega Narva Linnavalitsusel kui vaidlusaluse määruse andnud organil anda omapoolseid selgitusi. Narva Linnavalitsus vastas minule 05.11.2009 kirjaga nr 1.15/439.

2. Oma vastuses selgitas Narva Linnavalitsus, et Narva linna territooriumil asub piiripunkt, mille kaudu toimub Eesti riigipiiri ületamine. Kõigile on teada, et Eestist väljasõitev autotranspordivool ületab piiripunktide olemasolevaid läbilaskevõimalusi. Selle olukorra tulemusena koguneb Narva linnas piiripunkti sõitvate sõiduautode suur arv, nt 24.10 – 25.10.2009 ootas piiripunkti sõitmist

rohkem 1200 sõidukit. Transpordikaose ärahoidmiseks ja liikluse turvalisuse tagamiseks linna tänavatel on vajalik transpordivoolu reguleerimine. Selle eesmärgiga on Siseministeeriumi ja Narva Linnavalitsuse vahel sõlmitud haldusleping. Transpordivoolu reguleerimisfunktsioonide täitmiseks on sõlmitud vastav haldusleping Narva Linnavalitsuse ja AS Transservis-N vahel. Viimane on aktsiaselts, mille ainukeseks aktsionäriks on Narva linn. AS Transservis-N teostab järjekorra korraldamist ning kontrolli sellest kinnipidamise üle. Nende funktsioonide täitmise eest keegi sõiduautojuhtidest midagi ei maksa. Järjekorra korraldamine ja kontroll sellest kinnipidamise üle toimub transiitplatsil, mis ei ole kuidagi seotud piiripunktiga. Transiitplatsil ei teostata piirivalvekontrolli ning seal ei toimu Eesti riigipiiri ületamine. Narva linn ja AS Transservis-N ei täida Piirivalveameti funktsioone.

3. Narva Linnavalitsus leiab, et väited, nagu keegi peaks riigipiiri ületamise eest maksma 300 krooni, ei vasta tõele. Kellegi põhiseaduslikku õigust lahkuda Eestist Narva linn või AS Transservis-N ei piira ega nõua selle eest raha. Vaidlusalune määrus reguleerib sõiduautode piiripunkti väljasõidujärjekorra eelregistreerimise kui eraldi teenuse osutamist. Nimetatud teenuse kasutamine on vabatahtlik. Isik, kes ei soovi kasutada eelregistreerimisteenust, kantakse tasuta järjekorda ning isik on kogu ooteaja vältel järjekorras. Samuti märgib linnavalitsus, et määrus ei reguleeri piirivalvekontrolli ega riigipiiri ületamise protseduuri.

4. Narva Linnavalitsus on seisukohal, et määrusega ettenähtud tasu ei ole tasu avaliku ülesande täitmise eest. Avalikuks ülesandeks on järjekorra korraldamine ning kontroll sellest kinnipidamise üle, kuid vaidlusaluse määrusega on ette nähtud vabatahtlik tasu järjekorra eelregistreerimise eest vastavalt huvitatud isiku soovile. Kui isik ei soovi oma järjekorra eelregistreerimist, siis nimetatud teenust talle ei osutata ning isik kantakse järjekorra nimekirja ilma eelregistreerimiseta. Seetõttu ei nõustu linnavalitsus arvamusega, et kõnealune määrus on vastuolus PS §-ga 113.

5. Lisaks sellele osutab Narva Linnavalitsus maksukorralduse seaduse (edaspidi: MKS) §-le 2, mille kohaselt on maks seadusega või seaduse alusel valla- või linnavolikogu määrusega riigi või kohaliku omavalitsuse avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks või selleks vajaliku tulu saamiseks maksumaksjale pandud ühekordne või perioodiline rahaline kohustus, mis kuulub täitmisele seaduse või määrusega ettenähtud korras, suuruses ja tähtaegadel ning millel puudub otsene vastutasu maksumaksja jaoks. Seadustes sätestatud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed on kohustuslikud ning ei anna isikule valikuvõimalust: kas tasuda või mitte. Isik on kohustatud tasuma ettenähtud rahalise kohustuse ning peab kartma sanktsioonide rakendamist kohustuse täitmata jätmise eest.

6. Vaidlusalune määrus ei kehtesta Narva Linnavalitsuse seisukoha järgi kõigile kohustuslikku rahalist kohustust. Isiku suhtes, kes ei ole kasutanud eelregistreerimise teenust, ei rakendata mingeid mõjutusvahendeid, ei kitsendata tema õigusi ning keegi ei takista tema väljasõitu Eestist. Seega ei oma tasu eelregistreerimise eest maksu või muude kohustuslike maksete peamist tunnusmärki – sellel pole täitmiseks kohustusliku rahalise kohustuse iseloomu ning seetõttu ei saa seda käsitleda maksu või muu rahalise kohustusena. Isik, kes ei soovi kasutada eelregistreerimise teenust, on nõ elavas järjekorras kogu ooteaja vältel.

7. Võttes arvesse piiripunktide läbilaskevõimalust ning piiripunkti järjekorras registreeritud sõiduautode arvu, on Narva Linnavalitsuse hinnangul väljasõidujärjekorra ooteaeg ligi 48 tundi. Linnavalitsuse väitel sõidab märkimisväärne osa järjekorras ootavatest sõiduautode juhtidest Eestist Venemaale odavama autokütuse järele. Samas on Eesti turismiettevõtetelt ja Ida-Virumaal asuvatelt SPA-keskustelt ning ka välituristidelt (Eesti peakonsulaadi kaudu Sankt Peterburis) saabunud Narva Linnavalitsusse ettepanekuid kõnealuse eelregistreerimise korra kehtestamiseks.

8. Eelmärgitud arvesse võttes, on Narva Linnavalitsus seisukohal, et sõiduautode transiitplatsilt väljasõidu tasulise eelregistreerimisteenuse rakendamine ei ole seotud piirivalvekontrolli funktsiooni teostamisega, ei kitsenda õigust vabalt lahkuda Eestist ega ole vastuolus kehtivate seadustega.

2. Vaidlusalune säte

9. Vaidlusalune määrus sätestab:

„§ 4. Järjekorras eelregistreeritud sõiduki juht aegsasti saabub nimetatud sõidukiga transiittranspordiplatsile ja esitab eelregistreeritud sõiduki registreerimistunnistuse ning maksab eelregistreerimise teenuse eest 300 krooni (sisaldab käibemaksu). Pärast teenuse eest tasumist sõidukijuht saab kätte piiripunkti väljasõitmiseks talongi eelregistreerimisel määratud kellaajaga.“

3. Õiguskantsleri seisukoht

10. Käesolevas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses on põhiküsimuseks määruse §-s 4 sätestatud tasu seadustele ja põhiseadusele vastavus. Selle küsimuse lahendamiseks selgitan kõigepealt, kuidas nimetatud tasu riivab põhiõigusi ning seejärel kontrollin riive põhjendatust.

3.1 Põhiõiguse riive

11. PS § 113 sätestab, et riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed sätestab seadus. Samuti on kohalikul omavalitsusel PS § 157 lg 2 kohaselt õigus kehtestada makse ja panna peale koormisi üksnes seaduse alusel. Nende sätete kaitsealas on kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused sõltumata sellest, kuidas neid ühes või teises õigusaktis nimetatakse ning mitte ainult maksud MKS § 2 tähenduses. Samuti ei oma tähtsust, kas rahalise kohustuste kehtestamisest saadav tulu laekub riigi- või kohaliku omavalitsuse eelarvesse. PS § 113 ja § 157 lg 2 eesmärgiks on saavutada olukord, kus kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused kehtestatakse üksnes Riigikogu poolt vastu võetud ja seadusena vormistatud õigusaktiga.¹ Eelnevast tuleneb isiku subjektiivne õigus riigi vastu, mida võib nimetada üldiseks maksupõhiõiguseks.²

12. Vaidlusaluse määruse § 4 järgi peab sõiduki eelregistreerimise eest tasuma 300 krooni. Seega tekib küsimus, kas määruse § 4 riivab PS § 113 ja § 157 lg 2 kaitseala. Üldise maksupõhiõiguse kaitseala riive tuvastamiseks tuleb esmalt välja selgitada, kas määruse §-s 4 sätestatud tasu on avalik-õiguslik tasu PS § 113 ja § 157 lg 2 tähenduses. Seetõttu analüüsin järgnevalt, kas tasu võetakse avaliku ülesande täitmisel ning kas tasu maksmiseks kohustatud subjekti ja tasu saaja vahel on avalik-õiguslik suhe.

13. PS § 35 sätestab, et igal on õigus lahkuda Eestist. Seda õigust võib seaduses sätestatud juhtudel ja korras piirata kohtu- ning kohtueelse menetluse tagamise ja kohtuotsuse täitmiseks. Samuti võib seda õigust piirata seaduses sätestatud juhtudel teiste põhiseaduslike väärtuste kaitseks.³ Riigipiiri ületamine eeldab reeglina teatud haldustoimingute tegemist. Seetõttu võivad

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

² RKÜKo 22.12.2000, nr 3-4-1-10-00, p 22; RKPJKo 26.11.2007, nr 3-4-1-18-07, p 25.

³ Vt M. Ernits. 2 peatükki sissejuhatus. Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne, 2008, lk 88: „Lähtudes põhiseadusliku väärtuskorra ühtsuse ideest, tuleb pidada põhiõiguse riivet seadusereservatsioonist väljajäänud põhjusel võimalikuks, kui sekkumise põhjus tuleneb PS-st endast.“

vastavalt riigipiiri seaduse (edaspidi: RiPS) § 9 lõikele 1 Eestist lahkuvad isikud ja transpordivahendid ületada välispiiri⁴ üksnes rahvusvaheliseks liikluseks avatud piiripunktide kaudu. Piirpunkt on muu hulgas rahvusvaheliseks liikluseks avatud maanteelõigu piiratud ja tähistatud osa, kus toimub piiri- ning muu piiriületamisega seotud kontroll (RiPS § 10 lg 1). Vastavalt RiPS § 11 lõikele 1 kuuluvad välispiiri ületamisel või üle välispiiri toimetamisel piirikontrolli alla kõik isikud, sõidukid, kaubad ja muud materiaalsed väärtused.

14. Piirikontroll nõuab aega ning seetõttu võib tekkida olukord, kus piiri ületada soovivaid isikuid on rohkem, kui piiripunkti samal ajal siseneda saab. Seega ei ole kõigil isikutel võimalik nende soovitud ajal piiripunkti siseneda ning piiriületust tuleb oodata. Piiripunkti sisenemise võimalus on sellisel juhul piiratud avalik ressurs, millele kasutamisele pole kõigil soovijatel ligipääsu vabalt valitud ajahetkel.

15. Õigus ületada Eesti riigipiiri välisriigi suunas on vastavalt PS §-le 35 igapähele, kellel pole see piiratud seadusega või seaduse alusel. Sellest järeldub, et põhimõtteliselt peab igapähele olema tagatud ligipääs kõnealusele avalikule ressursile – võimalusele siseneda piiripunkti ja sedakaudu lahkuda Eestist.⁵ Seejuures ei oma tähtsust, kas isik soovib riigipiiri ületada jalgsi või transpordivahendiga. Arvestades seda, et reeglina ei ole riigist lahkujate sihtkoht piiripunkti vahetus läheduses, hõlmab PS § 35 kaitseala ka õigust lahkuda maismaapiiri kaudu Eestist nt isikliku sõidukiga.

16. PS § 14 sätestab, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Osundatud sätestest tuleneb üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele.⁶ Muu hulgas tähendab see riigi kohustust luua põhiõiguste realiseerimiseks vajalik korraldus ja menetlus. Seega tuleb riigil luua ka asjakohane menetlus ja korraldus, mis on vajalik, et isikud saaksid välispiiri ületada ja Eestist lahkuda. Kohustus luua nimetatud menetlus ja korraldus ei piirdu üksnes piiripunkti territooriumil tehtavate toimingutega. Kuna välispiiri ei saa ületada ilma piiripunkti läbimata, on PS §-s 35 sätestatud õiguse realiseerimiseks vältimatult vajalik oodata piiripunkti sisenemist väljaspool piiripunkti, kui piiripunkti siseneda soovijate arv ületab piiripunkti võimalused isikuid vastu võtta. Seetõttu on piiripunkti sisenemise korraldamine riigi ülesanne. Samale seisukohale on üheselt asunud ka Riigikohus.⁷

17. Kuna piiripunkti sisenemise korraldamine on avalik ülesanne, võib eeldada, et selle ülesande täitmine on reguleeritud avaliku õiguse normidega ning et ülesande täitja ja piiriületaja vahel on avalik-õiguslik suhe. Seda suhet iseloomustab asjaolu, et õigussuhte üks osapooltest on avaliku

⁴ RiPS § 22 lg 1 kohaselt käsitletakse katkematu mõttelist joont ja seda mööda kulgevat vertikaaltasapinda, mis eraldab Eesti jurisdiktsioonile alluvat Eesti territooriumi sellele mittealluvast Eesti osast, ajutise kontrollijoonena. Ajutisele kontrollijoonel laienevad riigipiiri seadusega sätestatud välispiiri valvamise, kaitsmise ja ületamise tingimused ning kord, piirirežiim ja vastutus piirirežiimi rikkumise eest (RiPS § 22 lg 2).

⁵ Seda, kas isikul on õigus riigist lahkuda, kontrollitakse reeglina piirikontrolli käigus vastavalt RiPS § 11 lõikele 5.

⁶ RKÜKo 28.10.2002., nr 3-4-1-5-02, p 30.

⁷ RKPJKo 09.02.2000, nr 3-4-1-2-00, p 21: „Narva Linnavalitsuse 16. aprilli 1999. a määrusega nr 672 kinnitatud „Transiittranspordiplatsi kasutamise eeskirjad“ ja selle hilisemad täiendused sisaldavad mitmeid täiendavaid reegleid. Eeskirjad näevad ette mõnedele isikutele eesõigused tolli- ja piiripunkti sisenemiseks, eraõigusliku juriidilise isiku töötajatel on õigus korraldada isikute ja sõidukite sisenemist tolli- ja piiripunkti, kusjuures neil on õigus sõidukeid saata tagasi läbipääsuloa ühetunnise kehtivuse aja ületamise eest. Need esmapilgul linnas liiklust korraldavad reeglid laienevad valdkonnale, mida tähistab mõiste piirirežiim. Kõik, mis on seotud piirirežiimiga, on riigielu valdkond, mille reguleerimise Riigipiiri seaduses sisalduv volitusnorm (§ 8 lg 3) annab Vabariigi Valitsuse või tema poolt volitatud ametkonna pädevusse. Kuigi linnavalitsuse esindajad kinnitasid, et eeskirjad kehtestati linnavalitsuse ja kohaliku piirivalve omavahelise kokkuleppe alusel, puudub taoliseks kokkuleppeks õiguslik alus.“

võimu kandja. Avaliku võimu kandjaks võib olla ka avalikke ülesandeid täitev eraõiguslik juriidiline isik, kui seadusega või seaduse alusel on talle üle antud volitused avaliku võimu teostamiseks.⁸ Ka haldusmenetluse seaduse (edaspidi: HMS) § 8 lg 1 järgi on haldusorgan muu hulgas eraõiguslik juriidiline isik, kes on halduslepinguga volitatud täitma avaliku halduse ülesandeid.

18. Piiripunkti sisenemise korraldamist reguleerib RiPS § 8¹, mille 1. lõike kohaselt võib Vabariigi Valitsus volitada siseministri sõlmima kohaliku omavalitsusega või eraõigusliku juriidilise isikuga halduslepingu asulas paiknevasse piiripunkti transpordivahendite sisenemise korraldamiseks. Siseministeeriumist saadud teabe kohaselt on selle sätte alusel sõlmitud Narva linnaga 27.01.2005 haldusleping nr 7.1-14/7 (edaspidi: leping).⁹ Lepingu objektiks on Narva linnas paiknevasse Narva 1 piiripunkti suunduvate transpordivahendite liiklemise korraldamine. Narva Linnavalitsus märkis vastuses minu teabe nõudmisele, et transpordivoolu reguleerimisfunktsioonide täitmiseks on omakorda sõlmitud haldusleping Narva Linnavalitsuse ja AS Transservis-N vahel. Viimane on aktsiaselts, mille ainukeseks aktsionäriks on Narva linn. AS Transservis-N teostab piirületusjärjekorra korraldamist ning kontrolli sellest kinnipidamise üle.

19. Minule esitatud teabest järeldub, et määruses nimetatud transiittranspordiplatsi operaatoriks on AS Transservis-N, kes täidab seega eespool nimetatud halduslepingute alusel piiripunkti sisenemise korraldamise ülesannet. Seetõttu on transiittranspordiplatsi operaator haldusorgan HMS § 8 lg 1 tähenduses, kelle volitused on kõige üldisemal tasemel reguleeritud Narva Linnavolikogu 21.10.2004 määruses nr 48/41 „Transiittranspordi liiklemise kord Narva linnas“ (edaspidi: kord). Korra p 1 sätestab, et kõigi piiripunkti poole suunduvate sõidukite juhid on kohustatud sõitma Narvas aadressil Rahu 4a asuva transiittranspordiplatsi territooriumile, kus kehtestatakse sõidukite edasise sõidu järjekord Narva linna territooriumil. Vastavavalt korra punktile 3 moodustab transiittranspordiplatsi operaator¹⁰ eraldi järjekorra bussidele, veokitele ja sõiduautodele ning kontrollib järjekorrast kinnipidamist. Korra p 4 sätestab, et järjekorranumbri kinnituseks väljastab operaator juhtidele vastava talongi.

20. Seega eksisteerib transiittranspordiplatsi operaatori ning piiriületaja vahel avalik-õiguslik võimusuhe, kus transiittranspordiplatsi operaator omab halduslepinguga saadud võimuvolitusi piiripunkti sisenemise järjekorra moodustamiseks ja järjekorrast kinnipidamise kontrollimiseks.¹¹

21. Käesolevas menetluses kontrollin üksnes vaidlusaluse määruse §-ga 4 ettenähtud tasu vastavust põhiseadusele, mitte kõiki transiittranspordiplatsi operaatori ja piiriületaja vahelisi suhteid reguleerivaid määrusi. Järgnevalt analüüsin, kas vaidlusaluse määrusega reguleeritud eelregistreerimise kord on osa nimetatud transiittranspordiplatsi operaatori ja piiriületaja vahelisest avalik-õiguslikust võimusuhtest. RiPS § 8¹ või mõni muu seadusesäte ei reguleeri piiripunkti sisenemise järjekorra küsimust. Seega toimub reguleerimata tingimustes piiripunkti sisenemine vastavalt sõidukite saabumise järjekorrale.

⁸ RKEKo 20.12.2001, nr 3-3-1-15-01, p 11.

⁹ Vastavalt 27.12.2006 sõlmitud kokkuleppele lepingu muutmise kohta kehtib leping kuni uue piiriületuspunkti valmimiseni. Samuti kuulub leping lõpetamisele, kui riigieelarvest ei eralda lepingu täitmiseks vajalikke vahendeid (lepingu 27.12.2006 muudetud redaktsioon p 5.2).

¹⁰ Korras nimetatud dispetšer.

¹¹ Vrd RKPJKo 08.10.2007, nr 3-4-1-15-07: „Kehtiva regulatsiooni kohaselt on agentuuri ja varumakse tasumise kohustatud subjekti vahelised suhted võimusuhted, kus agentuur omab riigilt saadud võimuvolitusi varumakse kogumisel, makse suuruse kontrollimisel, teabe nõudmisel, sunnivahendite kohaldamisel jne.”

22. Vaidlusalune määrus võimaldab teha eelkirjeldatud järjekorrast erandeid. Nimelt kehtestab määrus sõiduautode tasulise eelregistreerimise korra. Määruse § 2 sätestab, et eelregistreerimise teenuse saamiseks esitab sõidukijuht vabas kirjalikus vormis sõiduki registreerimisnumbrit ja sõidukimarki, Narva linnas asuvasse piiripunkti transiittranspordiplatsilt väljasõidu kuupäeva ja kellaaega ning kontaktandmeid tagasiside andmiseks sisaldava taotluse. Määruse § 3 järgi registreerib transiittranspordiplatsi operaator pärast taotluse saamist sõiduki väljasõidu kuupäeva ja kellaaega sõiduautode järjekorras ning informeerib sõidukijuhti registreerimisest taotluses esitatud kontaktandmetel. Seega ei suunata eelregistreeritud sõiduautot piiripunkti vastavalt tema saabumise järjekorrale, vaid määruse §-s 3 sätestatud korras eelregistreeritud kuupäeval ja kellaajal, mida kajastatakse määruse §-s 4 nimetatud talongil. Eelregistreerimise eest peab tasuma 300 krooni (määruse § 4).

23. Narva Linnavalitsus leidis vastuses minu teabe nõudmisele, et avaliku ülesandena on käsitletav üksnes piiripunkti sisenemise korraldamine ning see ei hõlma vaidlusaluse määrusega kehtestatud eelregistreerimise korda.

24. Ma ei nõustu selle seisukohaga. Tulenevalt määruse §-dest 3 ja 4 saab eelregistreeritud sõiduauto juht tasu eest piiripunkti suunamisel eelise – ta ei pea ootama piiriületust üldjärjekorras. Määruse alusel saab isik endale piiriületuse eelregistreerimisel reserveerida koha piiriületusjärjekorras ning minna piiripunkti alles määruse §-s 4 nimetatud talongis kajastatud ajal. Sõiduautod, kes ei ole eelregistreerinud, peavad see eest kauem ootama piiripunkti suunamist üldises järjekorras kohapeal. Riigikohtu seisukoha järgi on eeliste andmise otsustamine piiripunkti sisenemisel osa piirirežiimist: „Eeskirjad näevad ette mõnedele isikutele eesõigused tolli- ja piiripunkti sisenemiseks, [...]. Need esmapilgul linnas liiklust korraldavad reeglid laienevad valdkonnale, mida tähistab mõiste piirirežiim.”¹² See tähendab, et nimetatud eeliste andmine on osa PS § 35 sätestatud põhiõiguse realiseerimiseks vajalikust menetlusest ja korraldusest. Kuna piiripunkti sisenemise korraldamisel eksisteerib transiittranspordiplatsi operaatori ja piiriületaja vahel avalik-õiguslik suhe, on sõiduki eelregistreerimine avalik-õiguslik toiming HMS § 106 lg 1 tähenduses.

25. Ülaltoodust järeldub, et määruse §-s 4 nimetatud tasu makstakse avalik-õigusliku toimingu eest. Vastuses minu teabe nõudmisele asub Narva Linnavalitsus siiski seisukohale, et määruse §-s 4 sätestatud tasu ei oma maksu ega muu avalik-õigusliku tasu peamist tunnust, milleks on tasu kohustuslikkuse ehk valikuvõimaluse „tasuda või mitte“ puudumine. Määrusega reguleeritud eelregistreerimise teenuse kasutamine toimub Narva Linnavalitsuse hinnangul isiku soovi alusel ning see ei ole kellelegi kohustuslik, sest isikul on alati võimalus ületada riigipiir üldjärjekorras tasu maksmata.

26. Asjaolu, et juriidiline kohustus kasutada eelregistreerimise teenust puudub, ei välista aga seda, et tasu, mida selle eest võetakse, on avalik-õiguslik tasu PS § 113 ja PS § 157 lg 2 mõttes. Nimelt on Riigikohus asunud seisukohale, et tasu avalik-õigusliku toimingu tegemise või dokumendi väljaandmise eest on lõiv PS § 113 tähenduses. Lõivu eesmärk on konkreetse toimingu kulutuste hüvitamine toimingust huvitatud isiku poolt.¹³

27. Riigikohtu ülalviidatud seisukohtadest nähtub ühtlasi, et mingi tasu lõivuna kvalifitseerimise jaoks pole oluline, kas toiming, mille sooritamise eest lõivu maksta tuleb, on kõigile isikutele kohustuslik. Tähtis on see, et huvitatud isik peab tasu maksuma toimingu eest, mida sooritatakse

¹² RKPJKo 09.02.2000, nr 3-4-1-2-00, p 21.

¹³ RKÜKo 22.12.2000 nr 3-4-1-10-2000, p 24.

avalik-õiguslikus suhtes. Võrdluseks võib tuua riigilõivu isikutunnistuse väljaandmise taotluse kiirendatud läbivaatamise eest. Riigilõivuseaduse (edaspidi: RLS) § 226 lg 1 kohaselt tasutakse isikutunnistuse väljaandmise taotluse üldkorras läbivaatamise eest riigilõivu 250 krooni. RLS § 226 lg 10 järgi tasutakse isiku soovil isikutunnistuse väljaandmise taotluse läbivaatamise eest viie tööpäeva jooksul riigilõivu 500 krooni. Hoolimata sellest, et keegi pole kohustatud taotlema isikutunnistuse väljaandmise taotluse läbivaatamist viie tööpäeva jooksul ja selle taotluse esitamine on vabatahtlik, on RLS § 226 lõikes 10 sätestatud tasu puhul ikkagi tegemist riigilõivuga ja seega avalik-õigusliku tasuga PS § 113 tähenduses.

28. Eelnevat lähtudes olen seisukohal, et määruse §-s 4 sätestatud tasu on avalik õiguslik tasu PS § 113 ja PS § 157 lg 2 tähenduses, kuna seda tuleb maksta avalik-õiguslikus suhtes tehtud toiminguid (sõiduki eelregistreerimise) eest, millega saadakse eelis piiripunkti sisenemiseks. Kõnealuse tasu kvalifitseerimist avalik-õigusliku tasuna kinnitab ka asjaolu, et tasu on kindlaks määratud õigusaktiga¹⁴ ning seda saab nõuda üksnes õigusaktis nimetatud isik¹⁵. Seejuures ei oma tähtsust, et lõivustatud toiminguid sooritab selleks Narva Linnavalitsuse poolt halduslepinguga volitatud eraõiguslik juriidiline isik.¹⁶

29. Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et määrus, mis kehtestab avalik-õigusliku tasu, riivab PS §-st 113 ja PS § 157 lõikest 2 tuleneva maksupõhiõiguse kaitseala.¹⁷ Seega riivab vaidlusaluse määruse § 4 üldist maksupõhiõigust.

3.2 Riive põhjendatus

30. Tõdemus, et kontrollitav määrus riivab põhiõigusi, ei tähenda veel automaatselt, et see rikub põhiõigusi. Põhiõiguse riive korral tuleb kontrollida riive põhjendatust. Alles siis, kui riivet pole võimalik õigustada, on tegemist põhiõiguse rikkumisega.

31. Põhiõigusi piirav õigustloov akt on põhiseaduspärane, kui see on formaalselt ja materiaalselt põhiseadusega kooskõlas.¹⁸ Formaalne kooskõla põhiseadusega tähendab, et põhiõigusi piirav õigustloov akt peab vastama põhiseaduse pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele.¹⁹ Põhiõiguse riive formaalse põhiseaduspärasuse nõuet ei saa alahinnata, sest ka põhiseaduse formaalsete nõuete eesmärgiks on põhiõiguste ja -vabaduste kaitse.²⁰ Kui õigustloov akt on formaalselt põhiseadusega vastuolus, pole materiaalse kooskõla kontrollimine vajalik.²¹

32. Määruse § 4 põhiseadusele vastavuse kontrollimisel on põhiküsimuseks selle sättega ettenähtud tasu vastavus seadusereservatsiooni põhimõttele. Üldine seadusereservatsioon on sätestatud PS § 3 lõikes 1, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Selle põhimõtte kohaselt vajab põhiõiguste piiramine seadusandjast alamalseisva organi poolt seadusandja volitust.²² Seadusereservatsioon kehtib ka

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ Vrd RKPJKo 01.06.2008, nr 3-4-1-6-08, p 38.

¹⁷ RKPJKo 08.10.2007, nr 3-4-1-18-07, p 26; RKPJKo 20. 10.2009 nr 3-4-1-14-09, p 29.

¹⁸ RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, p 7.

¹⁹ RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, p 8.

²⁰ RKPJKo 08.10.2007, nr 3-4-1-18-07, p 35.

²¹ RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, p 23; RKPJKo 08.10.2007, nr 3-4-1-18-07, p 39.

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

kohaliku omavalitsuse õigusaktide suhtes.²³ PS § 113 ja § 157 lg 2 täpsustavad PS § 3 lõikes 1 sätestatud ja kohustavad muu hulgas kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused kehtestama seadusega.²⁴

33. PS § 3 lõikest 1, §-st 113 ja § 157 lõikest 2 tulenev avalik-õigusliku rahalise kohustuse seadusega sätestamise nõue tähendab seda, et avalik-õigusliku rahalise kohustuse elemendid peavad olema kindlaks määratud seaduses. Nende elementide hulka võivad kuuluda kohustuse tekkimise alus ja kohustatud subjekt, kohustuse ulatus või selle suuruse määramise tingimused, tasumise või sissenõudmise kord ja muud vastava kohustuse olemuslikud tunnused.²⁵

34. PS § 3 lg 1, § 113 ja § 157 lg 2 ei välista küll täielikult seda, et avalik-õiguslikku tasu reguleeritakse seadusest alamalseisva õigusaktiga (sh kohaliku omavalitsuse õigusaktiga). See saab aga toimuda ainult piisavalt määratletud seadusandja volituse alusel.²⁶ *Argumentum e contrario* järeldub sellest, et määrusega ei tohi avalik-õiguslikku tasu kehtestada, kui selleks puudub seaduses sätestatud volitusnorm.

35. Kontrollitava määruse preambula kohaselt on määrus antud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi: KOKS) § 30 lg 1 p 3 alusel ning vastavalt Siseministeriumi ja Narva Linnavalitsuse vahel sõlmitud halduslepingule. Seega analüüsin järgnevalt, kas määruse preambulas nimetatud õiguslikest alustest tuleneb volitus avalik-õigusliku tasu kehtestamiseks.

36. KOKS § 30 reguleerib linna- ja vallavalitsuse pädevust kohaliku omavalitsuse organina. Selle paragrahvi 1. lõike 3. punkti järgi lahendab ja korraldab valla- või linnavalitsus kohaliku elu küsimusi, mis ei kuulu volikogu pädevusse. KOKS § 30 lg 1 punktis 3 ei sätesta aga eelnimetatud tingimustele vastavat volitusnormi avalik-õigusliku tasu kehtestamiseks - kõnealune säte ei mainigi avalik õigusliku tasu kehtestamise võimalust. **Seetõttu ei ole Narva Linnavalitsusel õigus KOKS § 30 lg 1 p 3 alusel kehtestada avalik-õiguslikku tasu eelregistreerimise teenuse eest.**

37. Sellist volitust ei tulene ka RiPS §-st 8¹, mis sätestab üksnes Vabariigi Valitsuse õiguse volitada siseministrit sõlmima kohaliku omavalitsusega või eraõigusliku juriidilise isikuga halduslepingu asulas paiknevasse piiripunkti transpordivahendite sisenemise korraldamiseks ning reguleerib halduslepingu täitmisega seonduvaid küsimusi. Tasu võtmist haldusevälistelt isikutelt RiPS § 8¹ ette ei näe. Samuti ei sätesta mõni muu seadus volitust kehtestada valla- või linnavalitsusel sellist avalik-õiguslikku tasu, nagu see on sätestatud vaidlusaluse määruse §-s 4.

²³ RKPJKo 09.02.200, nr 3-4-1-2-00, p 17: „Põhiseaduse § 154 lg 1 lauseosa "kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt" seab kohalikule omavalitsusele [...] teatud piirid kohaliku elu küsimuste otsustamisel ja korraldamisel, sealhulgas määrusandluse osas. Mõiste "seaduste alusel" sisuks on seaduslikkuse nõue. Sellest nõudest tulenevalt peab kohalik omavalitsus küsimused lahendama vastavuses seadustega. Kui kohaliku omavalitsuse üldakt, millega otsustatakse omavalitsuse pädevusse kuuluvaid kohaliku elu küsimusi, on vastuolus seadusega, siis on selline üldakt seadusevastane sellele vaatamata, et lahendatakse kohaliku elu, mitte riigielu küsimusi.“

²⁴ RKPJKo 08.10.2007, nr 3-4-1-18-07, p 36.

²⁵ RKPJKo 01.07.2008, nr 3-4-1-6-08, p 40.

²⁶ 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 subjektil 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).

38. Kuna linnavalitsusele võib anda volituse üldise maksupõhiõiguse riiveks ning avalik-õigusliku tasu kehtestamiseks üksnes piisavalt määratletud seadusesättega, ei saa ka Narva Linnavalitsuse ning Siseministeeriumi vahelisest halduslepingust tuleneda õigust võtta eelregistreerimise teenuse eest tasu. Siiski pean vajalikuks märkida, et vastavalt Siseministeeriumi ja Narva linna vahel sõlmitud lepingu punktile 3.3 on Narva linn kohustatud tagama kõigi lepingus nimetatud teenuste²⁷ **tasuta kättesaadavuse**.

39. Ülaltoodut kokkuvõttes olen seisukohal, et määruse §-s 4 sätestatud tasu kehtestamiseks puudub PS § 3 lõikest 1, §-st 113 ja § 157 lg 2 tulenevatele nõuetele vastav seaduses sätestatud volitusnorm. Samuti ei näe Siseministeeriumi ja Narva linna vahel sõlmitud haldusleping ette tasu võtmist piiripunkti suunatavate sõidukite juhtidelt – vastupidi: lepingu p 3.3 kohaselt peab Narva linn tagama kogu piiripunkti suunamise teenuse tasuta kättesaadavuse. **Eelnevast lähtudes on eelregistreerimisteenuse eest tasu võtmine vastuolus PS 3 lõikega 1, §-ga 113 ja § 157 lõikega 2 nende koostoimes.** □

40. Täiendavalt soovin märkida järgmist. Riigikogu võttis 26.11.2009 vastu politsei ja piirivalve seaduse rakendamise seaduse, mille § 78 punktiga 6 muudetakse ka RiPS §-i 8¹. Kõnealune muudatus ei ole hetkeseisuga veel jõustunud. RiPS § 8¹ uus redaktsioon sätestab, et sõidukite maanteepiiripunkti sisenemise korraldamine on riigipiiri ületada soovivate sõidukite ootejärjekorda võtmise, järjekorras ootamise ning maanteepiiripunkti suunamise korraldamine (lg 1). Sõidukite maanteepiiripunkti sisenemise korraldamise eest piiriületuse ootealal võib võtta tasu. Tasu suuruse määrab siseminister igale piiriületuse ootealale eraldi vastavalt sõidukite piiriületuse ootealal sõidukite maanteepiiripunkti sisenemise korraldamise eest võetava tasu arvestamise metoodikale (lg 3). RiPS § 8¹ uus redaktsioon looks küll aluse kehtestada tasu sõidukite maanteepiiripunkti sisenemise korraldamise eest, kuid selleks on pädevus üksnes siseministril ning mitte valla- või linnavalitsusel.

41. RiPS § 8¹ uue redaktsiooni jõustumine ei muudaks asjaolu, et vaidlusaluse määruse andmise hetkel (15.07.2009) puudus seaduslik alus kõnealuse avalik-õigusliku tasu kehtestamiseks. Lisaks, nagu ülal märgitud, ei anna ka jõustuv seadusesäte õigust Narva Linnavalitsusele tasu kehtestamiseks. Samuti on põhiõigusi piiravate määruste tagantjärele legaliseerimine välistatud.²⁸ Ka Narva Linnavalitsuse poolt määruse põhjendamisel tehtud viide, et tasulise eelregistreerimise korra kehtestamise tingisid ülipikad piirijärjekorrad ning et eelregistreerimine teenib lõppkokkuvõttes isikute huvisid, on asjakohatu. Narva Linnavalitsus ei või kehtestada ilma seadusliku aluseta tasu isikutele, kellel on huvi kiirendatud piirületuse suhtes, ning lubada sellisel moel saada linna ainuomandis oleval äriühingul tulu.

²⁷ Lepingu p 3.1 järgi korraldab Narva linn väljaspool piiripunkti piiriületuseks linna territooriumile saabunud transpordivahendite järjekorda võtmise ning lahkumise parkimise alalt vastavalt nende saabumise järjekorrale. Lepingu p 3.2 järgi võimaldab Narva linn Eestist lahkuvate transpordivahendite sisenemise piiripunkti territooriumile ja Eestisse saabunud transpordivahendite lahkumise piiripunktist Narva linna territooriumile, kui transpordivahend on saanud piirivalvelt või tollilt selleks loa. Erandite tegemine saabumise järjekorrast on reguleeritud lepingu punktis 3.4. Lisaks eelnevale on Narva linn kohustatud tagama parkimise alal järjekordadest kinnipidamise ja korraldama liiklemise korra linna piirides transpordivahenditele, mis sisenevad piiripunkti (lepingu p 3.5), samuti võtma tarvitusele vajalikud meetmed transpordivahendite säilimise tagamiseks parkimise alal (lepingu p 3.6).

²⁸ RKPJKo 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96, p IV: “Tagantjärele ei saa legaliseerida määrusi, mille täitmist tagatakse sunni või karistusega.”

4. Kokkuvõtte

42. Vaidlusaluse määruse § 4 kehtestab avalik-õigusliku tasu PS § 113 ja § 157 lg 2 tähenduses. Linnavalitsus saab aga avalik-õigusliku tasu kehtestada üksnes siis, kui selleks on olemas piisavalt määratletud seaduses sätestatud volitus. Kuna seadustes puudub volitus määruse §-s 4 sätestatud tasu kehtestamiseks, on vaidlusalune määrus vastuolus PS § 3 lõikega 1, §-ga 113 ja § 157 lõikega 2 nende koostoimes.

43. Ülaltoodud argumentidele tuginedes teen Narva Linnavalitsusele ettepaneku viia 15.07.2009 määrus nr 843 „Narva linna territooriumil asuva piiripunkti suunduvate sõiduautode väljasõidu eelregistreerimise kord“ kahekümne päeva jooksul kooskõlla põhiseadusega.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder