



ÕIGUSKANTSLER

## **ETTEPANEK nr 7**

Tallinn

10. detsember 2009

**Narva Linnavalitsuse 04.03.2009 määruse nr 258 „Teenuste osutamise kord mööda Narva linna territooriumi piiripunkti sõitva transpordivoolu reguleerimisel“ kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseaduse ja seadusega**

Analüüsisin Eesti Vabariigi põhiseaduse § 139 lg 1 ja õiguskantsleri seaduse § 1 lg 1 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras Narva Linnavalitsuse 04.03.2009 määruse nr 258 „Teenuste osutamise kord mööda Narva linna territooriumi piiripunkti sõitva transpordivoolu reguleerimisel“ põhiseadusele vastavust.

**Leian, et Narva Linnavalitsuse 04.03.2009 määruse nr 258 „Teenuste osutamise kord mööda Narva linna territooriumi piiripunkti sõitva transpordivoolu reguleerimisel“ § 11 on 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 04.03.2009 määrus nr 258 „Teenuste osutamise kord mööda Narva linna territooriumi piiripunkti sõitva transpordivoolu reguleerimisel“ kooskõlla põhiseadusega kahekümne päeva jooksul arvates käesoleva ettepaneku saamisest.**

Järgnevalt selgitan lähemalt oma seisukohta.

### **1. Asjaolud ja menetluse käik**

1. Narva Linnavalitsus võttis 04.03.2009 vastu määruse nr 258 „Teenuste osutamise kord mööda Narva linna territooriumi piiripunkti sõitva transpordivoolu reguleerimisel“ (edaspidi: määrus). Otsustasin omaalgatuslikult kontrollida määruse vastavust seadustele ja põhiseadusele (edaspidi: PS).

### **2. Vaidlusalune säte**

2. Vaidlusalune määrus sätestab:

„§ 11. Käesoleva Korraga kehtestatud ja operaatori poolt osutatavad teenused ja funktsioonid kuuluvad tasumisele summas 200 EEK koos käibemaksuga iga transpordivahendi eest, sõltumata

selle transpordivahendi platsiterritooriumil oleku ajast ooterežiimis või käesoleva Korra § 4 nimetatud järjekorras.“

### 3. Õiguskantsleri seisukoht

3. Käesolevas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses on põhiküsimuseks määruse §-s 11 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

4. 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 maksukorralduse seaduse § 2 tähenduses.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> Eelnevast tuleneb isiku subjektiivne õigus riigi vastu, mida võib nimetada üldiseks maksupõhiõiguseks.

5. Määruse § 11 sätestab, et transiittranspordiplatsi operaatori poolt osutatavate teenuste eest tuleb tasuda 200 krooni. Seega tekib küsimus, kas vaidlusaluste määrusega kehtestatud tasu riivab PS § 113 § 157 lg 2 kaitseala. Üldise maksupõhiõiguse kaitseala riive tuvastamiseks tuleb esmalt välja selgitada, kas määruse §-s 11 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.

6. PS § 35 sätestab, et igal on õigus lahkuda Eestist. Seda õigust võib seaduses sätestatud juhtudel ja korras piirata kohtu- ning kohtueelse menetluse tagamiseks ja kohtuotsuse täitmiseks. Samuti võib seda õigust piirata seaduses sätestatud juhtudel teiste põhiseaduslike väärtuste kaitseks.<sup>3</sup> Riigipiiri ületamine eeldab reeglina teatud haldustoimingute tegemist. Seetõttu võivad vastavalt riigipiiri seaduse (edaspidi: RiPS) § 9 lõikele 1 Eestist lahkuvad isikud ja transpordivahendid ületada välispiiri<sup>4</sup> 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.

<sup>1</sup> Maksukorralduse seaduse § 2 sätestab, et maks on 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.

<sup>2</sup> RKÜKo 22.12.2000, nr 3-4-1-10-00, p 20.

<sup>3</sup> 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.“

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

7. 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.

8. 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.<sup>5</sup> Seejuures ei oma tähtsust, millisel eesmärgil isik riigist lahkuda soovib. Koostoimes PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadusega tagab PS § 35 ka õiguse lahkuda riigist ettevõtlusega seotud eesmärkidel, nt kauba vedamiseks välisriiki. Seetõttu hõlmab PS § 35 kaitseala õigust lahkuda maismaapiiri kaudu Eestist nt veoautoga.

9. PS § 14 sätestab, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Osundatud sättest tuleneb üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

10. 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 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.<sup>8</sup> Ka haldusmenetluse seaduse (edaspidi: HMS) § 8 lg 1 kohaselt on haldusorgan muu hulgas eraõiguslik juriidiline isik, kes on halduslepinguga volitatud täitma avaliku halduse ülesandeid.

11. Piiripunkti sisenemise korraldamist reguleerib RiPS § 8<sup>1</sup>, mille 1. lõike kohaselt võib Vabariigi Valitsus volitada siseministri sõlmima kohaliku omavalitsusega või eraõigusliku

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

<sup>6</sup> RKÜKo 28.10.2002., nr 3-4-1-5-02, p 30.

<sup>7</sup> 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.“

<sup>8</sup> RKEKo 20.12.2001, nr 3-3-1-15-01, p 11.

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).<sup>9</sup> Lepingu objektiks on Narva linnas paiknevasse Narva 1 piiripunkti suunduvate transpordivahendite liiklemise korraldamine. Narva Linnavalitsus on minule teada andnud<sup>10</sup>, 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 järjekorra korraldamist ning kontrolli sellest kinnipidamise üle.

12. Minule esitatud teabest jäeldub, 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 operaator<sup>11</sup> eraldi järjekorra bussidele, veokitele ja sõidautodele ning kontrollib järjekorrast kinnipidamist. Korra p 4 sätestab, et järjekorranumbri kinnituseks väljastab operaator juhtidele vastava talongi.

13. 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.<sup>12</sup> Käesolevas menetluses kontrollin siiski üksnes vaidlusaluse määruse §-ga 11 ettenähtud tasu vastavust põhiseadusele, mitte kõiki transiittranspordiplatsi operaatori ja piiriületaja vahelisi suhteid reguleerivaid määrusi.

14. Kontrollitava määruse § 1 sätestab, et määrus kehtib veoautode juhtide suhtes, kes sõidavad piiripunkti mööda Narva linna territooriumi kooskõlas eelnimetatud korraga ning transiittranspordiplatsi operaatori suhtes, kes tegutseb vastava halduslepingu alusel. Seega kehtib vaidlusalune määrus kõigi veoautode suhtes, kes soovivad siseneda Narva linnas asuvasse piiripunkti.

15. Määrus reguleerib muu hulgas veoautode liiklemist piiripunkti sisenemise ootamisel ning transiittranspordiplatsi operaatori ülesandeid veoautode järjekorra haldamisel (nn teenused). Muu hulgas võtab operaator veoautod transiittranspordiplatsile vastu, kontrollib sõiduvahendite järjekorda ja tagab sellest kinnipidamine ning suunab sõiduvahendeid piiripunkti vastavalt järjekorrale.<sup>13</sup> Vabade kohtade puudumisel transiittranspordiplatsil toimub veoautode järjekorra

<sup>9</sup> 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).

<sup>10</sup> Narva Linnavalitsuse 05.11.2009 kiri nr 1.15/439.

<sup>11</sup> Korras nimetatud dispetšer.

<sup>12</sup> 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.”

<sup>13</sup> Määruse nr § 2 kohaselt teostab operaator veoautode vastuvõtu transiittranspordi platsile aadressil Rahu tn. 4a Narva linnas, korraldab nende paigaldamist ja manööverdämist platsil vastavalt saabumise järjekorrale ning järjekorras piiripunkti suunamise. Kõnealuse määruse § 3 kohaselt osutab operaator ooteajal järgmisi teenuseid:

1) sõiduvahendite järjekordsuse kontrollimine ja sellest kinnipidamise tagamine;

kujundamine Narva linna territooriumil piiripunkti suunas (määruse § 4). Sellisel juhul koostab operaator järjekorras olevate autode loetelu, näidates nende registreerimisnumbreid. Veoautode järjekorra loetelu koostamisel kantakse loetellu järjekorras tegelikult olevad ning Eesti-Venemaa piiri ületamiseks vajalikke nõuetekohaseid dokumente omavad sõiduvahendid (määruse § 5).

16. Nimetatud toiminguid sooritatakse kõigi veoautode suhtes, kes soovivad sõita Narva linnas asuvasse piiripunkti. Tegemist ei ole teenustega, mida võib vabatahtlikult kasutada. Seetõttu on määruses nimetatud teenuste osutamine transiittranspordiplatsi operaatori poolt avalik-õiguslike toimingute sooritamise, mis toimub transiittranspordiplatsi operaatori ja piiriületust ootava veoauto juhi vahelises avalik-õiguslikus suhtes. Iga veoauto juht peab määruse § 11 järgi tasuma piiripunkti sisenemise korraldamisel tehtud toimingute eest 200 krooni koos käibemaksuga, sõltumata sellest, kui kaua viibis veoauto transiittranspordiplatsil või määruse §-s 4 nimetatud järjekorras.

17. Riigikohus on 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.<sup>14</sup>

18. Eelnevast lähtudes olen seisukohal, et määruse §-ga 11 kehtestatud tasu on avalik-õiguslik tasu PS § 113 ja § 157 lg 2 tähenduses, kuna seda tuleb maksta avalik-õigusliku toimingute eest, mida sooritatakse piiripunkti sisenemise korraldamisel. Seejuures ei oma tähtsust, et transiittranspordiplatsi operaator osutab määruse kohaselt ka selliseid teenuseid, mis ei ole osa piiripunkti sisenemise korraldamisest kitsas tähenduses, nt korraldab sõiduvahendite valvamist transiittranspordiplatsil (§ 3 p 4) ning annab juhtidele ja sõitjatele võimaluse tualeti ja puhkeruumi tasuta kasutamiseks (§ 3 p 7). Määruse §-s 11 sätestatud tasu tuleb maksta täies ulatuses kõigil veoautode juhtidel, kes on piiripunkti sisenemise järjekorras, sõltumata sellest, kas nt kasutatakse võimalust kasutada tualetti või puhkeruumi.

19. Kõnealuse tasu kvalifitseerimist avalik õigusliku tasuna kinnitab ka asjaolu, et tasu on kindlaksmääratud õigusaktiga<sup>15</sup> ning seda saab nõuda üksnes õigusaktis nimetatud isik<sup>16</sup>. Samuti ei mõjuta tasu lõivuna kvalifitseerimist asjaolu, et lõivustatud toiminguid sooritab selleks Narva Linnavalitsuse poolt halduslepinguga volitatud eraõiguslik juriidiline isik.<sup>17</sup>

20. Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et määrus, mis kehtestab avalik-õigusliku tasu, riivab PS §-st 113 ja § 157 lõikest 2 tuleneva maksupõhiõiguse kaitseala.<sup>18</sup> Seega riivab vaidlusaluse määruse § 11 üldist maksupõhiõigust.

---

2) sõiduvahendite ümberpaigaldamist vastavalt platsile saabumise järjekorrale;

3) sõiduvahendite suunamine piiripunkti vastavalt järjekorrale;

4) sõiduvahendite valvamist (s.h. tehnilised valveseadmed, platsi valgustus pimedal ajal);

5) annab juhtidele informatsiooni järjekorra edasilikumisest ja platsilt väljasõiduks ettevalmistamise ajast;

6) annab juhtidele ja sõitjatele õigust tualeti ja puhkeruumi tasuta kasutamiseks;

7) platsiterritooriumi koristamist;

8) prügi väljavedu.

<sup>14</sup> RKÜKo 22.12.2000 nr 3-4-1-10-2000, p 24.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> Vrd RKPJKo 01.06.2008, nr 3-4-1-6-08, p 38.

<sup>18</sup> RKPJKo 08.10.2007, nr 3-4-1-18-07, p 26; RKPJKo 20. 10.2009 nr 3-4-1-14-09, p 29.

### 3.2 Riive põhjendatus

21. 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.

22. Põhiõigusi piirav õigustloov akt on põhiseaduspärane, kui see on formaalselt ja materiaalselt põhiseadusega kooskõlas.<sup>19</sup> Formaalne kooskõla põhiseadusega tähendab, et põhiõigusi piirav õigustloov akt peab vastama põhiseaduse pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele.<sup>20</sup> Põhiõiguse riive formaalse põhiseaduspärasuse nõuet ei saa alahinnata, sest ka põhiseaduse formaalsete nõuete eesmärgiks on põhiõiguste ja -vabaduste kaitse.<sup>21</sup> Kui õigustloov akt on formaalselt põhiseadusega vastuolus, pole materiaalse kooskõla kontrollimine vajalik.<sup>22</sup>

23. Määruse § 11 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.<sup>23</sup> Seadusereservatsioon kehtib ka kohaliku omavalitsuse õigusaktide suhtes.<sup>24</sup> PS § 113 ja § 157 lg 2 täpsustavad PS § 3 lõikes 1 sätestatud ja kohustavad muu hulgas kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused kehtestama seadusega.<sup>25</sup>

24. 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.<sup>26</sup>

25. 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.<sup>27</sup> *Argumentum e*

<sup>19</sup> RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, p 7.

<sup>20</sup> RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, p 8.

<sup>21</sup> RKPJKo 08.10.2007, nr 3-4-1-18-07, p 35.

<sup>22</sup> RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, p 23; RKPJKo 08.10.2007, nr 3-4-1-18-07, p 39.

<sup>23</sup> RKÜKo 03.12.2007 otsus nr 3-3-1-41-06, p 22.

<sup>24</sup> 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.“

<sup>25</sup> RKPJKo 08.10.2007, nr 3-4-1-18-07, p 36.

<sup>26</sup> RKPJKo 01.07.2008, nr 3-4-1-6-08, p 40.

<sup>27</sup> 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.“ Volitused 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).

*contrario* järeldeb sellest, et määrusega ei tohi avalik-õiguslikku tasu kehtestada, kui selleks puudub seaduses sätestatud volitusnorm.

26. Kontrollitava määruse preambula kohaselt on määrus antud vastavalt Narva Linnavolikogu 26.02.2009 otsuse nr 24 „Mööda Narva linna territooriumi piiripunkti sõitva transpordivoolu reguleerimisel osutatavate teenuste korraldamise kohta“ punktile 3.1.

**27. Kuna linnavalitsusele võib anda volituse üldise maksupõhiõiguse riiveks ning avalik-õigusliku tasu kehtestamiseks üksnes piisavalt määratletud seadusesättega, ei saa ka Narva Linnavolikogu otsusest, millele viidatakse määruse preambulas, tuleneda linnavalitsuse volitust avalik-õigusliku tasu kehtestamiseks.**

**28. Avalik-õigusliku tasu kehtestamiseks vajalikku volitust ei tulene ka RiPS §-st 8<sup>1</sup>, 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 täitmise seonduvaid küsimusi. Tasu võtmist haldusevälistelt isikutelt RiPS § 8<sup>1</sup> ette ei näe. Samuti ei sätesta mõni muu seadus volitust kehtestada valla- või linnavalitsusel sellist avalik-õiguslikku tasu, nagu see on sätestatud määruse §-s 11.**

29. Täiendavalt märgin, et vastavalt Siseministeeriumi ja Narva linna vahel sõlmitud lepingu punktile 3.3 on Narva linn kohustatud tagama kõigi lepingus nimetatud teenuste<sup>28</sup> **tasuta kättesaadavuse**.

30. Ülaltoodut kokkuvõttes olen seisukohal, et määruse §-s 11 sätestatud tasu kehtestamiseks puudub PS § 3 lõikest 1, §-st 113 ja § 157 lõikest 2 tulenevatele nõuetele vastav seaduses sätestatud volitusnorm. Samuti ei näe Siseministeeriumi ja Narva linna vahel sõlmitud haldusleping ette tasu võtmist piiripunkti suunatavate veoautode juhtidelt – vastupidi: lepingu p 3.3 kohaselt peab Narva linn tagama kogu piiripunkti suunamise teenuse tasuta kättesaadavuse. **Eelnevast lähtudes on veoautode piiripunkti sisenemise korraldamise eest tasu võtmine vastuolus PS § 3 lõikega 1, §-ga 113 ja § 157 lõikega 2 nende koostoimes.**

31. Täiendavalt osutan sellele, et 21.09.1992 sõlmiti kokkulepe Eesti Vabariigi Valitsuse ja Vene Föderatsiooni Valitsuse vahel koostööpõhimõtete ja vastastikuste suhete kohta transpordi valdkonnas.<sup>29</sup> Selle kokkuleppe art 3 sätestab, et reisijate ja kaupade vedu, mida nimetatud kokkuleppe alusel ühe lepinguosalise vedajad teostavad teise lepinguosalise territooriumil, ning transpordivahendid, millega neid vedusid teostatakse, vabastatakse maksudest ja riigilõivudest, mis on seotud maanteedega või teiste ühendusteede kasutamise või korrashoiuga, transpordivahendite valdamise või kasutamisega, samuti maksudest ja lõivudest vedudest saadavate tulude ja kasumi pealt. On küsitav, kas määruse §-ga 11 kehtestatud tasu on kooskõlas nimetatud kokkuleppega.

<sup>28</sup> 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).

<sup>29</sup> RTII 1995, 8, 37.

32. Lisaks soovin märkida järgmist. Riigikogu võttis 26.11.2009 vastu politsei ja piirivalve seaduse rakendamise seaduse, mille § 78 punktiga 6 muudetakse ka RiPS §-i 8<sup>1</sup>. Kõnealune muudatus ei ole aga hetkeseisuga veel jõustunud. RiPS § 8<sup>1</sup> 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 § 8<sup>1</sup> uus redaktsioon looks küll aluse kehtestada tasu sõidukite maanteepiiripunkti sisenemise korraldamise eest, kuid selleks on pädevus üksnes siseministril ning mitte valla- või linnavalitsusel.

33. RiPS § 8<sup>1</sup> uue redaktsiooni jõustumine ei muudaks asjaolu, et vaidlusaluse määruse andmise hetkel (04.03.2009) 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.<sup>30</sup>

#### **4. Kokkuvõtte**

34. Vaidlusaluse määruse § 11 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 11 sätestatud tasu kehtestamiseks, on vaidlusalune määrus vastuolus PS § 3 lõikega 1, §-ga 113 ja § 157 lõikega 2 nende koostoimes.

35. Ülaltoodud argumentidele tuginedes teen Narva Linnavalitsusele ettepaneku viia 04.03.2009 määrus nr 258 „Teenuste osutamise kord mööda Narva linna territooriumi piiripunkti sõitva transpordivoolu reguleerimisel“ kahekümne päeva jooksul kooskõlla põhiseadusega.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder

---

<sup>30</sup> RKPJKo 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96, p IV: “Tagantjärele ei saa legaliseerida määrusi, mille täitmist tagatakse sunni või karistusega.”