



Õiguskantsler

Siseminister Ken-Marti Vaher
Siseministeerium
info@siseministeerium.ee

Teie 13.01.2012 nr 2-1/314-3
Õiguskantsler 19.04.2012 nr 7-4/111321/1201871

Ettepanek rikkumise kõrvaldamiseks sõidukite maanteepiiripunkti sisenemise korraldamisel

Lugupeetud härra siseminister

Olen Teile juba teatavaks teinud, et minu poole on pöördunud mitu avaldajat, kes kaebavad sõidukite piiriületusjärjekorra korralduse üle maanteepiiripunktides. Muu hulgas on minule laekunud avalduses esitatud kaebus selle kohta, et sõidukid suunatakse enne piiriületust ootealale, kus tuleb tasuda riigipiiri seaduse (edaspidi: RiPS) § 8³ lõigetes 1 – 3 sätestatud tasu sõltumata sellest, kas ooteala teenuseid realselt kasutatakse. Selle kaebuse lahendamiseks otsustasin alustada menetluse.

Pärast menetluse käigus kogutud teabe analüüsi asun seisukohale, et

sõidukite maanteepiiripunkti sisenemise korraldamisel Luhamaa ja Koidula piiripunktides rikutakse riigipiiri seaduse § 8³ lõiget 4, mille kohaselt ei võeta piiriületuse ooteala kasutamise eest tasu, kui sõiduk on suunatud piiriületuse ootealale, kuid ei kasuta tegelikult piiriületuse ooteala teenust ja suunatakse kohe piiriületuseks piiripunkti.

Vastavalt RiPS § 8² lõikele 4 teostab riiklikku järelevalvet halduslepinguga üleantud sõidukite ootejärjekorda võtmise, ootejärjekorras ootamise, piiriületuse ooteala kasutamise ning maanteepiiripunkti suunamise korraldamise ülesande täitmise üle esmajärjekorras Siseministeerium. Seetõttu teen Teile õiguskantsleri seaduse § 35¹ lg 2 alusel ettepaneku tagada, et maanteepiiripunktides lõpetatakse eelnimetatud RiPS § 8³ lõike 4 rikkumine. Täpsemalt teen järgnevad ettepanekud ja soovitused:

- 1. lõpetada Koidula ja Luhamaa piiripunktides ooteala kasutamise eest tasu võtmine kõigi sõidukite kategooriate juhtidelt, kui on täietud järgmised tingimused:**
 - sõidukile on võetud järjekorakoht elektroonilise piirijärjekorra broneerimise keskkonnas ning selle eest on makstud RiPS § 8⁷ lõikes 1 sätestatud tasu;
 - ainsaks teenuseks, mida ooteala haldaja osutab, on sõiduki piiripunkti suunamine ning selleks vältimatult vajalikud toimingud.

Õiguskantsleri Kantselei

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

2. **Kontrollida, kas ja millises ulatuses võetakse Narva piiripunkti juurde kuuluvatel ootealadel tasu sõidukijuhtidelt, kes on võtnud järjekorrakoha elektroonilise piirijärjekorra broneerimise keskkonnas ja selle eest makstud RiPS § 8⁷ lõikes 1 sätestatud tasu ning kelle puhul on ainsaks teenuseks, mida ooteala haldaja osutab, sõiduki piiripunkti suunamine ja selleks vältimatult vajalikud toimingud.** Kui kontrollimise käigus selgub, et Narva piiripunkti juurde kuuluvatel ootealadel rikutakse RiPS § 8³ lõiget 4 samamoodi nagu Koidula ja Luhamaa piirpunktide juures, siis tagada seadusrikkumise lõpetamine ka sõidukite Narva maanteepiiripunkti sisenemise korraldamisel.
3. **Täiendada piirielsete ootealade haldamiseks sõlmitud halduslepinguid ja vajadusel ka riigipiiri seadust regulatsiooniga, mis tagab ooteala kasutamise tasu nõudmise ainult neilt RiPS § 8⁷ lõikes 1 sätestatud tasu maksnud sõidukijuhtidelt, kes piirile saabudes kasutavad lisaks piiripunkti suunamisele ka mõnda muud ooteala teenust (nt parkimine).** Seejuures võib tasu võtta üksnes summas, mis võrdub RiPS § 8³ lõigete 1 kuni 3 alusel nõutava tasu ja RiPS § 8⁷ lõikes 1 sätestatud tasu vahega.
4. **Analüüsida nende kulude põhjendatust ja vastavust RiPS § 8³ lõikele 5, mis on võetud arvesse Paldiski Sadamate AS-ga, OÜ-ga Collade, AS-ga Sillamäe Sadam ja AS-ga Transservis-N sõlmitud halduslepingutes sätestatud ooteala kasutamise tasu suuruse määramisel.** Täpsemalt tuleb analüüsida, millises ulatuses on kõnealustel äriühingutel vajalik tagada valmisolek osutada ooteala teenust (nt parkimiskohtade arv), arvestades asjaolu, et eelduslikult vähendab elektrooniline piiriületuse järjekorrakoha broneerimise võimalus vajadust ooteala teenuse järgi.
5. **Kui eelnimetatud analüüsi tulemusel on see vajalik, kohandada Paldiski Sadamate AS-ga, OÜ-ga Collade, AS-ga Sillamäe Sadam ja AS-ga Transservis-N kokku lepitud ooteala kasutamise tasusid hiljemalt siis, kui lepitakse kokku järgmise perioodi ooteala kasutamise tasu vastavalt RiPS § 8³ lõigetele 6 ja 7.**

Oma seisukohta, ettepanekuid ja soovitusi põhjendan järgnevalt.

I. Asjaolud ja menetluse käik

Riigikogu võttis 10.06.2010 vastu riigipiiri seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse, millega loodi alus elektroonilise piirijärjekorra pidamiseks ja mootorsõidukite suunamiseks piiripunkti juures asuvatele ootealadele. Ühtlasi kehtestas Riigikogu tasu ooteala kasutamise eest ning koha võtmise eest elektroonilises piiriületusjärjekorras.

Kõnealuste riigipiiri seaduse muudatuste alusel sõlmis siseminister 2011. aastal halduslepingu Gif OÜ-ga sõidukite piiriületuse ootejärjekorra andmekogu tehniliseks realiseerimiseks ja haldamiseks¹ ning halduslepingud AS-ga Transservis-N,² Paldiski Sadamate AS-ga³, AS-ga Sillamäe Sadam⁴ ja OÜ-ga Collade⁵ piirielsete ootealade haldamiseks. Uus sõidukite piiriületusjärjekorra korraldus, sealhulgas eelnimetatud halduslepingutes ettenähtud ooteala kasutamise ning ootejärjekorra võtmise tasud, jõustusid valdavas osas 01.08.2011. Samuti käivitati

¹ 28.03.2011 haldusleping nr 7-3/137-1 (RT I, 20.05.2011, 16).

² 16.05.2011 haldusleping nr 7-3/152-1 (RT I, 20.05.2011, 18).

³ 16.05.2011 haldusleping nr 7-3/151-1 (RT I, 20.05.2011, 17).

⁴ 30.09.2011 haldusleping nr 2-13/9-1 (RT I, 08.10.2011, 6).

⁵ 28.10.2011 haldusleping nr 2-13/11-1 (RT I, 02.11.2011, 14).

kõnealuste seadusmuudatuste rakendamiseks elektrooniline piirijärjekorra broneerimise keskkond internetis aadressidel www.eestipiir.ee ja www.estonianborder.eu.

Minule laekus mitu avaldust praegu rakendatava piirületuse korra kohta. Muu hulgas kaebasid avaldajad, et enne riigipiiri ületamist võetakse sõidukijuhtidelt tasu ooteala kasutamise eest ka siis, kui sõiduk on suunatud piirületuse ootealale, kuid ooteala teenust tegelikult ei kasuta ja sõiduk suunatakse kohe piiripunkti. Alustasin nende avalduste põhjal menetluse, et kontrollida, kas sõidukite maanteepiiripunktidesse sisenemise korraldamine toimub kooskõlas riigipiiri seaduse ja hea halduse tavaga.

Selleks, et kontrollida minule esitatud avaldustes toodud väiteid, viibisid minu nõunikud 01.12.2011 kontrollkäigul Koidula ja Luhamaa piiripunktides ning vastavatel ootealadel.

Kontrollkäigul leidis kinnitust, et kõik sõidukid peavad nii Luhamaa kui ka Koidula piiripunktis läbima ooteala, sh sõidukid, kes on internetis enne piirile saabumist registreerinud koha piirületuse ootejärjekorras.⁶ Samuti peavad kõik piiripunkti suunduvad sõidukid maksma siseministri ning Paldiski Sadamate AS ja siseministri ning OÜ Collade vahel sõlmitud halduslepingus sätestatud tasu ooteala kasutamise eest. Seda tuleb teha sõltumata ootealal viibimise kestusest: nt isegi siis, kui sõiduauto läbib piiripunkti ooteala nii, et ootab üksnes tõkkepuude avanemist, peab selle sõiduauto juht maksma Koidula piiripunkti ootealal 4,50 eurot ja Luhamaa piiripunkti ootealal 2,50 eurot. Lisaks suunatakse Koidula ja Luhamaa piiripunktide ootealale ka bussid (v.a kindlal marsruudil liikuvad liinibussid), mille juhid peavad samuti tasuma RiPS § 8³ lõikes 1 sätestatud tasu, kuigi busse saabub maanteepiiripunktidesse reeglina äärmiselt vähe⁷ ning need suunatakse valdaval enamusel juhtudel otse edasi piiripunkti.

Kontrollkäigul tuvastatud asjaolude kohta palusin Siseministeriumilt selgitusi 20.12.2011 teabe nõudmises nr 7-4/111321/1106221. Selle vastuseks esitatud Siseministeriumi 13.01.2012 kirjas nr 2-1/314-3 toodud seisukohtadele osutan täpsemalt alljärgneva analüüsi käigus. Märgin siinkohal vaid seda, et kõnealusest vastuskirjast nähtuvalt on Narva piiripunkti juurde kuuluvatel ootealadel tasu võtmise praktika samasugune nagu Koidula ja Luhamaa piiripunktide ootealadel.

II. Õiguskantsleri seisukoht

Käesoleva seisukohavõtu põhiküsimus on, kas ooteala kasutamise tasu võib võtta nende sõidukite eest, millel on järjekoht elektroonilise piirijärjekorra broneerimise süsteemis ning mis suunatakse ootealalt koheselt piiripunkti.

Ennem, kui asun lahendama eelmärgitud põhiküsimust, avan sõidukite piirületusjärjekorra korraldamise põhiseaduslikku tausta. Nimelt reguleerib isikute ja transpordivahendite riigipiiri ületamist riigipiiri seadusega ja selle alusel kehtestatud **piirirežiim**. Vastavalt RiPS § 9 lõikele 1 võib Eesti Vabariigi välispiiri⁸ ületada vaid piiripunktide kaudu. Piiripunkt on rahvusvaheliseks liikluseks avatud maanteelõigu või veekogu, raudtee- või lennujaama, jõe-, järve- või meresadama

⁶ Erandina ei suunata siiski ootealale sõidukeid, mis veavad rahvusvahelise delegatsiooni liikmeid. Kuna see asjaolu ei oma aga avalduslase asja lahendamisel tähtsust, jätan selle järgnevas käsitluses kõrvale.

⁷ Seda kinnitab ka internetis aadressil www.eestipiir.ee avaldatud statistika, vt nt Luhamaa piiripunkti kohta: <https://www.eestipiir.ee/yphis/showStatistics.action?borderCrossingQueue.id=9>.

⁸ Riigipiiri seadus eristab sise- ja välispiiri. Sisepiir on Eesti ja Euroopa Liidu liikmesriigi ühine maismaapiir, sealhulgas jõe- ja järvepiir (RiPS § 2 lg 1¹). Välispiir on Eesti merepiir ja õhupiir ning maismaapiiri, sealhulgas jõe- ja järvepiiri osa, mis ei ole sisepiir (RiPS § 2 lg 1²). Vastavalt RiPS § 22 lõikele 2 laienevad riigipiiri seaduses sätestatud välispiiri valvamise, kaitsmise ja ületamise tingimused ning kord, piirirežiim ja vastutus piirirežiimi rikkumise eest ka Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni vahelisele ajutisele kontrolljoonele.

ehitise ja territooriumi piiratud ja tähistatud osa, kus toimub piirikontroll (RiPS § 10 lg 1). Piirikontroll on vastavalt RiPS § 11 lõikele 1 välispiiri ületamise kohustuslik osa, mis seisneb isikute ja transpordivahendite riigipiiri ületamise kontrollis, tollikontrollis ning vastavalt vajadusele turvakontrollis, sanitaar-, veterinaar- või fütosanitaarkontrollis ning teistes Euroopa Liidu õigusaktide, välislepingute ning Eesti õigusaktidega kehtestatud kontrolliliikides.

Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et piirežiimi tagamine on põhiseaduse (edaspidi: PS) järgi riiklik ülesanne.⁹ Samuti on Riigikohus asunud mitmel korral seisukohale, et piirirežiim hõlmab lisaks piiripunktis toimuvale ka isikute ja transpordivahendite piiripunkti sisenemise korraldamist¹⁰ (vt ka RiPS § 8 lg 1 p 5).

Ehkki piirirežiimi tagamine on riiklik ülesanne, pole välistatud see, et teatud ulatuses võib põhiseadusega kooskõlas oleva menetlusega osa riigi ülesannetest anda täitmiseks eraõiguslikele juriidilistele isikutele.¹¹ Nii ongi RiPS § 8⁶ lg 1 alusel ülesanne pidada elektroonilist piiriületusjärjekorda üle antud äriühingule. Samuti on RiPS § 8² lg 1 alusel delegeeritud äriühingutele ülesanne hallata Narva, Koidula ja Luhamaa piiripunktide juurde kuuluvaid ootelasid, kuhu sõidukid enne piiripunkti sisenemist suunatakse.

RiPS § 8¹ lg 6 loetleb teenused, mille osutamiseks ooteala teenuse pakkuja kohustatud on. Antud kontekstis on nendest teenustest tähtsaimad sõiduki parkimise võimaldamine piiriületuse ootejärjekorras ootamise ajal ning sõiduki suunamine piiripunkti. Samuti on praktikas isikutel võimalik ooteala haldaja vahendusel võtta sõidukile koht piiriületusjärjekorras, ent see pole ainus viis ootejärjekorra koha registreerimiseks. Tulenevalt RiPS § 8⁵ lg 7 punktide 2 ja 3 on võimalik sõidukit registreerida järjekorda ka telefonitsi ja interneti kaudu. Käesoleval ajal on elektroonilise piiriületusjärjekorra pidaja ning piiripunktide ootealade haldajad erinevad juriidilised isikud.

Märgin, et sõidukite järjekorra korraldamise ülesanne ei kaota delegeerimise tagajärjel oma riiklikku iseloomu, st lõppastmes vastutab ülesande täitmise eest endiselt riik, kes peab ülesande täitmist ka kontrollima. Tähtis on see tõdemus antud juhul põhjusel, et RiPS § 8³ lõiked 1 kuni 3 võimaldavad ooteala kasutamise ehk RiPS § 8¹ lõikes 6 loetletud teenuste tarbimise eest võtta tasu, mis lepitakse kokku ooteala haldava äriühinguga sõlmitud halduslepingus. Hetkeseisuga tuleb nt Luhamaa maanteepiiripunkti juures asuva ooteala kasutamise eest A-kategooria sõidukitel tasuda 0,05 eurot, B-kategooria sõidukitel 2,50 eurot ning C- ja D-kategooria sõidukitel 9 eurot.¹² Suurim ooteala kasutamise tasu kehtib hetkel Narva piiripunkti juurde kuulaval Sillamäe ootealal, kus C-kategooria sõidukitel tuleb tasuda 14,80 eurot.¹³

Lisaks võimaldab RiPS § 8⁷ lg 1 võtta piiriületuse ootejärjekorra andmekogu pidajal (Girf OÜ-1) tasu ootejärjekorda koha võtmise eest. Tasu suurus on hetkel 1,10 eurot.¹⁴ Olukorras, kus isik peab tasuma ka ooteala kasutamise eest, võib RiPS § 8⁷ lg 1 tasu võtta üksnes osana ooteala kasutamise tasust (vt RiPS § 8⁷ lg 4).

Kuna sõidukite piiriületusjärjekorra korraldamine on riiklik ülesanne, on RiPS § 8³ lõigetes 1 kuni 3 sätestatud tasu ooteala kasutamise ning RiPS § 8⁷ lõikes 1 sätestatud tasu ootejärjekorra koha võtmise eest **avalik-õiguslikud rahalised kohustused PS § 113 tähenduses**. Seda kinnitab ka

⁹ RKPJKo 09.02.2000, nr 3-4-1-2-00, p 20; RKPJKo 08.06.2010, nr 3-4-1-1-10, p 41.

¹⁰ RKPJKo 09.02.2000, nr 3-4-1-2-00, p 21; RKPJKo 08.06.2010, nr 3-4-1-1-10, punktid 47 - 50.

¹¹ RKÜKo 16.05.2008, nr 3-1-1-86-07, p 20.

¹² Internetis elektroonilise piirijärjekorra broneerimise keskkonnas märgitud hind.

¹³ *Samas*.

¹⁴ *Samas*.

Riigikohtu praktika.¹⁵ PS §-st 113 lubab isikutelt riikliku ülesande täitmise eest tasu võtta üksnes ulatuses, milles vastav avalik-õiguslik rahaline kohustus on piisava täpsusega kehtestatud Riigikogus vastuvõetud seadusega.¹⁶ Ülejäänud osas tuleb riiklike ülesannete täitmist rahastada riigieelarvesse laekuvatest muudest tuludest.¹⁷ Seejuures peab õigusriigi põhimõttest lähtudes seadusesätteid, mis võimaldavad võtta avalik-õiguslikku tasu, tõlgendama kitsendavalt ehk kahtluse korral isikute (antud juhul piiriületajate) kasuks.¹⁸

Eeltoodud põhimõtetest lähtudes analüüsingi järgnevalt, kas olukord, mille õiguskantsleri nõunikud tuvastasid kontrollkäigul Luhamaa ja Koidula piiripunktidesse, on õiguspärane. Nagu ülalpool märkisin, peavad kõik RiPS § 8¹ lg 2 alusel ootealale suunatud mootorsõidukid maksma tasu ooteala kasutamise eest. Seda tuleb teha sõltumata ootealal viibimise kestusest: nt isegi siis, kui sõiduk läbib ooteala seal parkimata ning peatub üksnes andmete esitamiseks ja tõkkepuude avanemise ootamiseks.

Siseministerium kinnitas vastuses minu teabe nõudmisele, et praktikas võetakse kõikidelt ootealale suunatud mootorsõidukitelt (v.a erandjuhul bussid) RiPS § 8³ lõigetes 1 – 3 sätestatud tasu. Sellise praktika õiguspärasust põhjendas Siseministerium esiteks asjaoluga, et piiriületuse ootejärjekord on antud juhul jätkuvalt olemas, kuid üksikjuhtudel võib puududa vajadus parkida ootejärjekorras ootamise ajal ootealal või kasutada ooteala olmeteenuseid. Nimetatu aga ei tähenda Siseministeriumi hinnangul, et isik ei kasutaks ooteala haldaja poolt pakutavat RiPS § 8³ ooteala kasutamise teenust, mis seisneb § 8¹ lõikes 6 sätestatud ootejärjekorra korraldamise teenuste kasutamises. Eelnevast tulenevalt on Siseministerium seisukohal, et RiPS § 8³ lõikes 1 sätestatud tasu on ooteala haldajal õigus võtta ka sellise sõiduki eest, mis kasutab ooteala kasutamise teenust osaliselt, st ootejärjekorra pidamise, seal hulgas dokumentide ja andmete õigsuse kontrollimise, sõiduki piiripunkti suunamise ja maanteepiiripunktis vastuvõtmise näol. Teiseks on Siseministerium seisukohal, et RiPS § 8³ lõiget 4 tuleb rakendada alles siis, kui piiriületuse ootejärjekorrad kaovad ja puudub vajadus kasutada ootealal sõidukite piirületusjärjekorra korraldamiseks.

Eeltoodud riigipiiri seaduse tõlgendusega ei saa ma nõustuda. Esiteks on sõidukijahi kohustus maksta ooteala kasutamise eest tasu piiratud olulise erandiga, mis on sätestatud RiPS § 8³ lõikes 4: kui sõiduk on suunatud piiriületuse ootealale, kuid ei kasuta tegelikult piiriületuse ooteala teenust ja suunatakse kohe piiriületuseks piiripunkti, siis piiriületuse ooteala kasutamise eest tasu ei võeta. Samuti näevad RiPS § 8⁷ lõiked 1 ja 4 ette võimaluse tasuda ainult piiriületuse ootejärjekorra koha võtmise eest. Ehk teisisõnu öeldes on seadusandja nende sätete järgi näinud ette ka võimaluse, et isik tasub vaid järjekorda koha võtmise eest, kuid ei pruugi RiPS § 8³ lg 4 järgi olla kohustatud tasuma ooteala kasutamise tasu.

Seega tuleneb RiPS § 8³ lõikest 4 üheselt, et kui sõiduki piiripunkti suunamine on ainus teenus, mida ooteala haldaja osutab, siis ooteala kasutamise tasu ei tohi võtta. Sellest järeldub, et ka kõigi toimingute eest, mis on vältimatult vajalikud sõiduki piiripunkti suunamise teostamiseks (nt dokumentide ja broneeringus esitatud andmete õigsuse kontroll), ei tohi ooteala kasutamise tasu võtta. Vastasel juhul kaotaksid RiPS § 8³ lg 4 ja § 8⁷ lg 1 oma mõtte¹⁹ ning ühtlasi

¹⁵ RKPJKo 08.06.2010, nr 3-4-1-1-10, p 60.

¹⁶ Vt nt RKÜKo 22.12.2000, nr 3-4-1-10-00, p 22.

¹⁷ Vrd RKÜKo 16.03.2010, nr 3-4-1-8-09, p 74.

¹⁸ RKHKo 03.04.2000, nr 3-3-1-4-00, p 1; RKTko 28.03.2007, nr 3-2-1-25-07, p 9.

¹⁹ Vt ka RKPJKo 02.11.1994, nr III-4/A-6/94, p 1: „[...] seadust ei tohi tõlgendada viisil, mis muudaks seaduse või selle sätte mõtteks [...]“.

tõlgendataks sellisel juhul piiri ületada soovivatele sõidukijuhtidele pandud avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi laiendavalt, mis on aga lubamatu.

Ühtlasi ei saa RiPS § 8³ lg 4 rakendamisala piiritleda üksnes olukorraga, kus „piiriületuse ootejärjekorrad kaovad“.²⁰ Seda põhjusel, et RiPS § 8¹ lõikes 2 politseile sätestatud õigus suunata sõidukeid piiriületuse ootealale pole piiramatult. Nimelt võib kõnealuse sätte järgi mootorsõidukeid ootealale suunata üksnes siis, kui see on vajalik:

- liiklusohutuse tagamiseks,
- looduskeskkonda kahjustava mõju vähendamiseks,
- sõidukite maanteepiiripunkti sisenemise korraldamiseks ja
- avaliku korra tagamiseks.²¹

Juhul, kui piiriületusjärjekorrad peaksid tõepoolest kaduma, lakkab ka piiriületus ootavate sõidukite järjekordadest lähtuv oht liiklusohutusele, looduskeskkonnale ja avalikule korrale. Sellisel juhul puudub suure tõenäosusega ka vajadus suunata sõidukeid ootealale maanteepiiripunkti sisenemise korraldamise eesmärgil. Järelikult pole vastavalt RiPS § 8¹ lõikele 2 politseil üldse õigust suunata sõidukeid ootealadele, kui piiripunktide läbilaskevõime on piisav ning piirielsete sõidukite järjekorda ei eksisteeri. Mõistagi ei teki ka eelkirjeldatud olukorras sõidukijuhtidel kohustust maksta ooteala kasutamise tasu, kuid see ei mõjuta RiPS § 8³ lõike 4 kohaldamist olukorras, kus sõidukite suunamine piiripunkti on põhjendatud.

Eelöeldust tulenevalt olen seisukohal, et sõidukite maanteepiiripunktidesse sisenemise korraldamisel rikutakse RiPS § 8³ lõiget 4. Kõnealune rikkumine tuleb lõpetada vastavalt käesoleva seisukohavõttu sissejuhatuses tehtud esimesele ettepanekule.

Selleks, et piiritleda § 8³ lõike 4 rakendusala, selgitan, et ooteala kasutamise tasu võib võtta üksnes siis, kui sõiduk kasutab lisaks piiripunktile suunamisele veel mõnda RiPS § 8¹ lõikes 6 sätestatud teenust. Seega võib esiteks ooteala kasutamise tasu nõudmist pidada põhjendatuks siis, kui sõiduk ei ole elektroonilise piirijärjekorra broneerimise keskkonnas ootejärjekorra kohta võtnud ning järjekorakoht võetakse ooteala haldaja kaudu ning sõiduk jääb oma järjekorda ootealal ootama. Ooteala kasutamise tasu nõudmine on kooskõlas riigipiiri seadusega ka juhul, kui enne piiripunkti saabumist internetis järjekorrakoha võtnud sõiduk kasutab lisaks piiripunkti suunamisele muid RiPS § 8¹ lõikes 6 nimetatud teenuseid (ennekõike sõiduki parkimine).

Olen aga seisukohal, et viimatinimetatud juhul on põhjendatud nõuda internetis järjekorrakoha võtnud sõidukijuhilt ooteala kasutamise tasu üksnes summas, mis vastab RiPS § 8³ lõigete 1 kuni 3 alusel kehtestatud tasu ja RiPS 8⁷ lg 1 alusel kehtestatud ootejärjekorra koha võtmise tasu vahele.²² Seda seetõttu, et sõidukijuht on siis juba tasunud ootejärjekorra koha võtmise eest. RiPS § 8³ lõigete 1 kuni 3 alusel ootealade haldjatega sõlmitud halduslepingutes kokkulepitud tasud

²⁰ Eeldan, et Siseministeerium pidas sellega silmas hüpoteetilist olukorda, kus Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni vahelisel kontrolljoonel asuvate maanteepiiripunktide läbilaskevõime on piisavalt suur, et kõik piiri ületada soovivad sõidukid mahuvad piiripunkti territooriumile.

²¹ Ootealale ei suunata kindlal marsruudil liikuvat liiniveo bussi ning politsei võib sõiduki ootealale suunamata jätta ka RiPS § 8¹ lõikes 3 sätestatud juhtudel.

²² Nt hetkeseisuga on Koidula piiripunktis ooteala kasutamise tasu B-kategooria sõidukitele 4,50 eurot. RiPS 8⁷ lg 1 alusel kehtestatud ootejärjekorra koha võtmise tasu on hetkel 1,10 eurot. Seega võiks Koidula piiripunktis võtta sõidukijuhilt, kes on eelnevalt internetis registreerinud järjekorrakoha ning selle eest esmalt tasunud 1,10 eurot, nõuda ooteala kasutamise eest 3,40 eurot juhul, kui ta kasutab lisaks piiripunkti suunamisele muid ooteala teenuseid.

hõlmavad aga vastavalt RiPS § 8⁷ lõikele 4 muu hulgas ka ootejärjekorra koha registreerimise kulu.²³

Eelmärgitust lähtudes teen Teile ettepaneku täiendada ooteala haldajatega sõlmitud halduslepinguid, et tagada sõidukijuhtidelt ooteala kasutamise tasu nõudmine üksnes põhjendatud ulatuses. Täpsema käsitluse sellest, kuidas kõnealuseid halduslepinguid täiendada tuleb, leiate käesoleva seisukohavõttu sissejuhatuses tehtud teises ettepanekus. Õigusselguse huvides on minu hinnangul soovitatav täiendada ka riigipiiri seadust regulatsiooniga nende sõidukite ooteala kasutamise tasude kohta, kes on esmalt tasunud ainult RiPS § 8⁷ lõikes 1 sätestatud tasu, ent piirile saabudes kasutavad lisaks piiripunktile suunamisele muid ooteala teenuseid.

Siseminister on vastuses minu teabe nõudmisele vihjanud, et kui rakendada RiPS § 8³ lõiget 4 nõuetekohaselt ja eelkirjeldatud ulatuses, siis võib suurenda ooteala kasutamise tasu nendele sõidukijuhtidele, kes on nt juhul, kui piiripunkti võimalused autosid üle piiri lasta ootamatult väheneb, sunnitud piirile saabudes parkima oma auto ootealal piirületuse ootamise ajaks (seda ka siis, kui eelnevalt on sõidukile võetud järjekorraga koht internetis).

Sellega seoses märgin kõigepealt, et PS § 35 järgi on õigus lahkuda Eestist üks põhiõigustest. Kuna Eestist lahkumise võimalus peab olema reaalne ning mitte ainult illusoorne, ei oma tähtsust, kas isik soovib riigipiiri ületada jalgsi või transpordivahendiga. Arvestades seda, et reeglina ei ole riigist lahkuja sihtkoht piiripunkti vahetus läheduses, hõlmab PS § 35 kaitseala ka õigust lahkuda maismaapiiri kaudu Eestist isikliku nt sõidukiga või reisijana bussis. Samuti 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 või tööülesannete täitmiseks, sh kauba vedamiseks välisriiki. Seetõttu hõlmab PS § 35 kaitseala õigust lahkuda maismaapiiri kaudu Eestist nt veoautoga.

RiPS § 8³ lõigetes 1 – 3 sätestatud tasud ooteala kasutamise eest ning RiPS § 8⁷ lõikes 1 sätestatud tasu järjekorra koha võtmise eest avaldavad negatiivset mõju põhiõigusele lahkuda Eestist. Seega võib liiga suur ooteala kasutamise või järjekorra koha võtmise tasu olla vastuolus PS §-ga 35. Järelikult võib olla vajalik nii piirületuse ootejärjekorra andmekogu pidajaga kui ka ooteplatside haldajatega sõlmitud halduslepingutes kokkulepitud tasu tõstmise korral kontrollida nende tasude põhiseadusele vastavust. Eriti siis, kui toimuks kõnealuste tasude järsk ning ulatuslik kasv, võib vastavate halduslepingute või isegi riigipiiri seaduse põhiseaduslikkus muutuda küsitavaks.

Teiseks ei vaidle ma küll vastu Siseministeri vastuskirjas toodud seisukohale, et praeguses olukorras ei ole võimalik korraldada suure osa mootorsõidukite piiripunkti suunamist ilma ooteala läbimiseta. Seejuures peavad aga ootealade kulud, mida kaetakse RiPS § 8³ lõigetes 1 – 3 sätestatud tasuga, olema majanduslikult põhjendatud (vt ka RiPS § 8³ lg 5). Selle, milliseid kulusid võib katta ooteala kasutamise tasuga, määrab kindlaks siseminister, kes lepib tasu kokku ooteala haldajaga sõlmitavas halduslepingus (RiPS § 8³ lg 6). Nende kulude suurus sõltub muu hulgas asjaolust, millises ulatuses peab ooteala haldaja RiPS § 8¹ lõikes 6 loetletud teenuste kättesaadavuse tagama (nt nõutav parkimiskohtade arv) – ka selle peab kindlaks määrama siseminister RiPS § 8² sätestatud halduslepingut sõlmides.

²³ Mõõnan, et riigipiiri seaduses ei sätesta eeltoodud erisust elektrooniliselt ootejärjekorra koha võtnud sõidukite ooteala tasu puhul. Kuna RiPS § 8³ lõiked 1 – 3 sätestavad aga üksnes ooteala kasutamise tasu ülemmäära, pole välistatud sellise erisuse sätestamine halduslepingus, mis sõlmitakse ooteala pidava äriühinguga.

Käesoleva seisukohavõtule eelnenud menetluse raames kogutud teave ei võimalda mul paraku võtta ühest seisukohta küsimuses, kas kõik piirielsete ootelade haldajate kulud, mida kaetakse ooteala kasutamise tasuga, on põhjendatud RiPS § 8³ lg 5 tähenduses. Ometi on asjaolusid, mis viitavad sellele, et hetkel kehtivates halduslepingustes kokku lepitud ooteala kasutamise tasude põhjendatust on vaja täiendavalt analüüsida. Järgnevalt esiletoodud asjaolud puudutavad nii Luhamaa, Koidula kui ka Narva piiripunkti juures asuvaid ootealaid.

Nimelt on minu kahtlused ooteala tasude suuruse põhjendatuse osas tingitud asjaolust, et nähtuvalt avalikult kättesaadavast teabest on ootealade haldajatelt nõutavate teenuste ulatus määratud kindlaks üksnes lähtuvalt sellest, mitu sõidukit ületas 2009. aastal Eesti välispiiri Koidula, Luhamaa ja Narva piiripunktide kaudu. Dokumentides, mida analüüsin käesoleva seisukohavõtu koostamisel²⁴, puudub aga käsitus, kuidas mõjutab sõidukite piiriületuse korraldamiseks vajalikku ooteala teenuse ulatust ootejärjekorra koha elektroonilise registreerimise võimalus. Seetõttu on mul alust arvata, et Siseministeerium ei ole ooteala tasude põhjendatuse kontrollimisel võtnud arvesse ootejärjekorra koha elektroonilise registreerimise võimalust, mis eeldatavasti vähendab ooteala teenuse vajadust. Märgin, et ka Riigikontroll on oma 28.03.2012 kontrolliaruandes „Veoste piiriületus Eesti ja Venemaa vahelisel maismaapiiril“²⁵ vähemalt Sillamäe ooteala vajalikkuse kahtluse alla seadnud. Täpsemalt märgitakse kontrolliaruandes: „Kuna Narva ootealal suudaks elektroonilise järjekorra rakendamisel mahutada ja väikeste täienduste järel teenindada kõiki Narva kaudu Venemaale suunduvaid sõidukeid, on Sillamäe ooteala sisuliselt üleliigne [...]“²⁶

Eelnevast lähtudes teen Teile ettepaneku analüüsida, mitmele sõidukile ooteala teenuse tagamiseks vajalikku kulu on põhjendatud võtta arvesse ooteala kasutamise tasu kujundamisel, arvestades elektroonilise piiriületuse ootejärjekorra koha võtmise võimalust. Kui eelnimetatud analüüsi tulemusel on see vajalik, siis teen ettepaneku kohandada ootealade haldjatega kokku lepitud ooteala kasutamise tasusid hiljemalt siis, kui lepitakse kokku järgmise perioodi ooteala kasutamise tasu vastavalt RiPS § 8³ lõigetele 6 ja 7.

Eelmärgitule vaatamata möönan, et RiPS § 8³ lg 4 nõuetekohane rakendamine võib viia olukorrani, kus sõidukijuhtidelt võetav ooteala kasutamise tasu ei kata enam kogu ootealade haldamiseks tehtavat kulu, mis on majanduslikult põhjendatud. Seda isegi siis, kui ümber hinnata sõidukite piiriületuse korraldamiseks vajaliku ooteala teenuse ulatus.

Samas on Siseministeerium ülalviidatud vastuskirjas korduvalt rõhutanud, et ooteala haldajale ei kaeta riigieelarvest vähimaski osas kulutusi RiPS § 8¹ lõikes 6 sätestatud teenuste osutamiseks, vaid kõik kulutused kaetakse teenuse kasutajalt võetava tasu arvelt. Ometi on see poliitiline otsus, mitte vääraratu asjaolu. Nagu eespool märkisin, võib PS § 113 järgi riiklike ülesannete täitmise rahastamiseks võtta isikutelt tasu vaid seaduses selgelt määratletud ulatuses ning ülejäänud osas peab riigi ülesannete täitmist – sõltumata sellest, kas ülesannet täidab mõni riigiasutus või eraõiguslik juriidiline isik – rahastama riigieelarve muudest tuludest. Ka PS § 116 lg 2 sätestab, et

²⁴ Vt esiteks siseministri 15.10.2010 käskkirjaga nr 1-3/230 kinnitatud analüüs sõidukite maanteepiiripunkti sisenemise korraldamise ülesande halduslepingu alusel üleandmise kohta, internetis kättesaadaval:

http://www.siseministeerium.ee/public/prjk_analysys.pdf. Teine viidatud dokument on siseministri 07.07.2011 käskkirjaga nr 1-3/138 kinnitatud sõidukite Luhamaa maanteepiiripunkti sisenemise ja riigipiiri ootealade haldamise korraldamise ülesande üleandmise avaliku konkursi pakkumiskutse. Pakkumiskutse leheküljel 15 on ära toodud ootealade optimaalsed suurused. Seejuures on eeldatavasti optimaalse suuruse põhjendamiseks viidatud 2009. aasta sõidukite piiriületusstatistikale. Kõnealune pakkumiskutse on internetis kättesaadaval:

<http://www.siseministeerium.ee/konkursid/>.

²⁵ Internetis kättesaadaval:

<http://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?AuditId=2234&FileId=11468>.

²⁶ Kontrolliaruande lk 21.

riigieelarve peab tagama kõigi seaduste täitmise. Seega pole minu seisukoha järgi välistatud, et RiPS § 8³ lõike 4 nõuetekohase rakendamise tagamiseks kasutatakse riigi rahalisi vahendeid osas, milles vastavad kulud on majanduslikult põhjendatud.²⁷

Lõpetuseks avaldan lootust, et minu ettepanekud ja soovitused aitavad Siseministeriumil paremini ning isikute põhiõigusi kaitsval viisil korraldada sõidukite piiriületust. Olen teadlik sellest, et sõidukite piiriületusjärjekorraga seonduvate probleemide lahendamine ei sõltu üksnes Eesti riigiasutuste tegevusest. Siiski tuleb Siseministeriumil sõidukite maanteepiiripunkti sisenemine korraldamisel tagada seaduste järgimine. Seetõttu ootan Teil **hiljemalt 21.05.2012** tagasisidet selle kohta, kuidas Te minu ettepanekuid ja soovitusi järgida kavatsete.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Teadmiseks: Riigikontroll

Kaarel Eller 693 8426
E-post: kaarel.eller@oiguskantsler.ee

²⁷ Samuti tuleb seejuures vajadusel arvestada EL riigiabi reeglistikuga.