



Õiguskantsler

Marina Romanova
MTÜ Inimõiguste Kaitse Keskus
Kitezh

Teie 27.09.2014 nr 27091401/mr

Meie 04.11.2014 nr 6-1/141295/1404544

**Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta
Parkimisjärelvalve teostamise ja viivistasu määramise delegeerimine eraõiguslikule
juriidilisele isikule**

Lugupeetud Marina Romanova

Tänan Teid avalduse eest, milles palute minul kontrollida liiklusseaduse kooskõla põhiseadusega, kuna see võimaldab kohalikul omavalitsusel anda halduslepinguga eraõiguslikule juriidilisele isikule parkimisjärelvalvega seotud ülesandeid.

Olles analüüsinud Teie avalduses esile toodud probleeme, teatan, et ma ei tuvastanud liiklusseaduse § 187 lg 3 vastuolu põhiseaduse § 3 lõikest 1 ja §-st 10 tuleneva riigi karistusvõimu delegeerimiskeeluga.

Ühtlasi vabandan, et vastus Teie avaldusele viibis.

1. Teie avalduses esile toodud küsitavused

Minule esitatud avalduses märgite, et AS Ühisteenused korraldab parkimist ning parkimisjärelvalvet mitmes linnas. Samuti korraldab AS Ühisteenused parkimist eramaal vastavalt maaomaniku ja parkimisoperaatori vahel sõlmitud lepingule. Leppetrahvi määramisel lähtub AS Ühisteenused Teie avalduse kohaselt parklaomanikuga sõlmitud lepingust ning konkreetsetes parklas kehtivatest parkimistingimusest.

Osutate oma avalduses esmalt sellele, et vastavalt liiklusseaduse (edaspidi: LS) § 187 lõikele 3 korraldab parkimist kohaliku omavalitsusüksuse territooriumi tasulise parkimise alal valla- või linnavalitsus. Samas võimaldab see säte kohalikul omavalitsusel anda parkimisjärelvalve teostamise, parkimistasu maksmise kontrollimise ning LS §-s 188 sätestatud viivistasu määramise, viivistasu otsuse kolmanda eksemplari edastamise ja viivistasu otsuse sundtäitmiseks esitamise ülesanded halduslepingu alusel eraõiguslikule juriidilisele isikule.

Teisalt viitate aga asjaolule, et Riigikohtu üldkogu 16.05.2008 otsuses nr 3-1-1-86-07 väljendatud seisukohtade järgi on karistusvõimu delegeerimine eraõiguslikule juriidilisele isikule vastuolus põhiseaduse (edaspidi: PS) § 3 lõike 1 esimesest lausest ja §-st 10 tuleneva nõudega, et riigivõimu tuleb teostada üksnes põhiseaduse alusel. Sellest tulenevalt ei saa riigivõim

Õiguskantsleri Kantselei

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

delegeerida eraõiguslikule juriidilisele isikule neid ülesandeid, mida on põhiseaduse mõtte kohaselt kohustatud täitma riigivõim ja mis seetõttu moodustavad riigivõimu tuumikfunktsiooni.

Eelnevast lähtudes asute seisukohale, et LS §-s 188 ettenähtud viivistasu on karistus karistusseadustiku mõttes. Teie hinnangul pole tähtis, kuidas seda sanktsiooni nimetatakse, sest tegelikult on tegemist rahatrahviga väärteo eest. Riigikohtu PS § 3 lg 1 esimesele lausele ja PS §-le 10 antud tõlgendusest lähtudes tohib aga rahatrahvi määrata ainult avalik asutus ning seda ei tohi teha eraõiguslik isik halduslepingu alusel.

Samuti märgite, et leppetrahv on vastavalt võlaõigusseaduse § 158 lõikele 1 lepingus ettenähtud lepingut rikkunud lepingupoole kohustus maksta kahjustatud lepingupoolele lepingus määratud rahasumma. Teie seisukoha järgi saab leppetrahvi nõuda eraõiguslike lepingute rikkumise korral, sh parkimislepingu rikkumisel eraparklas. Parkimistingimuste rikkuja aga ei ole eraparkla omaniku ja AS Ühisteenusd vahel sõlmitud lepingu pool. Pealegi on Teie hinnangul ebaselge, kes peab maksma leppetrahvi eraparklas parkimistingimuste rikkumise tõttu (kas sõidukijuht või sõiduki omanik).

2. Õiguskantsleri seisukoht

Märgin kõigepealt, et LS § 187 lg 3 põhiseadusele vastavuse kontrollimisel ei ole asjassepuutuv see, kuidas korraldatakse parkimist eramaal. Nimelt reguleerivad LS §-d 187 – 189 üksnes parkimistasu kohaliku omavalitsuse avalikul parkimisalal, st eelkõige avalikult kasutatavatel teedel teeseaduse § 4 tähenduses.

Tasulise parkimise korraldamine eramaal toimub eraõiguslike kokkulepete alusel (v.a liiklemist ja liiklusohutust puudutavad küsimused). Muu hulgas võib AS Ühisteenusd või mõni muu äriühing saada kinnistu omanikult volituse korralda parkimist eramaal ja teha selleks vajalikke tehinguid (vt tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 115). Samuti võib iga isik nt rendilepinguga anda temale kuuluva kinnistu valduse üle AS-le Ühisteenusd, kes võib sellisel juhul kasutada kinnistut parkimise osutamiseks oma nimel. Kõnealuste tehingute tegemiseks ei vaja eramaa omanik ja AS Ühisteenusd eraldi seadusandja luba, kuna igapähe on PS § 32 lg 2 järgi õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Sellest tuleneb ka üldine lepinguvabaduse põhimõte, mille järgi võib igapähe põhimõtteliselt vabalt valida, kellega ja missugustel tingimustel ta lepingu sõlmib.¹

Samuti sätestab LS § 186 lg 5 seoses parkimistasuga eraparklas üksnes deklaratiivselt, et teomanik (sh eratee ja –parkla omanik) või teeohu korraldamise eest vastutav isik võib kehtestada tasulise parkimise. Kohustus maksta eraparklas parkimise eest ja võimalik leppetrahv eramaal kehtestatud parkimiskorra rikkumise eest tulenevad parkimislepingust, mille autot parkida sooviv isik sõlmib eramaa omaniku või eramaal parkimist korraldava äriühinguga.² Järelikult on vaidlused nt selle üle, kes vastutab parkimistasu ja võimalikku leppetrahvi maksmise eest (kas sõiduki omanik või sõidukit konkreetsel juhul parkinud isik), era- ehk tsiviilõiguslikud vaidlused. Neid vaidlusi on võimalik lahendada poolte kokkuleppel või maakohtus tsiviilkohtumenetluse seadustikus sätestatud korras.

Eelöeldust tulenevalt on avaldusaluses asjas põhiküsimuseks, kas riik võib halduslepinguga eraõiguslikule juriidilisele isikule üle anda avalikul parkimisalal parkimisjärelvalvega seotud avaliku halduse ülesanded, mis on loetletud LS § 187 lõikes 3. Täpsemalt on küsimus selles, kas

¹ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 04.03.2010 otsus nr 3-2-1-164-09, p 30.

² Vt lähemalt käsitlust selle kohta, millal saab lugeda parkimislepingu sõlmituks, Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 20.10.2010 otsuse nr 3-2-1-75-10 punktides 10 – 15.

LS § 187 lg 3 rikub põhiseadusest tulenevat keeldu delegeerida riigi karistusvõimu eraõiguslikule juriidilisele isikule, nagu see on määratletud Riigikohtu üldkogu 16.05.2008 otsuses nr 3-1-1-86-07.

Nimetatud lahendis kontrollis Riigikohtu üldkogu ühistranspordiseaduse ja väärteomenetluse seadustiku põhiseadusele vastavust osas, milles need võimaldasid anda väärtegude kohtuvälise menetleja ülesandeid halduslepinguga üle eraõiguslikule juriidilisele isikule. Riigikohus asus esmalt seisukohale, et väärteomenetlus kujutab endast riigi karistusvõimu teostamist.³ Seejuures ei saa karistusvõimu ning süüteomenetlust oma terviklikkuses – koos võimaliku kohtumenetlusega – käsitleda tavalise haldusülesande täitmisena.⁴ Ühtlasi tuleb karistusvõim ning väärteomenetlus tervikuna lugeda riigi tuumikfunktsioonide hulka kuuluvaks ning Riigikohus asus seisukohale, et nende suhtes kehtib PS § 3 lõikest 1 ja §-st 10 tulenevalt eraõiguslikele isikutele delegeerimise keeld, millest erandite tegemine on välistatud.⁵

Samas selgitas Riigikohus, et põhiseadus ei välista absoluutselt riigivõimu teatud volituste delegeerimist.⁶ Riigikohus märkis ka, et karistusvõimu delegeerimise keeld eraõiguslikule juriidilisele isikule puudutab otseselt ja vahetult vaid süüteomenetlusi ega laiene näiteks süüteomenetluste eelnevatele järelevalvelise iseloomuga haldustoimingutele.⁷

Osundatud Riigikohtu otsusest järeldub, et PS § 3 lõikest 1 ja §-st 10 tulenevat riigi karistusvõimu delegeerimiskeeldu rikutakse siis, kui eraõiguslikule juriidilisele isikule antakse õigus viia läbi kriminaal- või väärteomenetlust, sh õigus otsustada kriminaalkaristuse kohaldamise üle.

Minule esitatud avalduses leiate, et LS § 187 lg 3 alusel teostab eraõiguslik juriidiline isik riigi karistusvõimu, kuna LS §-s 188 ettenähtud viivistasu, mille määramiseks lubab vaidlusalune säte anda volituse eraõiguslikule juriidilisele isikule, on karistus karistusseadustiku (edaspidi: KarS) mõttes. Ma ei nõustu Teie seisukohaga järgmistel põhjustel.

Karistusseadustik loetleb ammendavalt süütegude eest kohaldatavad rahalised karistused. KarS § 44 lõikes 1 nimetatud rahalist karistust mõistetakse üksnes kuritegude eest, st süütegude eest, mis on eranditult sätestatud karistusseadustikus (KarS § 3 lg 3). Seega ei saa viivistasu käsitleda rahalise karistusena KarS § 44 lg 1 tähenduses, kuna viivistasu ning olukorrad, mil parkimisjärelvalvet teostav ametiisik teeb viivistasu määramise otsuse, on sätestatud liiklusseaduses (täpsemalt § 188 lõikes 1).

KarS § 47 lõikes 1 nimetatud rahatrahvi kohaldatakse väärtegude eest, mis võivad KarS § 3 lg 4 kohaselt olla küll sätestatud ka muudes seadustes. Ometi ei saa kõiki seaduses sätestatud rahalisi sanktsioone käsitleda rahatrahvina § 47 lg 1 tähenduses, mille suhtes kohaldatakse väärteomenetluse seadustikku. Karistusõiguse ühe aluspõhimõtte⁸ kohaselt peab karistusnorm olema väga konkreetne ja täpselt piiritletud. Kõigile peab olema selge, millise teo toimepanemise eest millist karistust kohaldatakse. Seetõttu saab mõnda taunitavat tegu väärteona käsitleda ning selle eest ette nähtud sanktsiooni rahatrahviks pidada üksnes siis, kui seadusandja on otsesõnu sätestanud, et teo toimepanemise eest karistatakse rahatrahviga (vrd LS §-d 201 – 261).

³ Riigikohtu üldkogu 16.05.2008 otsus nr 3-1-1-86-07, p 19.

⁴ Samas, p 20.

⁵ Samas, p 26.

⁶ Samas, p 20.

⁷ Samas, p 26.

⁸ *Nulla poena sine lege scripta, stricta, previa*, sama tuleneb PS § 23 lõikest 1 ja lg 2 esimesest lausest.

Eelnevast lähtudes olen seisukohal, et LS §-s 188 sätestatud viivistasu näol ei ole tegemist karistusega süüteo toimepanemise eest karistusõiguslikus tähenduses. Samale seisukohale on asunud ka Riigikohus.⁹

Viivistasu olemust tuleb määratleda lähtudes kohalike maksude seaduse § 14¹ lõikest 2, millest tulenevalt on LS §-s 187 sätestatud parkimistasu kohalik maks ning selle suhtes kohaldatakse maksukorralduse seadust (edaspidi: MKS) liiklusseaduses sätestatud ulatuses. Muu hulgas sätestab LS § 187 lg 4 hetke, mil parkimistasu hiljemalt maksta tuleb, ehk teisisõnu öeldes parkimistasu kui kohaliku maksu tasumise tähtaja.¹⁰ LS § 188 lõikest 1 tulenevalt tehakse viivistasu määramise otsus ennekoike juhul, kui parkimistasu ei ole tähtajaliselt makstud või kui seda ei ole võimalik tuvastada.¹¹

Seega on LS §-s 188 viivistasu kohta sätestatu eriregulatsioon MKS § 115 suhtes, millest tulenevalt on maksude mittetähtaegse tasumise peamine sanktsioon võlgnetavalt maksusummalt intressi maksmise kohustus.¹² Viivistasu määramisele ei kohaldata järelikult väärtemenetluse seadustikku ning eraõiguslik juriidiline isik, kes täidab LS § 187 lõikes 3 nimetatud ülesandeid, ei oma väärtegade kohtuvälise menetleja õigusi. Täiendavalt märgin, et erinevalt väärtete eest ettenähtud rahatrahvist ei saa tasumata viivistasu asendada arestiga (vrd KarS § 72 lg 1). Samuti ei kanta andmeid viivistasu määramise otsuse kohta karistusregistrisse (vt karisutsregistri seaduse § 6).

Tuginedes eelmärgitule, asun seisukohale, et LS § 187 lg 3 alusel ei saa kohalik omavalitsus anda eraõiguslikule juriidilisele isikule õigust määrata kriminaalkaristust või delegeerida muul viisil Riigikohtu üldkogu 16.05.2008 otsuses nr 3-1-1-86-07 käsitletud riigi karistusvõimu. Seega ei tuvastanud ma Teie avalduses märgitu põhjal LS § 187 lg 3 vastuolu põhiseadusega.

Täna Teid veel kord avalduse eest ning loodan, et minu ülaltoodud selgitustest on Teile siiski kasu, ehkki minu seisukoht ei pruugi Teid täiel määral rahuldada.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Kaarel Eller 6938426
kaarel.eller@oiguskantsler.ee

⁹ Riigikohtu halduskolleegiumi 19.06.2007 otsus nr 3-3-1-24-07, p 14.

¹⁰ LS § 187 lg 5: Mootorsõiduki ja selle haagise juht peab parkimistasu maksma enne või vahetult pärast parkimise alustamist. Kui mootorsõiduki juht on parkimise algusaja kirjalikult või parkimiskella abil teada andnud, siis tekib parkimistasu maksmise kohustus 15 minuti möödumisel parkimise alustamise hetkest, kui kohaliku omavalitsuse volikogu ei ole kehtestanud pikemat tähtaega.

¹¹ LS § 188 lg 1: Parkimisjärelvalvet teostav ametiisik teeb viivistasu määramise otsuse, kui:

- 1) parkimistasu on maksmata või tasutud väiksema määra järgi;
- 2) tasutud parkimisaega on ületatud;
- 3) tasulise parkimise õigust tõendav dokument ei ole nõuetekohaselt täidetud või
- 4) tasulise parkimise õigust tõendav dokument ei ole paigaldatud käesoleva seaduse § 187 lõikes 5 sätestatu kohaselt.

¹² L. Lehis. Eesti maksuseaduste kommentaarid 2014. Tartu, 2014, lk 438.