



Õiguskantsler

Teie nr

Viljandi Linnavalitsus
viljandi@viljandi.ee

Meie 27.08.2020 nr 6-1/201314/2004639

Liiklusjärelvalve peatumise ja parkimise nõuete üle

Lugupeetud avaldaja

Viljandi Linnavalitsus soovis saada õiguskantsleri hinnangut, kas see, et [liiklusseaduse](#) (LS) kohaselt teostab valla- ja linnavalitsus liiklusjärelvalvet peatumise ja parkimise nõuete üle, rikub kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikku finantstagatist ([Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) § 154 lg 2 teine lause). Linnavalitsuse hinnangul on liiklusjärelvalve peatumise ja parkimise nõuete üle riigielu küsimus, mida riik peab riigieelarvest täielikult rahastama, kuid ei tee seda.

Täna Teid kaaluka küsimuse eest. Mõiste „riiklik järelvalve“ võib tõesti mõjuda eksitavalt, luues mulje, justkui oleks tegemist olemuselt riigielu küsimusega. Mõiste tekkelugu uurides selgub siiski, et silmas ei peeta üksnes riigiorganite korraldatavat järelvalvet, vaid kogu avaliku võimu, sh kohaliku omavalitsuse korraldatavat järelvalvet (vt lähemalt p 3). Järelvalve olemust (kohaliku elu või riigielu küsimus ja sellest johtuvalt selle lahendamise rahastamise allikas) tuleb igal juhtumil analüüsida eraldi.

Kui Te allolevate põhjendustega ei nõustu, siis on Viljandi linnaomavalitsusel võimalik põhiseaduslike finantstagatiste küsimuses oma õigusi kaitsta halduskohtumenetluses (vt [RKÜKo-d 21.05.2008, 3-4-1-3-07, p 29](#); [16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 74](#)) ja põhiseaduslikkuse järelvalve kohtumenetluses ([põhiseaduslikkuse järelvalve kohtumenetluse seaduse](#) § 7; vt [RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 74](#); [RKPJKo 28.10.2014, 3-4-1-26-14, p 47.1](#)). Linnavalitsus ise tunneb kõige paremini neid kulusid (maht, struktuur ja dünaamika), mida linn parkimise ja peatumise korraldamisel ning nende nõuete üle riikliku järelvalve tegemisel kannab.

Selgitan lähemalt oma seisukohta ja käsitlen mõningaid linnavalitsuse hinnanguid.

1. Küsimuse korrakaitseõiguslikku aspekti on linnavalitsusele selgitanud Justiitsministeerium 17.01.2020 [vastuskirjas](#). Ministeeriumi argumendid on asjakohased, seega ei ole neid siin vaja korrata.

LS § 263 lg 2 kohaselt on selle seaduse §-des 241 ja 261 sätestatud väärteto kohtuväline menetleja ka valla- või linnavalitsus. Sõnast „ka“ ei järeldu, et LS-s väärtetega kohtuvälist menetlemist reguleeriv § 263 lähtub loogikast, et „on ametid, kes primaarselt menetlevad väärtetegusid, ning ametid või asutused, kel on ka selleks õigus“. Asjakohane, kohtuväliste menetlejate alluvusvaidluste lahendamist reguleeriv säte on [väärtetemenetluse seadustiku](#) § 11, mis sellist „primaar-“ ega „sekundaarpädevust“ ette ei näe. Ka on riikliku järelvalve menetlus kui haldusmenetlus ja väärtetemenetlus kui süüteomenetlus erinevate eesmärkidega ja õiguslikult erinevalt reguleeritud menetlused, mistõttu ei saa ühe põhjal teha automaatselt järeldusi teise kohta.

Õiguskantsleri Kantselei

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

2. Kohaliku omavalitsuse täidetavad avalikud ülesanded jagunevad omavalitsuslikeks ülesanneteks (PS § 154 lg 1) ja riiklikeks ülesanneteks (PS § 154 lg 2).

Liiklusjärelvalvet teevad politseiametnikud, abipolitseinikud jm ametiisikud nendele seadusega antud pädevuse piires ning valla- või linnavalitsus peatumise ja parkimise nõuete üle (LS § 193 lg 1). Liiklusjärelvalvet reguleerib LS 14. ptk. LS § 2 p 28¹ kohaselt on liiklusjärelvalve riiklik järelvalve liikluse ja maastikusõidukite liikumise üle.

Riiklik järelvalve on korrakaitseorgani tegevus, mille eesmärk on ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrarikkumine ([korrakaitseaduse](#) (KorS) § 2 lg 4). Niisiis on riiklik järelvalve see osa korrakaitsest, mida viib ellu avalik võim korrakaitseorganite kaudu. Korrakaitse määratleb KorS § 2 lg 1, korrakaitseorgani – KorS § 6 lg 1.

3. [Korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu \(424 SE\) seletuskiri](#) (edaspidi 424 SE) toob esile, et sõna „riiklik“ riikliku järelvalve mõistes ei ole õige tõlgendada riikliku ülesande täitmisele viitava tähistusena. Tegemist on ühtse mõistesüsteemi kasutusele võtmisega (järelvalve hõlmab kogu avaliku võimu tegevust korrakaitseülesande täitmisel). Riiklikku järelvalvet teostatakse nii riiklike kui ka omavalitsuslike ülesannete raames.

Avalikku ülesannet täidetakse teatud menetluses. Riigikogu on korrakaitseõiguse puhul lähtunud sellest, et riiklik järelvalve ei ole avalik ülesanne, vaid tegu on avaliku ülesande täitmisega kaasneda võiva menetlusega (vt 424 SE lk-d 26–27).

Niisiis tuleb esmalt hinnata, kas kohaliku omavalitsuse täidetavad avalikud ülesanded – parkimise ja peatumise korraldamine, millega kaasneb riiklik järelvalve – on olemuslikult omavalitsuslikud või riiklikud ülesanded. Selle hinnangu tulemustest sõltub omakorda rahastamismudel (õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks – PS § 154 lg 1; [Euroopa kohaliku omavalitsuse harta](#) art 9 lg-d 1 ja 2; õigus seadusega pandud riiklike ülesannete täielikule rahastamisele riigieelarvest – PS § 154 lg 2 teine lause).

4. Võtame näiteks valla- või linnavalitsuse liiklusjärelvalve parkimisnõuete üle (LS § 193 lg 1).

Liiklusseaduse § 186 lg 4 kohaselt korraldab parkimist teomanik või teehoiu korraldamise eest vastutav isik liiklusmärkide, teemärgiste ning muude liikluskorraldusvahendite abil. Teehoiu korraldamise eest vastutav isik avaliku ülesande liigitust riiklikuks või omavalitsuslikuks ei muuda.

[Ehitusseadustik](#) (EhS) reguleerib avalikult kasutatavaid teid: riigiteed (§ 92 lg 6), kohalikku teed (§ 92 lg 7) ja avalikkusele ligipääsetavat erateed (§ 92 lg 8). Riigitee osas täidab omaniku ülesandeid Maanteeamet, kohaliku tee osas omavalitsusüksus ja avalikkusele ligipääsetava eratee osas eraomanik. Iga tee omanik vastutab ka talle kuuluva tee korrashoiu eest (vt EhS § 97 lg-d 4 ja 5). [Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (KOKS) § 6 lg 1 kohaselt on valla või linna teede ehitamine ja korrashoid omavalitsusüksuse ülesanne.

5. Niisiis on seadusega pandud parkimise korraldamise ülesanne nii riigile (Maanteeametile), kohalikule omavalitsusele kui ka eraomanikule. Igas vallas või linnas on riigiteede, kohalike teede ja avalikkusele ligipääsetavate erateede osakaal kogu teevõrgus erinev, seega erinevad ka kohaliku omavalitsuse kulud, sh riiklikule järelvalvele.

Kohaliku omavalitsuse ülesanne kohalikul teel parkimist korraldada on olemuslikult kohustuslik omavalitsuslik ülesanne, mille täitmist nõuab riik kohaliku omavalitsuse üksuselt kõrgendatud avalikust huvist lähtudes. See, et KOKS § 6 lg-tes 1–2¹ parkimise korraldamist kohustusliku

omavalitsusliku ülesandena ei nimetata, seda järeldust ei muuda. KOKS § 6 lg 1 p 1 sätestab, et lisaks selle paragrahvi lõigetes 1–2¹ sätestatud ülesannetele otsustab ja korraldab omavalitsusüksus neid kohaliku elu küsimusi, mis on talle pandud teiste seadustega.

Kuigi iga käsk või keeld ei eelda selle kehtivuseks sanktsiooni, puudub reeglite kehtestamisel üldjuhul mõte, kui ei ole ette nähtud kontrolli selle üle, kas neist kinni peetakse.¹ Niisiis, avaliku ülesande täitmisega on lahutamatult seotud kontroll. Seetõttu võib valla- ja linnavalitsuse järelevalvet parkimiskoostööde täitmise üle kohalikel teedel käsitada seal parkimise korraldamise (kohustusliku omavalitsusliku) ülesande osana.

Avalikuks kasutamiseks määratud erateede puhul tuleb see valla- ja linnavalitsuse järelevalve aga lugeda eraldi kohustuslikuks omavalitsuslikuks ülesandeks, sest nendel teedel parkimise korraldamine ei ole kohaliku omavalitsuse ülesanne, vaid eraomaniku ülesanne.

Seda, milliste kriteeriumide alusel tuleks hinnata omavalitsuslike ülesannete rahastamise piisavust, on Riigikohus selgitanud 16.03.2010 otsuses nr 3-4-1-8-09 (p-d 65–73).

6. Kuna omavalitsusüksus peab tegema oma haldusterritooriumil asuvatel riigiteedel liiklusjärelevalveks parkimiskoostööde üle kulutusi ja seal parkimise korraldamine on seaduse kohaselt riigi (Maanteeameti) ülesanne, tuleb selline järelevalve lugeda eraldi riikliku ülesande täitmiseks. PS § 154 lg 2 teise lause kohaselt tuleb seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud katta riigieelarvest.

Selle kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikku finantstagatisse kuuluva õiguse sisu on Riigikohus selgitanud 16.03.2010 otsuses nr 3-4-1-8-09 (p-d 74-77; rahastamise kulupõhisuse kohta vt ka kohtunik Jüri Põllu eriarvamus, millega on ühinenud kohtunikud Tõnu Anton, Indrek Koolmeister, Jaak Luik ja Harri Salmann – [RKÜKo 19.04.2004, 3-3-1-46-03](#)).

7. Linnavalitsus viitab LS §-le 199 („Liiklusjärelevalve meetodid“), mille 1. lõige sätestab: „Liiklusjärelevalvet võib teostada: 1) avalikult, politseivärvides alarmsõidukiga; 3) politseiametnikud varjatult, eritunnusteta sõidukiga ja riietuses liiklus- ja muude õigusrikkumiste tõkestamiseks; 4) teisaldatava või statsionaarse tehnilise vahendiga; 5) kombineeritult, kasutades punktides 1-3 nimetatud meetodeid või 6) liiklusalase politseioperatsiooniga. Linnavalitsus märgib, et kohalik omavalitsus ei saa ühtki neist meetodeist kasutada.

LS § 199 lg 1 ei sea kahtluse alla selles seaduses sätestatud valla- või linnavalitsuse pädevust liiklusjärelevalvet teha. LS § 198 määrab liiklusjärelevalve teostamise viisid: jalgsi või sõidukiga, liikuvast või paikses toimkonnas, teisaldatava või statsionaarse tehnilise vahendiga. Järelevalve teostamise viisid on sisuliselt ka selle meetodid. Korrakaitseõiguse reformi käigus on LS-sse lisatud valla- ja linnavalitsuse õigus kasutada KorS §-des 30, 32, 44 ja 53 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid (§ 196¹ lg 2) ja LS-s ette nähtud täiendavaid erimeetmeid (§ 196² lg 2). LS § 198 kui üldsäte näeb ette järelevalve viisid (meetodid) nii politseile kui ka valla- ja linnavalitsusele, LS § 199 lg 1 on aga politseile suunatud erinorm. Ka ajalooliselt on LS § 199 eesmärk olnud reguleerida ainult politsei järelevalve meetodeid (vt kehtetuks tunnistatud § 199 lg 1 p 2). Niisiis on seadusega valla- ja linnavalitsusele antud kõik õigused ja kirjeldatud ka viisid/meetodid, kuidas liiklusjärelevalvet teostada.

8. Ametiasutused peavad täitma kõiki neile seaduse alusel määratud ülesandeid. Sellest pole politsei ka keeldunud. Seadusjärgsete ülesannete täitmise kohustus ei muuda aga ametkonnasiseste prioriteetide seadmist iseenesest õigusvastaseks.

¹ N. Parrest. Täidesaatva võimu kontroll iseenda üle. – Juridica 2016, nr 6, lk 377.

Riikliku järelevalve menetluse kujundamisel ja läbiviimisel on korrakaitseorganil ulatuslik kaalutlusruum. Kaalumisevõimaluse jätmine tagab selle, et piiratud ressursi (aeg ja ruum, ametnikud, töövahendid) kasutatakse optimaalselt ehk seal, kus see on reaalselt vajalik ning otstarbekas².

Otstarbekusest tulenevad nt sellised kaalutlusõiguslikud otsused: (millist) menetlust alustada või alustamata jätta, milline konkreetsele olukorrale ja isikule vastav menetlustoimingu vorm valida; kõik menetluse üksikasjad (iga juhtum on eriline); kujundada ning muuta menetluse käiku ja algselt kavandatud tegevusi (menetluse paindlikkus); lõpetada menetlus (nt kaalutlusel, et sellest saadav kasu on väiksem kui selle saavutamise kulu). Otsuse kaalutluse piirid tulenevad õigusnormi tõlgendusest ja määratlemata õigusmõistete sisustamisest (oht, piisav tõenäosus jm). Seda ongi rakendaja kohustatud enne otsuse tegemist kaalutlema.³

KorS § 8 sätestab riikliku järelevalve otstarbekuse põhimõtte: „Korrakaitseorgan tegutseb riiklikku järelevalvet teostades eesmärgipäraselt ja efektiivselt ning kohaldab õiguspärase kaalutluse piires riikliku järelevalve meetmeid paindlikult.“ Ka [haldusmenetluse seaduse](#) § 5 lg 2 järgi tuleb järelevalvemenetlust läbi viia eesmärgipäraselt ja efektiivselt. Kuna avalikku korda ähvardavaid ohte on mitmekesiseid, korrakaitse toimub tihti kiiresti muutuv olukorras, mis nõuab ka isikute õigustesse kiiret sekkumist, on väga oluline, et seadusega ette nähtud meetmeid rakendatakse paindlikult.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Vallo Olle 693 8445
Vallo.Olle@oiguskantsler.ee

² **J. Jäätma.** Ohutõrjeõigus politsei- ja korrakaitseõiguses: kooskõla põhiseadusega. – Trt: TÜ Kirjastus, 2015, lk 146.

³ **M. Laaring jt.** Korrakaitse seadus. Kommenteeritud väljaanne. – Tln: Sisekaitseakadeemia, 2017, § 8, komm. 2, lk 39.