



ÕIGUSKANTSLER

TAOTLUS nr 3

Tallinn

13 jaanuar 2010

Narva Linnavalitsuse 15.07.2009 määruse nr 843 „Narva linna territooriumil asuva piiripunkti suunduvate sõiduautode väljasõidu eelregistreerimise kord“ § 4 osaliselt kehtetuks tunnistamiseks

Lähtudes põhiseaduse § 142 lõikest 2, õiguskantsleri seaduse § 18 lõikest 1 ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 6 lõike 1 punktist 1, esitan Riigikohtule taotluse

tunnistada Narva Linnavalitsuse 15.07.2009 määruse nr 843 „Narva linna territooriumil asuva piiripunkti suunduvate sõiduautode väljasõidu eelregistreerimise kord“ § 4 kehtetuks osas, mille kohaselt tuleb eelregistreerimise teenuse eest tasuda 300 krooni.

Analüüsinud põhiseaduse § 139 lg 1 ning õiguskantsleri seaduse § 1 lg 1 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras Narva Linnavalitsuse 15.07.2009 määrust nr 843 „Narva linna territooriumil asuva piiripunkti suunduvate sõiduautode väljasõidu eelregistreerimise kord“, leian, et määruse § 4 on vastuolus põhiseaduse §-ga 113 ja § 157 lõikega 2 koostoimes § 3 lõikega 1 osas, mille kohaselt tuleb eelregistreerimise teenuse eest maksta 300 krooni.

I ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Narva Linnavalitsus võttis 15.07.2009 vastu määruse nr 843 „Narva linna territooriumil asuva piiripunkti suunduvate sõiduautode väljasõidu eelregistreerimise kord“ (edaspidi: määrus). Määrusega kehtestati sõiduautode väljasõidu järjekorra eelregistreerimise menetlus ja teenuse osutamise tingimused sõiduautode liiklemisel Narva linnas asuvalt transiittranspordiplatsilt Narva linna territooriumil asuvasse piiripunkti (§ 1). Sõiduauto eelregistreerimine tähendab, et sõidukijuhil on võimalus taotleda sõiduki registreerimist piiripunkti suunduvate sõiduautode järjekorras (määruse § 2). Eelregistreeritud sõiduautot ei suunata piiripunkti vastavalt tema saabumise järjekorrale, vaid määruse §-s 3 sätestatud korras eelregistreeritud kuupäeval ja kellaajal, mida kajastatakse määruse §-s 4 nimetatud talongil. Määruse § 4 kohaselt maksab eelregistreeritud sõiduki juht eelregistreerimise teenuse eest 300 krooni (sisaldab käibemaksu).

2. Minule esitatud avalduse alusel alustasin õiguskantsleri seaduse (edaspidi: ÕKS) § 15 alusel menetluse vaidlusaluse määruse seadusele ja põhiseadusele (edaspidi: PS) vastavuse kontrollimiseks. Enne seisukoha kujundamist palusin 12.10.2009 teabe nõudmisega nr 6-4/091558/0905947 (lisa 1) Narva Linnavalitsusel, kui vaidlusaluse määruse andnud organil, anda omapoolseid selgitusi. Teabe nõudmises märkisin muu hulgas, et määruse §-s 4 sätestatud tasu kooskõla PS §-ga 113 on küsitav ning palusin linnavalitsuse arvamust nimetatud põhiseaduslikkuse probleemi kohta.

3. Narva Linnavalitsus vastas minule 05.11.2009 kirjaga nr 1.15/439 (lisa 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 kui 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.

4. 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.

5. 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.

6. 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.

7. 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.

8. 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.

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

10. PS § 142 lg 1 ja ÕKS § 17 alusel esitasin 10.12.2009 Narva Linnavalitsusele ettepaneku nr 6 (lisa 3) vaidlusaluse määruse kooskõlla viimiseks põhiseaduse ja seadusega kahekümne päeva jooksul (st hiljemalt 30.12.2009). Ettepanekus asusin seisukohale, et määruse § 4 on vastuolus PS § 3 lõikega 1, §-ga 113 ja § 157 lõikega 2 nende koostoimes.

11. Narva Linnavalitsus vastas ettepanekule 29.12.2009 kirjaga nr 1.15/5053 (lisa 4), milles teatas, et linnavalitsus ei nõustu minu ettepanekuga. Täiendavalt 05.11.2009 esitatud seisukohtadele märkis linnavalitsus, et minu ettepanekus esitatud õiguslik hinnang vaidlusalusele määrusele põhineb sellel, et määruks kehtestatud reeglid laienevad valdkonnale, mida tähistavad mõisted piirirežiim, riigipiir ja mis on seaduse kohaselt riigielu küsimused. Määruks nimetatud transiittranspordiplatsi ei saa aga riigipiirina määratleda. Seda põhjusel, et kõnealune plats asub riigipiirist eemal teises Narva linnaosas, Peetri platsil asuvast piiriületuspunktist ca 2 km kaugusel. Transiittranspordiplatsil ei teostata passikontrolli, ei viida läbi tolliprotseduure ning teisi riigipiiri ületamisel teostatavaid toiminguid. Seetõttu ei ole määrus seotud piirirežiimiga riigipiiri seaduse (edaspidi: RiPS) § 8 tähenduses. Transiittranspordiplatsi kasutatakse üksnes transpordivoogude reguleerimiseks, eesmärgiga ennetada transpordivahendite järjekordade ja liiklusummikute teket Narva linna tänavatel, samuti tagamaks liikluskorraldus ja heakord Narva linnas.

12. Samuti viitas Narva Linnavalitsus siseministri poolt loodud töögrupi seisukohtadele, mille kohaselt ei ole Narva linnas väljaspool piiripunkti toimuva liikluse korraldamine ainult riigi ülesandeks ning tekkivad probleemid transpordivahendite järjekordadega vajavad lahendamist koostöös kohaliku omavalitsusega. Nimetatud töögrupi järeldused olid aluseks siseministri poolt valitsuskabineti nõupidamisele esitatud ettepanekutele piiriületusprobleemide lahendamiseks Narva linnas ning halduslepingu sõlmimiseks siseministri ja Narva Linnavalitsuse vahel. Selle lepingu alusel korraldatakse transiittranspordiplatsil transpordivahendite järjekorda. Narva Linnavalitsus märgib, et määrusega reguleeritakse eelnevast eraldiseisvat teenuse osutamist sõiduautode piiripunkti väljasõidu järjekorra eelregistreerimiseks, mille kasutamine on vabatahtlik. Seega ei reguleeri määrus piirikontrolli või piiriületamise protseduuri ega põhiseaduslikku õigust lahkuda Eestist.

13. Käesoleva taotluse esitamise hetkeks ei ole Narva Linnavalitsus vaidlusalust määrust muutnud.

II VAIDLUSTATUD SÄTE

14. 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.“

III ÕIGUSKANTLSERI SEISUKOHT

15. Vaidlusaluse määruse §-s 4 sätestatud tasu seadustele ja põhiseadusele vastavuse kontrollimisel selgitan, kuidas nimetatud tasu riivab põhiõigusi ning seejärel kontrollin riive põhjendatust.

16. Enne põhiõiguste riive analüüsi pean vajalikuks märkida, et kõik piirirežiimi ja riigipiiriga seonduv (sh piiriületus) on oluline riigielu valdkonda kuuluv küsimus.¹ Seda põhjusel, et riigipiir on mõtteline joon maakera pinnal, mis eraldab riigi territooriumi teiste riikide territooriumitest. Seega on riigipiir oluline riigi suveräänsuse element.² Üldjuhul määrab riigipiir kindlaks ka Eesti riigioranite territoriaalse pädevuse. Riigipiiri ületamisel välisriigi suunas lahkub isik Eesti riigioranite mõjusfäärist ning seetõttu eeldab piirületus reeglina teatud haldustoimingute tegemist.³ Riigi ülesanne korraldada piiri ületamist ei piirdu aga üksnes piiripunkti territooriumil tehtavate toimingutega, vaid hõlmab muu hulgas isikute ja sõidukite piiripunkti sisenemise korraldamist, sealhulgas eeliste andmist piiripunkti sisenemisel.⁴

17. Kuigi kõik riigipiiriga seonduv on riigielu küsimus, ei välista see kohaliku omavalitsuse kaasamist otsustusprotsessi, kuidas sõidukite piiripunkti sisenemine korraldada. Seda põhjusel et vastav korraldus võib oluliselt mõjutada kohaliku elu küsimusi (nt liikluskorraldus linnas). Riigikohus on sedastanud, et kohaliku omavalitsuse kaasamine peab sellisel juhul tagama kohaliku omavalitsuse võimaluse oma seisukohtade esitamiseks ning tasakaalustatud ja põhjendatud otsuste langetamise.⁵ Kohaliku omavalitsuse kaasamine ei tähenda aga seda, et piiripunkti sisenemise

¹ Vt ka RKPJKo 09.02.2000, nr 3-4-1-2-00, p 20.

² Vt K. Land jt. Kommentaarid §-le 122. Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne, 2008. § 122, komm 4, lk 602: „Territoriaalse üksuse tunnustamisel riigina on üks kriteerium teatud kindla territooriumi olemasolu, millel viiakse ellu võimu teatud rahva üle.“

³ Vastavalt riigipiiri seaduse (edaspidi: RiPS) § 9 lõikele 1 võivad Eestist lahkuvad isikud ja transpordivahendid ületada välispiiri³ üksnes rahvusvaheliseks liikluseks avatud piiripunktide kaudu. Piiripunkt 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.

⁴ Vt 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.“

⁵ RKPJKo 08.06.2007, nr 3-4-1-4-07, p 25.

korraldamine on kohaliku elu küsimus PS § 154 lg 1 tähenduses, mille lahendamisel on kohalikul omavalitsusel enesekorraldusõigus.⁶

3.1 Põhiõiguse riive

18. Vaidlusaluse määruse § 4 kehtestab 300 krooni suuruse tasu sõiduauto eelregistreerimise eest. Nimetatud tasu puhul on vaja kontrollida PS § 113 ja § 157 lg 2 kaitseala riivet. 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.⁷ Samuti ei oma tähtsust, kas rahalise kohustuste kehtestamisest saadav tulu laekub riigi- või kohaliku omavalitsuse eelarvesse.⁸ Ka avaliku võimu volitusi teostavale eraõiguslikule juriidilise isikule makstav tasu võib olla avalik-õiguslik rahaline kohustus.⁹ 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.¹⁰ Eelnevast tuleneb isiku subjektiivne õigus riigi vastu, mida võib nimetada **üldiseks maksupõhiõiguseks**.¹¹

19. 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. Avalik-õigusliku tasuga PS § 113 ja § 157 lg 2 tähenduses on tegemist siis, kui tasu nõutakse avalik-õiguslikus suhtes.¹² Seetõttu analüüsin järgnevalt, kas tasu maksmiseks kohustatud subjekti ja tasu saaja vahel on avalik-õiguslik suhe.

20. Avalik-õiguslik suhe eeldab, et õigussuhte üks osapooltest on avaliku võimu kandja. Avaliku võimu kandjaks võib olla ka avalikke ülesandeid täitev eraisik, kui seadusega või seaduse alusel on talle üle antud volitused avaliku võimu teostamiseks.¹³ Ka haldusmenetluse seaduse (edaspidi: HMS) § 8 lg 1 järgi on haldusorgan muu hulgas eraõiguslik juriidiline isik, kes on halduslepinguga volitatud täitma avaliku halduse ülesandeid.

21. Määruse kohaselt korraldab eelregistreerimise teenust transiittranspordiplatsi operaator (§-d 3 ja 4), kellele tuleb maksta ka määruse §-s 4 nimetatud tasu. Minule esitatud teabest järeldub, et määruses nimetatud transiittranspordiplatsi operaatoriks on AS Transservis-N. Narva Linnavalitsus on halduslepinguga andnud AS-ile Transservis-N ülesande reguleerida piirile suunduvat transpordivoolu ehk teisisõnu korraldada sõidukite piiripunkti sisenemist. Narva Linnavalitsus on omakorda saanud ülesande sõidukite piiripunkti sisenemise korraldamiseks Siseministeeriumiga sõlmitud 27.01.2005 halduslepingust nr 7.1-14/7 (lisa 5, edaspidi: leping). Lepingu objektiks on Narva linnas paiknevasse Narva 1 piiripunkti suunduvate transpordivahendite liiklemise korraldamine. Käesoleva taotluse esitamise hetkel on leping kehtiv ning seda pole asendatud uue

⁶ Vt RKPJKo 16.01.2007, nr 3-4-1-9-06, p 22.

⁷ RKÜKo 22.12.2000, nr 3-4-1-10-00, p 20.

⁸ Vt V. Olle jt. Kommentaarid §-le 157. Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne, 2008. § 157, komm 1.4, lk 738.

⁹ RKPJKo 08.10.2007, nr 3-4-1-15-07, p 17.

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

¹¹ RKÜKo 22.12.2000, nr 3-4-1-10-00, p 22; RKPJKo 26.11.2007, nr 3-4-1-18-07, p 25.

¹² Vrd RKPJKo 08.10.2007, nr 3-4-1-15-07, p 17; RKPJKo 01.07.2008, nr 3-4-1-6-08, p 38; RKTko 20.06.2008, nr 3-2-1-55-08, p 10.

¹³ RKEKo 20.12.2001, nr 3-3-1-15-01, p 11.

halduslepinguga.¹⁴ Narva Linnavalitsuse ja Siseministeeriumi vaheline haldusleping on sõlmitud riigipiiri seaduse (edaspidi: RiPS) § 8¹ alusel. Lepingu sõlmimise ajal ja kuni 31.12.2009 kehtinud RiPS § 8¹ lg 1 redaktsioon sätestas, et Vabariigi Valitsus võib volitada siseministri sõlmima kohaliku omavalitsusega või eraõigusliku juriidilise isikuga halduslepingu asulas paiknevasse piiripunkti transpordivahendite sisenemise korraldamiseks. Samasisuline volitus siseministrile halduslepingu sõlmimiseks on sätestatud ka alates 01.01.2009 kehtivas RiPS § 8¹ lõikes 4.

22. Eelnevast järeldub, et transiittranspordiplatsi operaatorit (AS-i Transservis-N) on halduslepingutega volitatud täitma avaliku halduse ülesannet. Transiittranspordiplatsi operaatorile on antud ka sõidukiga piiripunkti sisenemise korraldamise ülesandega kaasnevad volitused avaliku võimu teostamiseks. Lepingu p 3.2 sätestab, et Narva linn võimaldab Eestist lahkuvate transpordivahendite sisenemise piiripunkti territooriumile, kui transpordivahend on saanud piirivalvelt või tollilt selleks loa. Kuna lisaks piirivalve või tolli loale on vajab sõiduk piiripunkti sisenemiseks ka seda, et Narva linn võimaldab sõiduki sisenemist piiripunkti, tuleneb lepingu punktist 3.2 Narva linna volitus takistada sõidukite piiripunkti sisenemist ning see volitus on halduslepinguga edasi antud transiittranspordiplatsi operaatorile.

23. Lisaks eespool nimetatud halduslepingutele on transiittranspordiplatsi operaatori võimuvolitused üldisel 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 operaator¹⁵ eraldi järjekorra bussidele, veokitele ja sõiduautodele ning kontrollib järjekorrast kinnipidamist. Korra p 4 sätestab, et järjekorranumbri kinnituseks väljastab operaator juhtidele vastava talongi.

24. Seega on AS Transservis-N on sõidukite piiripunkti sisenemise korraldamisel avaliku võimu kandja ning haldusorgan HMS § 8 lg 1 tähenduses. Transiittranspordiplatsi operaatori ning piiripunkti siseneda sooviva sõiduki juhi vahel tekib avalik-õiguslik võimusuhe, kus transiittranspordiplatsi operaator omab halduslepinguga ja eelnimetatud korraga saadud võimuvolitusi piiripunkti sisenemise järjekorra moodustamiseks ja järjekorrast kinnipidamise kontrollimiseks. Sõidukiga piiripunkti sisenemine ilma transiittranspordiplatsi operaatori korraldatud järjekorra läbimiseta ei ole võimalik.

25. Täpsustavalt märgin, et käesolevas taotluses analüüsin üksnes vaidlusaluse määruse §-ga 4 ettenähtud tasu vastavust põhiseadusele, mitte kõiki transiittranspordiplatsi operaatori ja piiriületaja vahelisi suhteid reguleerivaid määrusi. Järgnevalt selgitan vaidlusaluse määrusega reguleeritud eelregistreerimise korra seost transiittranspordiplatsi operaatorile antud võimuvolitustega.

26. RiPS § 8¹ (nii kuni 31.12.2009 kehtinud kui ka 01.01.2010 jõustunud redaktsioonis) ega mõni muu seadusesäte ei reguleeri piiripunkti sisenemise järjekorra küsimust. Siseministeeriumi ja Narva linna vahel sõlmitud halduslepingu p 3.1 järgi korraldab Narva linn väljaspool piiripunkti

¹⁴ 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). Samas on Siseministeeriumil õigus muuta punktis 2.1 toodud väljamaksmisele kuuluvat summat arvestades iga-aastase riigieelarvega ministeeriumile eraldatud summasid (lepingu 27.12.2006 muudetud redaktsioon p 2.6). Seega ei kuulu leping lõpetamisele ainuüksi asjaolu tõttu, et Siseministeerium rahastab lepingut väiksema kui lepingu punktis 2.1 sätesatud summaga.

¹⁵ Korras nimetatud dispetšer.

piiriületuseks linna territooriumile saabunud transpordivahendite järjekorda võtmise ning lahkumise parkimise alalt **vastavalt nende saabumise järjekorrale**.¹⁶

27. Vaidlusaluse määrusega kehtestatud eelregistreerimise kord võimaldab teha lepingu punktis 3.1 nimetatud järjekorrast erandeid. 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 kellaaaja sõiduautode järjekorras ning informeerib sõidukijuhti registreerimisest taotluses esitatud kontaktandmetel. Seega ei suunata eelregistreeritud sõiduauto 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).

28. Narva Linnavalitsuse seisukoha järgi on avaliku halduse ülesandena käsitletav üksnes piiripunkti sisenemise korraldamine ning see ei hõlma vaidlusaluse määrusega kehtestatud eelregistreerimise korda. Selle seisukohaga ei saa järgnevatel põhjustel nõustuda. 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.

29. **Transiittranspordiplatsi operaatori võimalus anda kirjeldatud eelis piiripunkti sisenemiseks põhineb üksnes asjaolul, et ta on avaliku võimu kandja ja haldusorgan, st täidab temale halduslepingutega antud ülesannet korraldada sõidukite piiripunkti sisenemist ning omab sellega kaasnevaid avaliku võimu volitusi.** Õigussuhtes eelregistreeritud sõiduauto juhiga ei ole transiittranspordiplatsi operaator olemuslikult samaväärne seisundiga, milles võivad olla teised eraisikud. Seda põhjusel, et ükski teine eraisik ei oma volitusi kehtestada järjekord, mille järgi sõidukid piiripunkti sisenevad (vrd eespool viidatud korra § 1 ja lepingu punktid 3.1 ja 3.2). Järelikult pole võimalik osutada eelregistreerimisteenust eraõiguslikel alustel ning eelregistreerimisega tekib transiittranspordi platsi operaatori ja sõiduki juhi vahel avalik-õiguslik suhe.¹⁷ Sõiduki eelregistreerimine on seega avalik-õiguslik toiming või soodustava haldusakti andmine, kui käsitleda määruse §-s 4 sätestatud talongi haldusaktina.

30. Ülaltoodust järeldub, et määruse §-s 4 nimetatud tasu makstakse avalik-õigusliku toimingu või haldusakti andmise eest. Narva Linnavalitsus on siiski seisukohal, 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.

¹⁶ Vastavalt lepingu punktile 3.4 võib Narva linn teha erandeid saabumise järjekorrast juhul, kui piiripunkti sisenemist taotleb riikidevaheline delegatsioon, transpordivahend, mille veoseks on kergelt riknev kaup, kindlal marsruudil liikuv liinibuss, transpordivahend, kes veab erivajadustega inimesi (invaliidid, rinnalastega piiriületajad jne), etteteatamisega turismibussid või muul ettenägematul ja kiireloomulisel vajadusel. **Nimetatud loetelu ei näe aga ette võimalust suunata tasu eest eelregistreeritud sõiduauto piiripunkti väljaspool saabumise järjekorda.**

¹⁷ Vrd RKEKo 20.12.2001, nr 3-3-1-15-01, p 11.

31. 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 toiminguga või dokumendi väljastamisega kaasnevate kulutuste hüvitamine toimingust huvitatud isiku poolt, sest lõivu tasuja saab konkreetse vastuteene.¹⁸

32. Riigikohtu ülalviidatud seisukohtadest nähtub ühtlasi, et mingi tasu lõivuna kvalifitseerimise jaoks pole oluline, kas toiminguga või haldusakti taotlemine, mille tegemise eest lõivu maksta tuleb, on kõigile isikutele kohustuslik. Tähtis on see, et huvitatud isik peab tasu maksma toiminguga või dokumendi eest, mis on tehtud 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.

33. 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 toiminguga (sõiduki eelregistreerimise) ja väljastatud dokumendi (talongi) eest, millega saadakse eelispiiripunkti sisenemiseks. Kõnealuse tasu kvalifitseerimist avalik-õigusliku tasuna kinnitab ka asjaolu, et tasu on kindlaks määratud õigusaktiga¹⁹ ning seda saab nõuda üksnes õigusaktis nimetatud isik²⁰. Seejuures ei oma tähtsust, et lõivustatud toiminguid sooritab selleks Narva Linnavalitsuse poolt halduslepinguga volitatud eraõiguslik juriidiline isik.²¹

34. Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et määrus, mis kehtestab avalik-õigusliku tasu, riivab PS §-st 113 ja PS § 157 lõikest 2 tuleneva maksupõhiõiguse kaitseala.²² Seega riivab vaidlusaluse määruse § 4 üldist maksupõhiõigust.

3.2 Riive põhjendatus

35. 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.

36. Põhiõigusi piirav õigustloov akt on põhiseaduspärane, kui see on formaalselt ja materiaalselt põhiseadusega kooskõlas.²³ Formaalne kooskõla põhiseadusega tähendab, et põhiõigusi piirav õigustloov akt peab vastama põhiseaduse pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele.²⁴ Põhiõiguse riive formaalse põhiseaduspärasuse nõuet ei saa alahinnata, sest ka põhiseaduse formaalsete nõuete eesmärgiks on põhiõiguste ja -vabaduste

¹⁸ RKÜKo 22.12.2000 nr 3-4-1-10-2000, p 24.

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

²¹ Vrd RKPJKo 01.06.2008, nr 3-4-1-6-08, p 38.

²² RKPJKo 08.10.2007, nr 3-4-1-18-07, p 26; RKPJKo 20. 10.2009 nr 3-4-1-14-09, p 29.

²³ RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, p 7.

²⁴ RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, p 8.

kaitse.²⁵ Kui õigustloov akt on formaalselt põhiseadusega vastuolus, pole materiaalse kooskõla kontrollimine vajalik.²⁶

37. Määruse § 4 põhiseadusele vastavuse kontrollimisel on põhiküsimuseks selle sättega ettenähtud tasu vastavus seadusreservatsiooni põhimõttele. Üldine seadusreservatsioon 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.²⁷ Seadusreservatsioon kehtib ka kohaliku omavalitsuse õigusaktide suhtes.²⁸ PS § 113 ja § 157 lg 2 täpsustavad PS § 3 lõikes 1 sätestatud ja kohustavad muu hulgas kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused kehtestama seadusega.²⁹

38. 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.³⁰

39. 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.³¹ *Argumentum e contrario* järeldub sellest, et määrusega ei tohi avalik-õiguslikku tasu kehtestada, kui selleks puudub seaduses sätestatud volitusnorm.

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

41. 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**

²⁵ RKPJKo 08.10.2007, nr 3-4-1-18-07, p 35.

²⁶ RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, p 23; RKPJKo 08.10.2007, nr 3-4-1-18-07, p 39.

²⁷ RKÜKo 03.12.2007 otsus nr 3-3-1-41-06, p 22.

²⁸ 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.“

²⁹ RKPJKo 08.10.2007, nr 3-4-1-18-07, p 36.

³⁰ RKPJKo 01.07.2008, nr 3-4-1-6-08, p 40.

³¹ RKPJKo 19.12.2003, nr 3-4-1-22-03, p 19: „Avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamise delegeerimine 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).

õigus KOKS § 30 lg 1 p 3 alusel kehtestada avalik-õiguslikku tasu eelregistreerimise teenuse eest.

42. Sellist volitust ei sätestanud ka määruse andmise hetkel ning kuni 31.12.2009 kehtinud RiPS § 8¹ redaktsioon, mis andis Vabariigi Valitsuse õiguse volitada siseministrit sõlmima kohaliku omavalitsusega või eraõigusliku juriidilise isikuga halduslepingu asulas paiknevasse piiripunkti transpordivahendite sisenemise korraldamiseks ning reguleeris halduslepingu täitmisega seonduvaid küsimusi. Tasu võtmist haldusevälistelt isikutelt RiPS § 8¹ kuni 31.12.2009 kehtinud redaktsioon ette ei näinud.

43. Riigikogus 26.11.2009 riigipiiri ja politsei seaduse rakendamise seadusega vastu võetud ning 01.01.2009 jõustunud RiPS § 8¹ lg 3 redaktsioon sätestab küll, et sõidukite maanteepiiripunkti sisenemise korraldamise eest piiriületuse ootealal võib võtta tasu. Hetkel kehtiva RiPS § 8¹ lg 3 lause 3 redaktsiooni kohaselt määrab aga tasu suuruse **siseminister** igale piiriületuse ootealale eraldi vastavalt sõidukite piiriületuse ootealal sõidukite maanteepiiripunkti sisenemise korraldamise eest võetava tasu arvestamise metoodikale. Metoodika kehtestab majandus- ja kommunikatsiooniminister määrusega. **RiPS § 8¹ lg 3 loob küll aluse kehtestada tasu sõidukite maanteepiiripunkti sisenemise korraldamise eest, kuid selleks on volitatud üksnes siseminister ning mitte valla- või linnavalitsus.** Samuti pole siseminister käesoleva taotluse esitamise hetkel RiPS § 8¹ alusel tasu kehtestanud ning ka majandus- ja kommunikatsiooniminister pole andnud määrust, mis kehtestab maanteepiiripunkti sisenemise korraldamise eest võetava tasu arvestamise metoodika. **Ka mõni muu seadus ei sätesta volitust kehtestada valla- või linnavalitsusel sellist avalik-õiguslikku tasu, nagu see on sätestatud vaidlusaluse määruse §-s 4.**

44. 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 teenuste³² **tasuta kättesaadavuse.**

45. Ülaltoodut kokkuvõttes olen seisukohal, et Narva Linnavalitsusel puudub määruse §-s 4 sätestatud tasu kehtestamiseks 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.**

³² 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).

IV KOKKUVÕTE

46. 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 linnavalitsuse poolt, on vaidlusalune määrus vastuolus PS § 3 lõikega 1, §-ga 113 ja § 157 lõikega 2 nende koostoimes.

47. Ülaltoodud argumentidele tuginedes taotlen Narva Linnavalitsuse 15.07.2009 määruse nr 843 „Narva linna territooriumil asuva piiripunkti suunduvate sõiduautode väljasõidu eelregistreerimise kord“ § 4 kehtetuks tunnistamist osas, mille kohaselt tuleb eelregistreerimise teenuse eest tasuda 300 krooni.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Lisad: 1. Õiguskantsleri 12.10.2009 kiri nr 6-4/091558/0905947
 2. Narva Linnavalitsuse 05.11.2009 kiri nr 1.15/439
 3. Õiguskantsleri 10.12.2009 ettepanek nr 6
 4. Narva Linnavalitsuse 29.12.2009 kiri nr 1.15/5053
 5. Siseministeeriumi ja Narva linna vahel 27.01.2005 sõlmitud haldusleping nr 7.1-14/7 koos lisadega
 6. Narva Linnavalitsuse 15.07.2009 määrus nr 843 „Narva linna territooriumil asuva piiripunkti suunduvate sõiduautode väljasõidu eelregistreerimise kord“