



ÕIGUSKANTSLER

Adressaat
Aadress

Teie

11.07.2011 nr

Õiguskantsler 2.09.2011 nr 6-1/111224/1104376

Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta

Lugupeetud

Tänan Teid pöördumise eest, milles palute selgitada alates 01.08.2011 Narva ja Koidula piiripunktides rakendatava sõidukite piiriületuse korralduse põhiseadusele vastavust. Täpsemalt tõstatasite küsimuse, kas raha küsimine riigipiiri ületamise eest on õigustatud.

Ennem, kui asun vastama Teie küsimusele, pean vajalikuks selgitada Eesti Vabariigi riigipiiri ületamise korda ning täpsustada, milliste õigusnormide põhiseadusele (edaspidi: PS) vastavust ma Teie ning minule varem laekunud samasisuliste avalduste põhjal kontrollin.

Kõigepealt märgin, et isikute ja transpordivahendite riigipiiri ületamist reguleerib eelkõige riigipiiri seadus (edaspidi: RiPS). Täpsemalt reguleerib piiriületust riigipiiri seaduse ja teiste õigusaktidega kehtestatud **piirirežiim**. Vastavalt RiPS § 9 lõikele 1 võib Eesti Vabariigi välispiiri¹ ületada vaid piiripunktide kaudu. Piiripunkt on rahvusvaheliseks liikluseks avatud maanteelõigu või veekogu, raudtee- või lennujaama, jõe-, järve- või meresadama ehitise ja territooriumi piiratud ja tähistatud osa, kus toimub piirikontroll (RiPS § 10 lg 1). Piirikontroll on vastavalt RiPS § 11 lõikele 1 välispiiri ületamise obligatoorne 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.

Piirikontroll nõuab aega ning seetõttu võib tekkida olukord, kus piiri ületada soovivaid isikuid (koos sõidukitega) on rohkem, kui piiripunkti samal ajal siseneda saab. Seetõttu hõlmab piirirežiim lisaks piiripunktis toimuvale ka isikute ja transpordivahendite piiripunkti sisenemise, selles paiknemise ja sellest väljumise korra (RiPS § 8 lg 1 p 5). Seega on üks osa piirirežiimist sõidukite maanteepiiripunkti sisenemise korraldamine, st riigipiiri ületada soovivate sõidukite ootejärjekorda

¹ 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 kontrollijoonele.

võtmise, ootejärjekorras ootamise, piiriületuse ooteala kasutamise ja maanteepiiripunkti suunamise korraldamine (RiPS § 8¹ lg 1).

Sõidukite piiriületuse ootejärjekord korraldatakse vastavalt ootejärjekorras sõidukile koha võtmisele. Sõidukid ootavad piiriületuse ootejärjekorras vastavalt võetud järjekorrahale (RiPS § 8⁵ lg 1). Lisaks on politseiasutusel õigus riigipiiri ületada sooviv sõiduk suunata juba enne piiripunkti jõudmist piiriületuse ootealale (RiPS § 8¹ lg 2). Ooteala on ala, kus sõiduk pargib piiriületuse ootamise ajal ning kus pakutakse muid teenuseid (vt lähemalt RiPS § 8¹ lg 6).

Riigikohtu seisukoha järgi kuulub kõik riigipiiri ja piirirežiimiga seonduv (sh sõidukite maanteepiiripunkti sisenemise korraldamine) riigielu valdkonda² ja piirirežiimi korraldamine on riigihalduse ülesanne³. Riigil on aga teatud tingimustel võimalus anda haldusülesannete täitmine üle kohalikele omavalitsustele või eraõiguslikele juriidilistele isikutele. Nii ongi seadusandja otsustanud anda siseministrile õiguse delegeerida halduslepinguga eraõiguslikule juriidilisele isikule või kohalikule omavalitsusele ülesanne korraldada ootejärjekorda võtmist, ootejärjekorras ootamist, piiriületuse ooteala teenuse pakkumist ning maanteepiiripunkti suunamist (RiPS § 8² lg 1).

Lisaks otsustas seadusandja kõnealuse haldusülesande täitmise rahastamiseks sätestada RiPS §-des 8³ ja 8⁷ võimaluse nõuda tasu piiriületuse ooteala kasutamise ja maanteepiiripunktis piiriületuse ootejärjekorra koha võtmise eest.

Täpsemalt sätestavad kõnealused riigipiiri seaduse normid:

„§ 8³. Tasu võtmine piiriületuse ooteala kasutamise eest

(1) Piiriületuse ooteala kasutamise eest võib piiriületuse ooteala teenuse pakkuja võtta tasu, mis ei tohi ületada 15,97 eurot ühe sõiduki ühe piiriületuse kohta.

(2) B-, BE- ja B1-kategooria auto poolt piiriületuse ooteala kasutamise eest võetav tasu ei tohi ületada 6,39 eurot ühe sõiduki ühe piiriületuse kohta.

(3) A- ja A1-kategooria mootorratta poolt piiriületuse ooteala kasutamise eest võetav tasu ei tohi ületada 3,19 eurot ühe sõiduki ühe piiriületuse kohta.

[...]

§ 8⁷. Tasu võtmine ootejärjekorra koha võtmise eest

(1) Maanteepiiripunktis piiriületuse ootejärjekorra koha võtmise eest võib andmekogu volitatud töötleja võtta tasu, mis ei tohi ületada 1,59 eurot sõiduki kohta.

[...]

(4) Kui piiriületuse ooteala teenuse pakkuja võtab sõidukite maanteepiiripunkti sisenemise korraldamise eest piiriületuse ootealal käesoleva seaduse § 8³ lõigetes 1–3 sätestatud tasu, võib ootejärjekorra koha võtmise eest võtta tasu üksnes osana nimetatud tasust.“

Märgin täiendavalt, et riigipiiri seadus määrab kindlaks piiriületuse ooteala kasutamise eest ning maanteepiiripunktis piiriületuse ootejärjekorra koha eest võetavate tasude ülempiirid. RiPS § 8³ lg 6 ja § 8⁷ lg 1 lause 2 järgi lepitakse lõplik tasude suurus kokku halduslepingus, mis sõlmitakse kohaliku omavalitsuse või äriühinguga, kellele riik annab ülesande pidada piiriületuse ootejärjekorra andmekogu või pakkuda ooteala teenust. Vastavad halduslepingud on sõlmitud Gif OÜ-ga (piiriületuse ootejärjekorra andmekogu), Paldiski Sadamate AS-ga (Koidula piiripunkti ooteala) ning AS-ga Transservis-N (Narva piiripunkti ooteala). Need halduslepingud on avaldatud

² Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi (edaspidi: RKPJK) 09.02.2000 otsus nr 3-4-1-2-00, p 20.

³ RKPJK 18.05.2010 otsus nr 3-4-1-1-10, p 41.

Riigi Teatajas⁴ ning kokkuvõtlik teave RiPS § 8³ lõigetes 1 kuni 3 ning 8⁷ lõikes 1 nimetatud tasude kohta on muu hulgas leitav internetis, elektroonilise piirijärjekorra broneerimise keskkonnas (www.eestipiir.ee).

Samuti pean vajalikuks rõhutada, et RiPS §-d 8³ ja 8⁷ võimaldavad võtta tasu ainult sõidukite maanteepiiripunkti korraldamise käigus sooritatud toimingute eest. Piirikontroll on lõivuvaba, mis tähendab seda, et isikul tuleb riigipiiriseaduse alusel tasu maksta üksnes siis, kui ta soovib maanteepiiripunkti kaudu üle piiri toimetada sõiduki (auto, bussi, mootorratta või veoki). Samuti juhul, kui sõiduk on küll suunatud piiriületuse ootealale, kuid ei kasuta tegelikult piiriületuse ooteala teenust ja suunatakse kohe piiriületuseks piiripunkti, ei pea vastavalt RiPS § 8³ lõikele 4 tasu ooteala kasutamise eest⁵ maksma (RiPS § 8⁷ lõikes 1 alusel kehtestatud kuni 1,59 euro suurust tasu ootejärjekorra koha eest tuleb kirjeldatud juhul siiski tasuda.).

Teatan Teile, et analüüsisin Teie avalduse põhjal RiPS §-de 8³ ja 8⁷ põhiseadusele vastavust osas, milles need sätestavad piiriületuse ooteala teenuse pakkujale või piiriületuse ootejärjekorra andmekogu volitatud töötlejale võimaluse võtta tasu. Seejuures piirdusin üksnes riigipiiri seaduse sätete kontrollimisega ega analüüsinud lähemalt ülalmainitud halduslepinguid põhjusel, et oma avalduses palusite minul kontrollida, kas tasu piiriületusega seotud toimingute eest on üldiselt õigustatud, ega osutanud mõnele konkreetse piiripunktis nõutavale tasule, mis ei ole Teie hinnangul põhjendatud.

Analüüsi käigus ei tuvastanud ma RiPS §-de 8³ ja 8⁷ vastuolu Eesti Vabariigi põhiseadusega. Alljärgnevalt esitan oma seisukoha põhjenduse.

Oma seisukoha põhjendamisel pean esmalt vajalikuks täpsemalt selgitada küsimusi, mida kontrollitavate sätete põhiseaduspärasuse analüüsimisel käsitlema peab. Esiteks analüüsin küsimust, kas RiPS §-de 8³ ja 8⁷ alusel nõutavad tasud on nn avalik-õiguslikud tasud. Seda põhjusel, et kui RiPS §-des 8³ ja 8⁷ nimetatud tasud on avalik-õiguslik tasud, peavad need vastama põhiseadusest tulenevatele avalik-õigusliku tasu kehtestamise (formaalsetele) nõuetele. Teiseks käsitlen küsimust, kuidas mõjutavad kontrollitavad õigusnormid PS §-s 35 sätestatud õigust lahkuda Eestist ning kas võimalik negatiivne mõju kõnealusele põhiõigusele on kooskõlas põhiseadusega.

1. RiPS §-de 8³ ja 8⁷ alusel nõutavate tasude avalik-õiguslik olemus ja kooskõla avalik-õiguslike tasude kehtestamise põhimõtetega

PS § 113 järgi sätestab riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed seadus. Viidatud põhiseaduse sättel on mitu tähendust. Esmalt tuleneb PS §-st 113 seadusandja lai kaalutlusruum valimaks, kuidas avaliku ülesande täitmist finantseerida. Nimelt annab PS § 113 seadusandjale õiguse kehtestada erinevaid avalik-õiguslikke tasusid. Üheks avalik-õigusliku tasu liigiks on lõiv. Riigikohtu tõlgenduse kohaselt on lõiv (PS § 113 mõttes) tasu avalik-õigusliku toimingu tegemise või dokumendi väljaandmise eest. Lõivu eesmärk on konkreetse toimingu või dokumendi väljastamisega kaasnevate kulutuste hüvitamine toimingust huvitatud isiku poolt, sest lõivu tasuja saab konkreetse vastuteene.⁶ Valik, milliseid riigi haldusülesandeid finantseeritakse üldistest maksutuludest ning milliste haldusülesande täitmise käigus sooritatud toimingute eest

⁴ RT I, 2011, 16 kuni 18.

⁵ RiPS § 8³ lõiked 1 – 3.

⁶ Riigikohtu üldkogu (edaspidi: RKÜK) 22.11.2000 otsus nr 3-4-1-10-00, p 24.

tuleb tasuda lõivu, on poliitiline otsustus, mis on seadusandja pädevuses. Samas tulenevad PS §-st 113 nõuded sellele, kuidas lõive ja laiemalt avalik-õiguslikke tasud kehtestada tuleb.

Nimelt on Riigikohus asunud seisukohale, et PS § 113 eesmärgiks on saavutada olukord, kus kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused kehtestatakse üksnes Riigikogu poolt vastu võetud ja seadusena vormistatud õigusaktiga.⁷ See tähendab, et avalik-õigusliku rahalise kohustuse elemendid peavad olema kindlaks määratud seaduses. Nende elementide hulka võivad kuuluda kohustuse tekkimise alus ja kohustatud subjekt, kohustuse suurus või selle kindlakstegemise tingimused, tasumise või sissenõudmise kord ja muud kohustuse olemuslikud tunnused.⁸

Üksnes siis, 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, võib Riigikohtu seisukoha järgi avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamise delegeerimine täidesaatvale võimule olla lubatav.⁹ Seejuures peab volitusnorm avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestamiseks tagama tasu suuruse kindlaksmääramise objektiivsetel alustel, võimaldama kohustatud subjektil piisava täpsusega näha ette kohustuse ulatust ja selle täitmise üksikasju ning tagama isikute võrdse kohtlemise.¹⁰

Riigikohtu seisukoha järgi on „Avalik-õigusliku kohustusega põhiseaduse tähenduses [...] tegemist juhul, kui tasu nõutakse avalik-õiguslikus suhtes [...]. Avalik-õiguslik suhe eeldab, et üks pool on avaliku võimu kandja, s.o täidab avalikke ülesandeid.“¹¹ Märkisin eespool, et sõidukite piiripunkti sisenemise korraldamine on avalik ülesanne (riigi haldusülesanne). Seetõttu on äriühingud, kellele sõidukite piiripunkti sisenemise korraldamine delegeeritud on, avaliku võimu kandjad. Sellest järeldub omakorda, et tasu avalike ülesannete täitmise eest sõidukite piiripunkti sisenemise korraldamisel on avalik-õiguslik rahaline kohustus PS § 113 tähenduses, mille kehtestamisel peab seadusandja järgima ülaltoodud põhimõtteid.¹²

Nagu märkisin käesoleva seisukohavõtu sissejuhatavas osas, on seadusandja RiPS § 8³ lõigetes 1 – 3 ja § 8⁷ lõikes 1 sätestanud üksnes tasude ülemmäära. Lõplik tasu piiriületuse ooteala kasutamise eest ja ootejärjekorra koha võtmise eest kehtestatakse halduslepingus, mille siseminister sõlmib piiriületuse ootejärjekorra andmekogu pidajaga või ooteala teenuse pakkujaga. Tasu suurus lepitakse halduslepingus kokku üheks aastaks korraga ja see kehtestatakse igal aastal eraldi. Piiriületuse ooteala kasutamise ning ootejärjekorra koha eest võetava tasu suuruse kehtestamiseks esitavad nende teenuste pakkujad igal aastal Siseministeeriumile põhjendatud taotluse, kust nähtub kõnealuste teenuse pakkumisega seotud kulud ja eeldatav ärikasumi suurus (RiPS § 8³ lõiked 6 ja 7 ning § 8⁷ lõiked 2 ja 3).

Seega on kõnealuste avalik-õiguslike tasude kehtestamine delegeeritud täitevvõimule (siseministrile). Olen aga seisukohal, et selline tasude kehtestamise delegeerimine siseministrile ei ole vastuolus kõnealuste tasude iseloomuga. Seda põhjusel, et piiriületuse ootejärjekorra andmekogu pidaja ning ooteala teenuse pakkuja leidmiseks korraldatakse konkurss (RiPS § 8² lg 2 ja § 8⁶ lg 2), mistõttu on saab RiPS §-des 8³ ja § 8⁷ nimetatud tasude lõpliku suuruse kindlaks määrata alles pärast konkursi tulemust. Samuti võimaldab tasude lõpliku suuruse kehtestamise delegeerimine siseministrile paindlikult reageerida majanduskeskkonna muutustele ning

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

⁸ RKPJK 20.10.2009 otsus nr 3-4-1-14-09, p 28.

⁹ RKPJK 19.12.2003 otsus 3-4-1-22-03, p 19.

¹⁰ RKPJK 01.07.2008 otsus nr 3-4-1-6-08, p 41.

¹¹ RKPJK 08.06.2010 otsus nr 3-4-1-1-10, p 57.

¹² Vt ka RKPJK 08.06.2010 otsus nr 3-4-1-1-10, p 60.

kohandada iga-aastaselt tasu määra, kui sõidukite maanteepiiripunkti sisenemise korraldamise kulud peaksid muutuma.

Leian, et seadusandja on järginud ka teisi ülaltoodud PS §-st 113 tulenevaid nõudeid RiPS § 8³ lõigetes 1 – 3 ja § 8⁷ lõikes 1 nimetatud tasude kehtestamise delegeerimiseks täitevvõimule. Nimelt on seadusandja ise kehtestanud tasude ülemmäära, nagu korduvalt märkinud olen. Samuti tagavad mitmed riigipiiriseaduse sätted tasude suuruse kindlaksmääramise objektiivsetel alustel. Esiteks sätestavad RiPS § 8² lg 2 ning § 8⁶ lg 1, et sõidukite ooteala teenuse pakkuja ja piiriületuse ootejärjekorra andmekogu pidaja leidmiseks tuleb korraldada konkurss. Teiseks sätestavad RiPS § 8³ lg 5 ja § 8⁷ lg 5, et kulud, mille katmiseks tasu võetakse, peavad olema majanduslikult põhjendatud ning ärikasum, mida sõidukite maanteepiiripunkti sisenemist korraldav äriühing tasu võtmisega saab, peab olema mõistlik. Kulude põhjendatuse ning ärikasumi mõistlikkuse tagamiseks peavad sõidukite maanteepiiripunkti sisenemist korraldavad äriühingud esitama korra aastas siseministrile põhjendatud taotluse RiPS §-des 8³ ja 8⁷ nimetatud tasude suuruse kohta.

Eelöeldu kokkuvõttes asun seega seisukohale, et RiPS §-de 8³ ja 8⁷ on kooskõlas PS § 113 osas, milles need sätestavad piiriületuse ooteala teenuse pakkuja või piiriületuse ootejärjekorra andmekogu pidaja võimaluse võtta tasu.

2. PS §-s 35 sätestatud põhiõiguse riive ja selle kooskõla põhiseadusega

RiPS §-de 8³ ja 8⁷ sätestatud tasude maksmise kohustus võib tekkida siis, kui isik soovib sõidukiga lahkuda Eesti Vabariigist maanteepiiripunkti kaudu. Seetõttu pidasin vajalikuks lisaks kõnealuste tasude PS §-le 113 vastavusele analüüsida ka RiPS §-de 8³ ja 8⁷ kooskõla PS §-ga 35, mis sätestab, et igal on õigus lahkuda Eestist.

Õigus ületada Eesti riigipiiri välisriigi suunas on vastavalt PS §-le 35 igal, kellel pole see piiratud seadusega või seaduse alusel, st nii Eesti kodanikel kui ka välismaalastel. Eestist lahkumise võimalus peab olema reaalne ning mitte ainult illusoorne. Seetõttu 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 nt isikliku 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.

Riigipiiri seadus ei täpsusta, kes on RiPS §-de 8³ ja 8⁷ sätestatud tasude maksmiseks kohustatud subjekt. Arvestades piiripunkti sisenemise hetkel toimivat korraldust võib eeldada, et tasu tuleb reeglina maksta piiri ületava sõiduki juhil. Seda, kas nt tööandja hüvitab makstud tasu sõidukijuhile, reguleerivad eraõiguslikud kokkulepped. Sellest lähtudes võib eeldada, et tasu maksmise kohustus puudutab vahetatult piiri ületavat sõiduki juhti.

Seega riivavad RiPS §-d 8³ ja 8⁷ sõidukeid kasutavate isikute õigust vabalt lahkuda Eestist, kuna kõnealused sätted võimaldavad seada riigist sõidukiga lahkumise eeltingimuseks tasu maksmise kohustuse. Selline tasu maksmise kohustus mõjutab PS §-s 35 sätestatud õigust ebasoodsalt, ehk teisisõnu öeldes, riivab igaühe õigust lahkuda Eestist.

Siiski ei tähenda veel ainuüksi tõdemus, et RiPS §-d 8³ ja 8⁷ evivad ebasoodsat mõju PS §-s 35 sätestatud põhiõigusele, et kontrollitavad sätted on vastuolus PS §-ga 35. Põhiõiguse riive korral tuleb kontrollida riive põhjendatust. Alles siis, kui riivet pole võimalik õigustada, on tegemist põhiõiguse rikkumisega.

RiPS §-dest 8³ ja 8⁷ lähtuva PS §-s 35 sätestatud põhiõiguse riive formaalse põhiseadusele vastavuse osas ei esine küsitavusi.¹³ Seega on RiPS §-dega 8³ ja 8⁷ kaasneva põhiõiguse riive põhjendatuse kontrollimisel esmalt vaja selgitada, kas kontrollitavad sätted riivavad õigust Eestist lahkuda legitiimsel eesmärgil. PS § 35 lause 2 järgi võib õigust lahkuda Eestist piirata seaduses sätestatud juhtudel ja korras kohtu- ning kohtueelse menetluse tagamiseks ja kohtuotsuse täitmiseks. Samuti võib seda õigust piirata seaduses sätestatud juhtudel teiste põhiseaduslike väärtuste kaitseks.¹⁴

RiPS §-de 8³ ja 8⁷ kitsamaks eesmärgiks on tagada sõidukite maanteepiiripunkti sisenemise korraldamise rahastamine. Kontrollitavate sätete eesmärgi legitiimsuse hindamisel peab aga võtma ka arvesse põhjusi, milleks on vaja neid teenuseid, mille eest võib RiPS §-de 8³ ja 8⁷ alusel tasu võtta ehk milleks on vajalik maanteepiiripunkti sisenemist korraldada.

Siseminister on minule varasemates menetlustes selgitanud, et Eesti-Vene piiril asuvate piiripunktide eelne sõidukite piiriületusjärjekord põhjustab ohtu keskkonnale ning suuri liikluskorralduslikke probleeme. Ka Riigikohus on nende olemasolu kinnitanud: „Ebapiisavalt korraldatud piiriületusega kaasnevad probleemid mõjutavad nii riiki kui ka kohalikku omavalitsust, kelle territooriumil piiripunkt asub. Pikad järjekorrad maanteed ääres toovad kaasa liiklusohutlikke olukordi, tekitavad keskkonnaprobleeme, rikuvad teekatet ning soodustavad kuritegevust. Mitmeid ööpäevi elavas järjekorras liikumine toob kaasa autojuhtide töö- ja puhkerežiimi rikkumisi, mis ohustab teisi liiklejaid. Lõppkokkuvõttes võib pikk ooteaeg Euroopa Liidu välispiiril vähendada nii Eesti kui ka kogu Euroopa Liidu majanduse konkurentsivõimet.“¹⁵

Leian, et eelkirjeldatud probleemide lahendamine piiriületuse ootejärjekorra loomise ning sõidukite piiriületuse ootamise ajaks ootealale suunamisega teenib mitme põhiseadusliku väärtuse kaitset, sh teiste isikute põhiõiguste kaitset läbi liiklusohutuse suurendamise ja kahjulike keskkonnamõjude vähendamise. Seetõttu on sõidukite maanteepiiripunkti sisenemise korraldamisel ning selle käigus osutatud teenuste eest tasu võtmisel legitiimne eesmärk.

Sõidukite maanteepiiripunkti sisenemise korraldamise ning RiPS §-de 8³ ja 8⁷ eesmärgi legitiimsuse kindlakstegemine ei luba aga veel teha lõplikku järeldust kontrollitavate sätete põhiseadusele vastavuse kohta. Seda põhjusel, et Riigikohtu järjepideva praktika kohaselt peab põhiõiguse riive olema proportsionaalne abinõu taotletava eesmärgi saavutamiseks.

Proportsionaalsuse põhimõtte tuleneb PS § 11 lausest 2, mille kohaselt peavad õiguste ja vabaduste piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Põhiõiguse riive vastavust proportsionaalsuse põhimõttele kontrollitakse järjestikuliselt kolmel astmel - kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust.¹⁶

¹³ Põhiõiguse riive formaalne vastavus põhiseadusele tähendab kooskõla seadusreservatsiooni ja õigusselguse põhimõtte ning pädevus-, menetlus- ja vorminõuetega.

¹⁴ Vt M. Ernits. 2 peatükki sissejuhatus. Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne, 2008, lk 88: „Lähtudes põhiseadusliku väärtuskorra ühtsuse ideest, tuleb pidada põhiõiguse riivet seadusereservatsioonist väljajäänud põhjusel võimalikuks, kui sekkumise põhjus tuleneb PS-st endast.“

¹⁵ RKPKJ 08.06.2010 otsus nr 3-4-1-1-10, p 71.

¹⁶ Proportsionaalsuse testist vt lähemalt: RKPKJ 06.03.2002 otsus nr 3-4-1-1-02, p 15.

Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes, ehk teisisõnu öeldes: avalikule võimule vähem kulutusi põhjustav abinõu on – proportsionaalsuse põhimõtte kontekstis – üldjuhul vajalik abinõu.

Minul ei ole alust kahelda selles, et piiriületuse ootejärjekorra loomine ning sõidukite piirületuse ootamise ajaks ootealale suunamine, mille eest sõidukiga piiri ületada soovivad isikud peavad maksma tasu, aitavad kaasa ülaltoodud liikluskorralduslike ning keskkonnalaste probleemide leevendamisele. Samuti pole minule teadaolevalt olemas alternatiivseid abinõusid, mis saavutaksid seda eesmärki sama efektiivselt, kuid oleksid Eestist sõidukiga lahkuvate isikute suhtes vähem koormavad. Lisaks oleks riigile kui tervikule kuld suuremad, kui piiriületuse ootejärjekorra koha andmine ning ooteala kasutamise võimaldamine oleksid lõivuvabad ning nende teenustega kaasnevaid kulusid kaetaks riigieelarvest. Eelnevast lähtudes leian, et RiPS §-d 8³ ja 8⁷ vastavad proportsionaalsuse põhimõtte sobilikkuse ja vajalikkuse kriteeriumitele.

Viimasena tuleb proportsionaalsuse põhimõttele vastavuse kontrollimisel analüüsida abinõu mõõdukust. Selleks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust.¹⁷ Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda mõjuvamad peavad olema piirangut õigustavad põhjused.¹⁸

RiPS §-des 8³ ja 8⁷ ebasoodsat mõju õigusele lahkuda Eestist tasakaalustab asjaolu, et tasu maksmiseks kohustatud isik saab kasutada teenuseid, mis hõlbustavad tema jaoks piiriületust (Eestist lahkumist). Esiteks võimaldab ootejärjekorra koha teadmine paremini planeerida reisi ning üldjuhul vähendada piirijärjekorras ootamise aega. Teiseks saab RiPS § 8³ nimetatud tasu maksmise eest õiguse parkida ootealal ning kasutada teisi RiPS § 8¹ lõikes 6 nimetatud teenuseid (nt ooteala valve). Lisaks peab RiPS §-des 8³ ja 8⁷ riive intensiivsuse ja ulatuse hindamisel arvestama sellega, et kontrollitavates sätetes nimetatud tasu on seotud sõidukiga ning mitte sõidukis viibivate isiku arvuga, st tasu makstakse sõiduki, mitte isikute üle piiri toimetamise eest.

Vastukaaluna PS §-s 35 sätestatud põhiõiguse riive ulatuse ja intensiivsusele on eesmärgid, mida sõidukite piiriületuse ootejärjekorra loomise ning nende suunamisega piiriületuse ootealale taotletakse, on väga olulised. Seda põhjusel, et alates 01.08.2011 Narva ja Koidula piiripunktides rakendatava sõidukite piiriületuse korralduse on tinginud järgnevad faktilised asjaolud.

Eestis on kolm rahvusvahelist maanteepiiripunkti (Narvas, Koidulas ja Luhamaal), mis asuvad Euroopa Liidu välispiiril ja teenindavad Euroopa Liidust lahkuvad sõidukeid (veoautod, sõiduautod, bussid, mootorrattad). Eestist väljuval suunal teenindatakse aastas ca. 600 000 sõidukit ning keskmiselt tõuseb piiriületatavate sõidukite arv ca. 10% aastas. See tähendab, et tunnis väljub igast piiripunktist ca. 23 sõidukit ja niimoodi ööpäevaringselt ja aasta läbi. Selline sõidukite arv on viinud olukorrani, kus sõidukid ootavad piiripunkti läheduses piirületust kuni 6 ööpäeva.¹⁹

¹⁷ RKPJK 06.03.2002 otsus nr 3-4-1-1-02, p 15.

¹⁸ RKPJK 05.03.2001 otsus nr 3-4-1-2-01, p 17.

¹⁹ Siseministeeriumi analüüs „Sõidukite maanteepiiripunkti sisenemise korraldamise ülesande halduslepingu alusel üle andmine.“, arvutivõrgus kättesaadaval: http://www.siseministeerium.ee/public/prjk_analyys.pdf.

Leian, et eesmärk vähendada sõidukite piiriületusjärjekordadega kaasnevaid kahjulikke mõjusid keskkonnale ja liikluskorraldusele õigustab RiPS §-des 8³ ja 8⁷ nimetatud tasudega kaasnev PS §-s 35 sätestatud põhiõiguse riive. Seega olen seisukohal, et kontrollitavad sätted ei riku õigust lahkuda Eestist.

Eeltoodud analüüsi tulemusel tõden, et ma ei tuvastanud Teie ning minule varem laekunud avaldustes esitatud asjaolude põhjal RiPS §-de 8³ ja 8⁷ vastuolu Eesti Vabariigi põhiseadusega (ennekõike PS §-dega 35 ja 113). Seetõttu lõpetan käesoleva seisukohavõtuga RiPS §-de 8³ ja 8⁷ põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks alustatud menetluse. Ühtlasi tänan Teid veel kord pöördumise eest ning vabandan, et vastus Teie avaldusele viibis.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

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

Olga Lavrova 693 8410
E-post: ogla.lavrova@oiguskantsler.ee