

Väljaandja:
Akti liik:
Teksti liik:
Avaldamismärge:

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium
otsus
algtekst
RT I 1998, 113, 1887

Õiguskantsleri taotluse, tunnistada kehtetuks Tallinna Linnavolikogu 22. veebruari 1996. a määrusega nr 8 kinnitatud Tallinna vanalinna sissesõidu ja vanalinnas parkimise eeskirja p- d 2, 6, 7 ja 8, läbivaatamine [otsus nr 3-4-1-11-98]

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumiotsus

Eesti Vabariigi nimel

Tartus 22. detsembril 1998

3-4-1-11-98

Õiguskantsleri taotluse, tunnistada kehtetuks Tallinna Linnavolikogu 22. veebruari 1996. a määrusega nr 8 kinnitatud Tallinna vanalinna sissesõidu ja vanalinnas parkimise eeskirja p-d 2, 6, 7 ja 8, läbivaatamine

Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium, koosseisus eesistuja Uno Lõhmus, liikmed Tõnu Anton, Lea Kalm, Ants Kull ja Jüri Põld, vaatas 9. detsembri 1998. a avalikkuohtuistungil õiguskantsleri Eerik-Juhan Truuvälja, Tallinna Linnavolikogu esindajate Kalle Liivi ja Andres Hallmäeja justiitsministri esindaja Oliver Kase osavõtul ning kolleegiumi sekretäri Piret Lehemetsa juuresolekul läbiõiguskantsleri 23. oktoobri 1998. a taotluse.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumile esitatud materjalidest

nähtub:

Tallinna Linnavolikogu kehtestas 22. veebruari 1996. a määrusega nr 8 Tallinna vanalinna sissesõidu ja vanalinnas parkimise eeskirja (edaspidi Eeskiri). Juhindudes põhiseaduse §-st 142 lg 1 ja õiguskantsleri tegevusekorraldamise seaduse §-st 15 lg 1, tegi õiguskantsler 8. septembril 1998. a Tallinna Linnavolikogule ettepaneku Eeskirja p-de 2, 6, 7 ja 8 kooskõlla viimiseks põhiseaduse ning seadusega. Kuna Tallinna Linnavolikogu õiguskantsleri ettepanekut ei arutanud, pöördus õiguskantsler 22. oktoobril 1998. a Riigikohtu poole taotlusega tunnistada Eeskirja p-d 2, 6, 7 ja 8 kehtetuks.

Riigikohtule esitatud taotluses leiab õiguskantsler, et parkimisseaduse § 2 lg 2 ja 3 alusel saab kohalike omavalitsused kehtestada tasulist parkimist, mitte aga mootorsõidukite tasulistsissesõitu. Eeskirja p 2 sätestab, et mootorsõidukite sissesõit ja parkimine Tallinna vanalinnas on ööpäev läbi tasuline, välja arvatud p-s 9 toodud juhtudel. Eeskirja punktidega 6, 7 ja 8 reguleeritakse Tallinna vanalinnas sissesõitu ja vanalinnas parkimist piletitaja lubade alusel. Tasu võtmist teatud alal sissesõidu eest käsitleb õiguskantsler vaba liikumise piiramisena. Põhiseaduse § 34 järgi saab sellist piirangut ette näha vaid seadusega. Ka põhiseaduse § 154 lg 1 kohaselt tegutsevad kohalikud omavalitsused seaduste alusel iseseisvalt. Parkimisseadus ei sisalda norme, mis annaksid aluse tasulise sissesõidu kui piirangu kehtestamiseks.

Eelmärgitud põhjustel taotleb õiguskantsler, et Riigikohus tunnistaks kehtetuks Eeskirja p-d 2, 6, 7 ja 8.

Kohtuistungil jäi õiguskantsler oma taotluse juurde. Õiguskantsler rõhutas, et kuna Tallinna Linnavolikogu õiguskantsleri ettepanekut ei arutanud, on selline tegevusetus vastuolus põhiseaduse §-ga 142 lg 2, millest tuleneb vaidlustatud akti vastuvõtnud organi kohustus arutada õiguskantsleri ettepanekut kaheksümne päeva jooksul. Täiendavalt taotluses märgitud osutas õiguskantsler Eeskirja p-de 2, 6, 7 ja 8 vastuolule põhiseaduse §-ga 157 lg 2.

Tallinna Linnavolikogu esindajad selgitasid, et Eeskirja p-d 2, 6, 7 ja 8 epiira isikute liikumisvabadust põhiseaduse § 34 mõttes, sest piirangud on kehtestatud mootorsõidukite liiklemisele, mitte aga isikute liikumisele. Tallinna Linnavolikogu esindajate arvates ei ole tasuline sissesõit vanalinnas käsitatav maksustamisena. See on tasulise teenuse pakkumine. Eeskirja õiguslikuks aluseks on lisaks parkimisseadusele ka Tallinna vanalinnamuinsuskaitseala põhimäärus.

Justiitsministri esindaja arvates on liikluse korraldamine omavalitsusüksuseterritooriumil kohaliku eluküsimus, mis on kohaliku omavalitsuse pädevuses. Liikluse korraldamine, sh teatud alale sissesõidu piiramine, ei ole käsitatav isikute liikumisvabaduse piiramisena. Põhiseadusega vastuolusolevaks tuleks pidada Tallinnavanalinna sissesõidu piiramise viisi -- sissesõidu maksustamist. Sellise käsituse korral oleksid Eeskirjavidlustatud punktid vastuolus põhiseaduse §-ga 157 lg 2, sest polejärgitud selles sättes väljenduvat nõuet, millekohaselt võib kohalik omavalitsus kehtestada ja koguda makse üksnes seadusealusel.

Tutvunud esitatud materjalidega ja ära kuulunud õiguskantsleri, justiitsministri esindaja ja Tallinna Linnavolikogu esindajad, põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium

leidis:

I. Tallinna vanalinna sissesõidu ja vanalinnas parkimise eeskiri on kehtestatud Tallinna Linnavolikogu 22. veebruari 1996. a määrusega nr 8. Määrusekohaselt on see antud vastavalt parkimisseadusele ja Tallinna Linnavolikogu 14. detsembri 1995. a määrusele nr 23 «Sõidukite parkimiskorra kehtestamine».

Parkimisseadus reguleerib teedel sõidukite parkimise korraldamist ning parkimiskorra rikkumiste eesttõkestusvahendite ja karistuste kohaldamist. Selle seaduse § 2 lg 2 ja 3 sätestavad, et parkimiskorra kehtestab kohalik omavalitsus, kusjuures parkimiskord hõlmab liikluseeskirja nõudeid peatumise ja parkimise kohta ning parkimiskorraga võidakse kehtestada sõidukite tasuline parkimine. Sissesõidu piirangute kehtestamist parkimisseadus ei reguleeri.

Eeskirja punktid 2, 6, 7 ja 8, mille kehtetuks tunnistamist taotleb õiguskantsler, reguleerivad lisakparkimiskorra ka mootorsõidukite tasuta ja tasulist sissesõitu Tallinnavanalinna. Eeskirja punkt 2 sätestab, et mootorsõidukite sissesõit ja parkimine vanalinnas on ööpäevläbi tasuline, välja arvatud Eeskirja punktis 9 toodud juhtudel. Punkti 9 kohaselt on tasuta sissesõit vanalinna lubatud alarmsõidukil, liikumispuudega juhil jaliikumispuudega või pimedat inimest teenindaval sõidukil, samuti parkimise korraldaja poolt väljaantud loaalusel. Eeskirja punktidega 6, 7 ja 8 reguleeritakse Tallinna vanalinnas sissesõitu ja vanalinnas parkimistühkekordsete tasuliste sissesõidupiletite, sissesõidu ja parkimise tasutaühkekordsete lubade ja tasuliste sissesõidulubade alusel.

Kuna parkimisseaduse alusel kehtestab kohalik omavalitsus üksnes parkimiskorra, siis ei tulene sissesõidupiirangute kehtestamine parkimisseadusest.

Vabariigi Valitsuse 27. veebruari 1995. a määrusega nr 81 kinnitatud Tallinna vanalinna muinsuskaitseala põhimääruse punktide 4 ja 13 alusel tuleb autoliiklust vanalinnamuinsuskaitsealal, eriti aga muinsuskaitsealatuumikus küll piirata, kuid põhimäärusest ei tulene tasulise sissesõidu kehtestamine.

Seega ei tulene Tallinna vanalinna tasulise sissesõidu kehtestamine parkimisseadusest ega Tallinna vanalinnamuinsuskaitseala põhimäärusest.

II. Põhiseaduse § 154 lg 1 kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Selle sätte tekstiosast «kõiki kohaliku elu küsimusi» tuleneb kohaliku omavalitsuse õigus otsustada ja korraldada põhiseadusealusel ja tingimustel kohaliku eluküsimusi ilma volitusnormita seaduses. Põhiseaduse tingimustena tuleb seejuures mõista küsimuse olemuslikku kuulumist kohaliku elu, mitte aga riigielu küsimuste hulka, ja seaduslikkuse nõuet.

Seega võib kohalik omavalitsus sellekohase volitusnormita otsustada igaküsimust, mis ei ole riigieluküsimus. Kui kohalik omavalitsus ei võiks volitusnormita otsustada kohaliku eluküsimusi, siis ei saaks taotsustada ja korraldada kõiki selliseid küsimusi. See tuleneb ka asjaolust, et kõiki kohaliku elu küsimusi on võimatu ette näha.

Põhiseadusest ja seadustest ei tulene, et mootorsõidukite Tallinnavanalinna sissesõidu piiramine on riigieluküsimus. Tallinna vanalinna muinsuskaitseala põhimääruse punktist 13 järeldub, et ka Vabariigi Valitsus pidas Tallinna vanalinnas mootorsõidukite liiklemise piiramist kohaliku elu küsimuseks, sest nimetatud sätte kohaselt kehtestab Tallinna Linnavalitsus kooskõlastatult Muinsuskaitseametiga autoliikluse piirangud Tallinna vanalinnamuinsuskaitseala tuumikus.

Seega on Tallinna vanalinna sissesõidu piiramine kohaliku elu küsimus, mida võib Tallinna Linnavolikogu otsustada vastava volitusnormita seaduses.

Põhiseaduse § 154 lg 1 tekstiosa «tegutsevad seadustealusel» tuleb mõista kui seaduslikkuse nõuet. Selline järeldus tuleneb ka põhiseaduse § 154 lg 1 ja § 3 lg 1 võrdlevast analüüsist. Põhiseaduse § 3 lg 1 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlasolevate seaduste alusel. Mõlemal juhul on mõistekesaduste alusel» sisuks seaduslikkuse nõue. Seega peab kohalik omavalitsusküsimused lahendama vastavusseadustega. 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 aga riigielu küsimusi.

III. Õiguskantsler tegi Riigikohtule ettepaneku tunnistada kehtetuks Eeskirja punktid 2, 6, 7 ja 8 tervikuna. Nimetatud punktidega reguleeritakse nii parkimist kui ka Tallinna vanalinna sissesõitu. Sissesõidu piiramiseks on kasutatud loasüsteemi ja tasulist sissesõitu. Õiguskantsleri taotluse motiivid seonduvad üksnes tasulise sissesõiduga, mitte aga parkimise ja sissesõidu loasüsteemiga. Seega on õiguskantsleri ettepanek taotluses

esitatudmotiividest laiem. Kuna põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 11 lg 1 p 5 kohaselt peabtaotluses olema näidatud ka selle põhistus, siis jääb käesolevaspõhiseaduslikkuse järelevalve asjas läbi vaatamataEeskirja punktide 2, 6, 7 ja 8 vastavus põhiseadusele Tallinna vanalinnasparkimise ja vanalinna sissesõiduloasüsteemi osas.

IV. Käesolevas põhiseaduslikkuse järelevalve asjas onõiguskantsleri taotluse põhistuseks osutus Eeskirjapunktide 2, 6, 7 ja 8 vastuolule põhiseaduse §-ga 34 Tallinnavanalinna tasulise sissesõidu osas. Nimetatudvastuolu raames on õiguskantsler rõhutanud asjaolu, et põhiseaduse § 34 alusel võib piirata õigust vabalt liikudavaid seaduses sätestatud juhtudel ja korras põhiseaduse samas paragrahvismärgitud eesmärkidel.

Õiguskantsleri taotluses osutatud vastuolu Tallinna vanalinna tasulisesissesõidu ja põhiseaduse §-ga 34sätestatud õiguse vabalt liikuda vahel on näilik. Õigus vabalt liikudaon igapäev, vaatamata mootorsõidukiteTallinna vanalinna sissesõidu piiramisele. Mootorsõidukite liiklemisemaksustamine ei riku õigust vabalt liikuda.Liikumisvabadus on individuaalse enesemääramisõiguse ja isikufüüsilise vabaduse sisuliseks väljenduseks. Õigusvabalt liikuda kaitseb eelkõige võimalust jõuda sihtkohta. Seepäraston oluline, et Eeskirja p 9 lubab Tallinnavanalinna tasuta sisse sõita liikumispuudega juhil ja liikumispuudega võipimedat inimest teenindaval sõidukil.

Seega puudub vastuolu Eeskirja punktide 2, 6, 7 ja 8 ningpõhiseaduse § 34 vahel Tallinna vanalinna tasulisesissesõidu kehtestamise osas.

V. Tallinna vanalinna sissesõidu tasu tuleb käsitada mitteteenustasuna, vaid erieesmärgiga kohalikumaksuna. Põhiseaduse § 157 lg 2 kohaselt on kohalikul omavalitsuselõigus kehtestada ja koguda makse üksnesseaduse alusel. Selles sättes tähendab tingimus «seaduse alusel»seaduse reservatsiooni, mille järgi kohalikumaksu kehtestamise volitus peab tulenema vastavast seadusest.

Kohalikud maksud, kohalike maksude kehtestamise kord ja nende esitatavadnõuded on sätestatud kohalikumaksude seadusega. Selle seaduse §-s 5 loetletud kohalikud maksud eihõlma sissesõidu maksu. Kohalikumaksude seaduse § 4 lg 2 kohaselt ei tohi kohalik maks takistada inimeste,kaupade ja teenuste vaba liikumist.

Kuna Tallinna vanalinna sissesõidu maksustamine ei toimu seaduse alusel, siis onEeskirja punktid 2, 6, 7ja 8 sissesõidu maksustamise osas vastuolus põhiseaduse §-ga 157lg 2.

Kuigi õiguskantsler osutas sellele vastuolule alles kohtuistungil, peab kolleegiumvõimalikuks lahendadaüksimus Eeskirja p-de 2, 6, 7 ja 8 vastuolust põhiseaduse §-ga 157lg 2. Sellise järelduse aluseks on asjaolu, etTallinna Linnavolikogu ei arutanudki õiguskantsleri ettepanekut, mistõttupõhiseaduse §-s 142 sätestatud kohalikuomavalitsuse õigus otsustada õiguskantsleri ettepaneku üle iseseisvalt kaotaslinnavolikogu tegevusetuse tõttu omatahtsuse.

VI. Eeskirja punkti 11 kohaselt on parkimist korraldavalettevõttel kohustus Tallinna vanalinna tasulisesissesõidu nõuet rikkuva sõiduki avastamisel rakendada TallinnaLinnavolikogu 14. detsembri 1995. a määruseganr 23 kehtestatud sõidukite parkimiskorra punktis 4 sätestatudmeetmeid, s.o karistusi ja tõkestusvahendeid.

Kolleegium peab vajalikuks märkida, et kuna nende karistuste jatõkestusvahendite rakendamine Tallinnavanalinna tasulise sissesõidu kui piirangu eiramise eest ei tulene seadusest, siis onEeskirja punktide 2, 6, 7 ja 8kohaldamine koostoimes punktiga 11 vastuolus põhiseaduse §-ga 154lg 1. Selline järeldus tulenebhaldusõiguserikkumiste seadustiku §-st 2 lg 2, mille alusel võibhaldusvastutuse kehtestada sama seadustiku§-des 81, 118, 133, 142 ja 167 nimetatud kohalike eeskirjade rikkumise eest.Neis paragrahvides ei ole märgitudEeskirja, mis võiks hõlmata haldusvastutuse mõnda linnaossa tasulisesissesõidu kui piirangu rikkumise eest.

Kuna põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 4 lg 3 alusel lahendab Riigikohus õigusaktideja välislepingute vastavust põhiseadusele või seadusele üksnestaotluses soovitud ulatuses, siis puudub Riigikohtulvolitus lahendada Eeskirja punkti 11 vastavust põhiseadusele ja seadusele. Samalpõhjusel puudub Riigikohtulvolitus lahendada Eeskirja punktide 2, 6, 7 ja 8 vastavust põhiseadusele jaseadusele koostoimes Eeskirjapunktiga 11.

Juhindudes põhiseaduse §-st 152 lg 2 japõhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse §-st 19lg 1p 2, Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium

otsustab:

Rahuldada õiguskantsleri 23. oktoobri 1998. a taotlus osaliselt jatunnistada kehtetuks TallinnaLinnavolikogu 22. veebruari 1996. a määrusega nr 8 kinnitatudTallinna vanalinna sissesõidu ja vanalinnasparkimise eeskirja p-d 2, 6, 7 ja 8 osas, millega on kehtestatud tasulisesissesõit Tallinna vanalinna.

Otsus jõustub selle väljakuulutamisel, on lõplik ega kuuluedasikaebamisele.

**Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumiesimees
Uno LÕHMUS**