



ÕIGUSKANTSLER

Tamur Tsätko
peadirektor
Maanteeamet
info@mnt.ee

Teie 1.02.2011 nr 1-19/11-00004
Õiguskantsler 3.03.2011 nr 7-4/110021/1101118

Ettepanek rikkumise kõrvaldamiseks

avaldajale teises Euroopa Liidu liikmesriigis
väljastatud juhiloa Eesti juhiloa vastu vahetamise asjas

Austatud Tamur Tsätko

Esmalt tänan Teid mulle antud selgitava vastuse, millega põhjendasite mulle, miks Te pole avaldajale Ühendkuningriigis väljastatud juhiluba Eesti juhiloa vastu vahetanud, eest. Analüüsinud avaldusalust asja, leian, et

olete avaldajale Ühendkuningriigis väljastatud juhiloa Eesti juhiloa vastu vahetamisele seadnud ebaseaduslikult nõude tõendada Ühendkuningriigis juhiloa väljastamise ajal alalise elukoha olemasolu Ühendkuningriigis.

Esitatud seisukohast tulenevalt teen Teile ettepaneku kõrvaldada rikkumine avaldajale juhiloa vahetamise üle otsustamise teel. Palun Teil vastav otsus langetada viie tööpäeva jooksul, alates minu ettepaneku saamisest.

Lisaks soovitan Teil a) teha minu soovitusel sisalduvad seisukohad teatavaks kõikidele Maanteeameti liiklusbüroodele ning täiendada Maanteeameti kodulehte osas, mis puudutab nii Euroopa Liidu liikmesriikides kui ka teistes riikides väljastatud juhilubade tunnustamist, vahetamist jne;¹ b) teha liiklusbüroode teenindussaalide kaudu eesti, inglise, vene ja vajadusel muudes keeltes isikutele teatavaks, millistel juhtudel, kuidas, millal ja kelle poole meneluses tekkinud probleemide lahendamiseks pöörduda.²

Palun Teil mulle vastata, kuidas olete mu ettepanekut ja soovitusi täitnud, viivitamatult pärast avaldaja juhiloa vahetamise üle otsustamist.

¹ Sealhulgas võiks teha sarnaselt teistele õigusaktidele kättesaadavaks direktiivide ja konventsioonide terviktekstid.

² Vastav teave võiks olla tehtud nähtavaks näiteks teeninduslehel.

Järgnevalt selgitan Teile, kuidas ma eespool esitatud järeldusele jõudsin. Selleks kirjeldan Teile kõigepealt menetluse asjaolusid ja käiku (I). Seejärel esitan Teile oma õigusliku analüüsi (II).

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Ühendkuningriik väljastas seal asuva juhilubade väljastamise ning vahetamisega tegeleva ametiasutuse Driver and Vehicle Licensing Agency kaudu avaldajale juhiloa 20.01.2006. a. Avaldajale Eestis väljastatud juhiluba laekus Ühendkuningriigist Maanteeametisse³ 10.05.2006. a koos Driver and Vehicle Licensing Agency kaaskirjaga, milles puudus avaldaja juhiloa vahetamise põhjendus. Maanteeamet tunnistas avaldaja Eesti juhiloa kehtetuks 12.05.2006. a.

Avaldaja läks 06.11.2010. a Maanteeameti Põhja regiooni Saue bürosse (edaspidi Saue büroo), et vahetada talle 2006. a Ühendkuningriigis väljastatud juhiluba tagasi Eesti juhiloa vastu. Saue büroo tegi avaldaja Eesti ID-kaardist ja Ühendkuningriigis väljastatud juhiloast koopia ning lubas avaldajale menetluse edasisest käigust teatada ajavahemikus 08.11.2010.-14.11.2010. a. Kuna avaldajaga märgitud ajavahemikul Saue büroo ühendust ei võtnud, pöördus ta 15.11.2010. a menetluse käigu kohta teabe saamiseks kirjaliku järelepärimisega Saue büroo poole. Peale selle esitas avaldaja 18.11.2010. a Teile (Maanteeameti keskasutusele) avalduse, milles andis Teile teada, et on esitanud talle Ühendkuningriigis väljastatud juhiloa Eesti juhiloa vastu vahetamise taotluse Saue büroole, ent Saue büroolt ta viimase lubatud ajal vastust menetluse käigu kohta saanud pole. Sellega seonduvalt küsis avaldaja Teilt, miks ei saa ta Ühendkuningriigis talle väljastatud juhiluba Eesti juhiloa vastu lihtsalt tagasi vahetada. Samuti soovis avaldaja teada, millised raskused teda menetluses ees võivad oodata.

Samal päeval vastasite avaldajale, et Teile teadaolevalt on Saue büroo avaldajale telefoni teel teada andnud, et avaldaja peab vastavalt majandus- ja kommunikatsiooniministri 29.07.2004. a määruse nr 169 „Mootorsõidukijuhi eksamineerimise ja talle juhtimisõiguse andmise eeskiri ning juhiloa vormid¹“ (edaspidi *määrus*) §-le 23 esitama täiendavaid tõendeid selle kohta, et ta juhiloa väljastamise hetkel elas alaliselt Inglismaal. Teie sellele kirjale vastas avaldaja Teile 18.11.2010. a sisuliselt seda, et a) ta ei saa aru, miks ta peab tõendama, et ta elas juhiloa väljastamise ajal Ühendkuningriigis, b) ta ei saa aru, kuidas ta peab tõendama asjaolu, et ta juhiloa väljastamise ajal elas Ühendkuningriigis. Avaldaja kirjast selgus veel, et ta oli abi palumiseks juba pöördunud Eesti Maksu- ja Tolliameti poole, ent saanud sealt abipalvele eitava vastuse. Kirjast nähtus ka, et avaldaja oli rahuolematu määruse §-ga 23 ning tal oli ettepanekuid, kuidas seda sätet muuta. Lisaks küsis avaldaja, kelle poole peaks ta pöörduma, et saada abi.⁴

³ Vastavalt Vabariigi Valitsuse seaduse §-le 105⁴ ühendati Eesti Riiklik Autoregistrikeskus, Maanteeamet, Maanteeameti kohalik asutus ja hallatavad riigiasutused alates 01.07.2009. a Maanteeametiks ja Maanteeameti kohalikeks asutusteks. Juhilubade väljastamine ja vahetamine oli Maanteeameti kohalike asutuste liiklusregistri büroode (sh Põhja Regionaalse Maanteeameti liiklusregistri Saue büroo) pädevuses, mis olid iseseisvad asutused ning toimisid oma põhimääruse kohaselt. Tulenevalt majandus- ja kommunikatsiooniministri 22.11.2010. a määruse nr 98 „Maanteeameti põhimäärus“ §-st 20 Maanteeameti kohalikud asutused Ida Regionaalne Maanteeamet, Lõuna Regionaalne Maanteeamet, Lääne Regionaalne Maanteeamet ja Põhja Regionaalne Maanteeamet korraldati ümber ja ühendati alates 01.01.2011. a Maanteeametiga.

⁴ Avaldaja Teile 18.11.2010. a saadetud e-kiri sisaldas muu hulgas järgnevat: „Minu juhtum on muidugi probleem selles, et rahvastikuregister ei kajasta, et ma sel perioodil Eestis ei elanud. Sellistel juhtumitel on kombeks minna äärmiselt ajamahukateks ja närvikulukateks, sest reglementides ei ole sääraseid juhtusid käsitletud. On ainult üldsõnalised juhtlused, aga kui kaua või mis selleks teha tuleb, et saada „tõendusmaterjal“. Näiteks Maksuamet ütles abi palumise kohta, et „Eesti Maksu- ja Tolliamet saab rahvusvahelisel tasandil abi osutada vaid juhul, kui isiku tulude maksustamine välisriigis on vastuolus või satub vastuollu maksulepinguga“. (ometi oleks Maksuametitel omavahel kergem suhelda, et see tõend saada, sest ega Briti Maksuamet ilma „tõestusmaterjalita“ midagi ei anna). Paragrahv 23 kohaselt vahetatakse välisriigis väljaantud juhiluba Eesti juhiloa vastu üksnes juhul, kui isik tolles välisriigis juhiloa

Avaldaja küsis 19.11.2010. a Saue büroole saadetud e-kirjas, kas CIS-kaart (CIS - *Construction Industry Scheme*), millel on NI number (NI - *National Insurance*) ja mille on väljastanud HM Revenue & Customs alla kuuluv Inland Revenue, sobib tõendama, et ta elas ja töötas juhiloa väljastamise ajal alaliselt Ühendkuningriigis. Seejuures märkis avaldaja oma e-kirjas internetiaadressi, kust mainitud CIS-kaardi kohta leidub rohkem teavet, ning lisas viidatud dokumendist tehtud ülesvõtted. 19.11.2010. a vastas Saue büroo, et avaldaja esitatud dokument ei tõenda, et avaldaja elas ajal, mil Ühendkuningriik väljastas talle juhiloa, Ühendkuningriigis. Saue büroo teatas avaldajale, et tõendiks sobib dokument, millelt nähtub avaldaja elamine või töötamine Ühendkuningriigis juhiloa väljastamise ajal. Samal päeval kirjutas avaldaja Saue büroole e-kirja, milles avaldas oma rahulolematust menetluse käiguga. Seejuures lõpetas avaldaja oma kirja järgnevalt: „Kelle poole peaks sellise absurditeatri lõpetamiseks pöörduma?? Tänan Teid abi eest.“ 24.11.2010. a edastas avaldaja Saue büroole 2005. ja 2006. a Briti maksu- ja tolliameti avaldaja deklareeritud tulu kohta käiva maksuarvestuse.

24.11.2010. a sai avaldaja oma 18.11.2010. a Teile saadetud e-kirjale Teilt järgneva vastuse: „Määruse „Mootorsõidukijuhi eksamineerimise ja talle juhtimisõiguse andmise eeskiri ning juhiloa vormid“ väljaandjaks on majandus- ja kommunikatsiooniminister, mistõttu ei ole selle muutmine Maanteeameti pädevuses. Vastavalt „Haldusmenetluse seaduse“ § 71 lõikele 1 võib isik, kes leiab, et haldusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi, esitada vaide või pöörduda „Halduskohtumenetluse seadustikus“ ettenähtud korras kaebusega halduskohtusse.“

27.11.2010. a helistas Saue büroo avaldajale ning andis talle teada, et avaldaja edastatud dokumendid ei sobi. 29.11.2010. a kirjutas avaldaja Saue büroole: „Kuna Briti Maksu ja Tolliameti tõendid maksude tasumise kohta ei ole vastuvõetavad siis probleemi lahendamise võimalused hakkavad minu jaoks otsa saama. Ilmselt kõige lihtsam on vahetada oma load aegumisel Inglismaa DVLA ja sõita edasi UK juhilubadega. Mis saab aga tervisetõendist, mis uut liiklusseadust jälgides on samuti väga tähtis dokument. Kas tervisetõend sisestatakse ARK andmebaasi? Küsisin oma probleemi kohta arvamust ka Euroopa õiguse sõltumatutelt ekspertidelt: http://ec.europa.eu/citizensrights/front_end/index_en.htm. Kahjuks ei saa lisada probleemi kirjeldust. Aga ametnikud peaks saama selle välja võtta numbri alusel. Põhimõtteliselt on vastuses kirjas, et mingeid lisadokumente või tõestusi küsida ei tohiksi, kui on tegemist EU juhilubadega (mis põhjendaks ka miks Inglismaal kogu vahetusprotsess väga sujuvalt toimus). Isiklikult arvan, et välisriik liiklusseaduse tähenduses on Euroopa Liidu väline riik (näiteks ukraina ja valgevene). Vastuses soovitatakse pöörduda asjale lahenduse leidmiseks Õiguskantsleri poole. Lisatud materjalid: HM Revenue&Customs tõendid maksude tasumise kohta, Ühendkuningriigi Eesti saatkonna vastus, Euroopa õiguse sõltumatute ekspertide vastus päringule 82172.“

2. Avaldaja pöördus minu poole taotlusega kontrollida Maanteeameti tegevuse õiguspärasust tema Ühendkuningriigi juhiloa Eesti juhiloa vastu vahetamise menetluses. Võtsin tema avalduse menetlusse. Avalduse õigeks ja õiglaseks lahendamiseks pöördusin teabe nõudmisega Teie poole.

väljastamise hetkel alaliselt elas. (miks ei vaadata, kus juhtimisõigus algelt välja anti). Kas kuidagi ei saa viia sisse seadusemuudatust, et taolist absurditeatrit vältida, kus riigikodanik peab tõestama asju mis on niigi selged? On selge, et oma juhiloa sain ma Eestis, miks siis ei võeta seda aluseks, vaid võetakse aluseks kas ma elasin välisriigi juhiloa väljastamise ajal seal välisriigis (mis on ka selge, milleks muidu oli vaja vahetada)? Kelle poole selliste küsimuste lahendamiseks peaks pöörduma? Tänan Teid abi eest.“

3. Vastasite minu teabe nõudmisele, et juhiloa vahetamise küsimus on Euroopa Liidu tasandil reguleeritud Euroopa Ühenduste Nõukogu 29.07.1991. a direktiiviga nr 91/439/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 20.12.2006. a direktiiviga nr 2006/126/EÜ. Neist viimasena nimetatu artikli 7 lg 1 punkti e järgi väljastatakse juhiluba üksnes neile taotlejatele, kelle alaline elukoht on juhiluba väljastava liikmesriigi territooriumil või kes suudab tõendada, et ta on seal õppinud vähemalt kuus kuud. Eestis vastu võetud õigustloovad aktid võimaldavad Euroopa Liidu õigust õigesti rakendada.

Märkisite, et Euroopa Liidu liikmesriigis välja antud juhiluba saab Eestis vahetada Eesti juhiloa vastu, kui esimene veel kehtib, ent nähtuvalt liiklusseaduse (edaspidi LS) § 27 lõikest 5 ei pea isik talle teises Euroopa Liidu liikmesriigis antud juhiluba Eesti juhiloa vastu vahetama. LS § 27 lg 4 Euroopa Liidu liikmesriikides välja antud juhilubade Eesti juhilubade vastu vahetamisel ei kohaldu.

Kirjutasite, et tunnustate avaldajale Ühendkuningriigis väljastatud juhiluba, kui on täidetud määruse §-st 23 tulenev alalise elukoha nõue. Mis mõttega viidatud norm kehtestatud on, seda Te ei tea. Kuna määruse § 23 nõuab Teilt aga selle tuvastamist, kas isik tõepoolest elas ajal, mil teine Euroopa Liidu liikmesriik vahetas Eesti juhiloa enda oma vastu, tolles liikmesriigis, siis peate tuvastama isiku alalise elukoha väljavahetatava juhiloa andmise aja seisuga.

Mis puutub avaldusalusesse asja, siis Te pole avaldaja Ühendkuningriigi juhiluba Eesti juhiloa vastu vahetamast keeldunud. Avaldajal tuleb aga selleks, et Te saaksite talle Ühendkuningriigis väljastatud juhiloa Eesti Juhiloa vastu vahetada, tõendada, et a) tema alaline elukoht Ühendkuningriigi juhiloa saamise ajal oli Ühendkuningriigis ja b) tema alaline elukoht Ühendkuningriigi juhiloa Eesti juhiloa vastu vahetamise taotlemisel on Eestis. Selgitasite, et avaldaja alaline elukoht Ühendkuningriigis juhiloa väljastamise aja seisuga ning avaldaja tegelik elukoht Ühendkuningriigi juhiloa Eesti juhiloa vastu vahetamise taotlemisel tuleb tuvastada põhjusel, et rahvastikuregistris olevatest andmetest ei selgu, et avaldaja elanuks juhiloa väljastamise ajal Ühendkuningriigis. Rahvastikuregistri andmetel on avaldaja alaliseks elukohaks olnud alates 10.01.1994. a Eestis. Märkused elukoha vahetamise kohta rahvastikuregistris puuduvad. Ometi peab rahvastikuregistri seaduse (edaspidi RRS) § 45 lg 2 järgi isik teatama välisriiki püsivalt elama asumisel 30 päeva jooksul oma sealse elukoha kohta kohaliku omavalitsusüksuse pädevale asutusele või välisesindusele RRS § 21 lg 3 punktis 4 sätestatud andmed.

Tulenevalt sellest, et avaldaja sõnul oli tema alaliseks elukohaks Ühendkuningriigi juhiloa väljastamise ajal Ühendkuningriik, tuleb rahvastikuregistri andmeid pidada avaldajasse puutuvalt puudulikeks ning ebaselgeteks. Seda ka osas, mis puudutab avaldaja alalist elukohta Ühendkuningriigi juhiloa Eesti juhiloa vastu vahetamise taotluse esitamise ajal. Kuna avaldaja pole täitnud RRS § 45 lõikes 2 sätestatud kohustust, peab ta tõendama selleks, et Ühendkuningriigi juhiloa vahetus Eesti juhiloa vastu oleks teostatud kooskõlas Eestis kehtivate õigusaktidega, 2006. a rahvastikuregistris oleva kande ebaõigsust. Asjaolu, et olite teadlik avaldaja Eesti juhiloa vahetamisest Ühendkuningriigi juhiloa vastu, ei võimalda Teil lugeda automaatselt tõendatuks, et avaldaja elas alaliselt Ühendkuningriigis talle juhiloa väljastamise hetkel. Neil põhjendustel palusitegi avaldajal esitada tõendeid selle kohta, et tema alaline elukoht oli Ühendkuningriigi juhiloa väljastamise hetkel tõepoolest Ühendkuningriigis.

Küsimusele, millised on Teie võimalused rahvastikuregistikande ebaõigsuse tuvastamiseks, vastasite, et kuna Teie pole rahvastikuregistri volitatud ega vastutav töötaja, puuduvad Teil võimalused rahvastikuregistri kande ebaõigsuse tuvastamiseks. Rahvastikuregistris oleva kande

ebaõigsust peab avaldaja ise tõendama, esitades selleks Teile täiendavad dokumendid. Millised dokumendid avaldajal Teile esitada tuleks, Te öelda ei osanud, kuna Te pole oma käskkirjaga vastavat loetelu kinnitanud.

Avaldaja kirju käsitas Saue büroo lihtpäringute ja infovahetusena ning neid Saue büroo ei registreerinud. Avaldaja kirjadele vastas Saue büroo telefoni teel. Mis puutub sellesse, kas soovitasite avaldajal oma õiguste kaitseks halduskohtu poole pöörduda, siis märkisite, et Te ei soovitanud avaldajal midagi konkreetset halduskohtus vaidlustada, vaid üksnes viitasite tema seadusest tulenevale õigusele pöörduda halduskohtumenetluse seadustikus ette nähtud korras kaebusega halduskohtusse, kui tema arvates on haldusmenetluse käigus tema õigusi rikutud. Te ei kirjutanud avaldajale ette halduskohtusse esitatava kaebuse taotluse sisu, kuna see on lõpeks avaldaja enda otsustada. Leidsite mulle antud vastuses, et avaldajal tuleks halduskohtus tõenäoliselt vaidlustada Maanteeameti tegevusetus juhiloa vahetamisel.

II Õiguslik hinnang

4. Avaldusaluses asjas on küsimuse all see, kas Maanteeamet on avaldaja Ühendkuningriigis antud juhiloa Eesti juhiloa vastu vahetamise taotlust menetlenud õiguspäraselt. Sellele küsimusele vastamisel kirjeldan kõigepealt minu ees tõstatatud küsimuse seost põhiõiguste ja –vabadustega (p-d 5–7). Pärast seda selgitan välja, kuidas on õigusaktides juhiloa vahetamise õigust reguleeritud (p-d 8–15). Seejärel peatun avaldusalust asja arvestades juhiloa vahetamist puudutavatel menetlusõiguslikel küsimustel (p-d 16–29). Viimaks võtan seisukoha avaldusaluses asjas (p-d 30–41).

Põhiseaduslik taust

5. Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi PS) § 19 lg 1 sätestab igaühe õiguse vabale eneseteostusele. Riigikohus on asunud seisukohale, et sõiduki juhtimisõigus on üks moodus, kuidas isik saab realiseerida oma õigust vabale eneseteostusele.⁵ Seega kuulub sõiduki juhtimisõigus PS § 19 lg 1 kaitsealasse. PS § 19 lg 1 kaitseala on riivatud, kui isiku eneseteostusõigust on ebasoodsalt mõjutatud. PS § 19 lõikes 1 sisalduvat põhiõigust on aga rikutud siis, kui isiku eneseteostusõigust on mõjutatud moel, mis omab isiku suhtes ebaproportsionaalseid tagajärgi.

6. PS § 14, mis ütleb, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus, üheks funktsiooniks on sätestada üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele.⁶ Selleks, et isik saaks PS § 19 lõikes 1 sätestatud eneseteostusõigust sõiduki juhtimise näol realiseerida, peab riik vastavalt PS §-le 14 looma isikule sõiduki juhtimise õiguse andmiseks vajaliku menetluse. Nii see riigi loodud menetlus kui ka iga konkreetne haldusmenetlus, mis on vaja juhtimise õiguse saamiseks läbida, peavad PS § 14 järgi vastama hea halduse põhimõttele ehk olema õiglased ja ausad, tagama isiku õiguste tõhusa kaitse ning tooma kaasa õige ja õiglase sisulise otsustuse vastuvõtmise.

7. Seega tuleneb PS § 19 lõikest 1 ja PS §-st 14 nende koostoimes, et isiku vaba eneseteostuse õigust on rikutud muu hulgas siis, kui isikule on sõiduki juhtimisõiguse andmist menetluslikult ebaproportsionaalselt takistatud.

⁵ RKÜKo 28.04.2004. a, nr 3-3-1-69-03, p 33.

⁶ RKPJKo 14.04.2003, 3-4-1-4-03, p 16. Vt ka Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2008, § 14 komm 3.

Õigus juhiloa vahetamisele

8. Eesti õiguses eristatakse juhtimisõigust ja juhiluba.⁷ Neist juhtimisõigus on isikule riigi antud õigus juhtida teatud kategooria sõidukit (LS § 22 lg 1).⁸ Juhiluba on aga selle õiguse olemasolu tõendav dokument.⁹ See dokument ehk juhiluba näitab sisuliselt, et haldusorgan on siduvalt tuvastanud, et isik vastab juhtimisõiguse omamise eelduseks olevatele nõuetele. Seepärast tuleb asuda seisukohale, et ka juhiloa vahetamisel riik sisuliselt tuvastab, kas isik vastab endiselt juhtimisõiguse omamiseks seatud nõuetele.¹⁰

9. Kõnealused nõuded on sätestatud LS § 28 lõikes 1. Täpsemalt sätestab LS § 28 lg 1, et juhtimisõigus antakse Eesti kodanikule, kelle alaline elukoht on Eestis, ja elamisloa alusel Eestis viibivale välismaalasele, kui nende vanus ja tervises seisund vastavad kehtivatele nõuetele ja kui nad on saanud vastava ettevalmistuse ning edukalt sooritanud nõutavad liiklusteooria- ja sõidueksami. See tähendab, et juhiluba vahetatakse välja siis, kui on täidetud järgnevad tingimused: 1) isik on Eesti kodanik või elamisloa alusel Eestis viibiv välismaalane, 2) isiku alaline elukoht on Eestis, 3) isiku vanus ja tervises seisund vastavad nõuetele.¹¹

10. Nendele nõuetele peavad vastama kõik Eestis juhiluba vahetada soovivad isikud, sh isikud, kellele on väljastatud juhiluba mõnes teises Euroopa Liidu liikmesriigis ja kes soovivad neile selles riigis antud juhiluba vahetada Eesti juhiloa vastu. Nimelt näevad Euroopa Ühenduste Nõukogu 29.07.1991. a direktiiv nr 91/439/EMÜ (edaspidi *vana direktiiv*), mis käsitleb juhilube,¹² ning Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 20.12.2006. a direktiiv nr 2006/126/EÜ (edaspidi *uus direktiiv*), mis samuti käsitleb juhilube,¹³ ette, et a) liikmesriigid tunnustavad üksteise väljastatud juhilube,¹⁴ b) igal isikul võib olla ainult üks juhiluba¹⁵ ning c) juhiloa väljastab isikule vaid see liikmesriik, kus isik alaliselt elab.

11. Täpsemalt sätestab vana direktiivi artikkel 7 lg 1 punkt b (uue direktiivi artikkel 7 lg 1 punkt e), et juhiluba väljastatakse ainult neile taotlejatele, kelle alaline elukoht on juhiloa väljastava liikmesriigi territooriumil või kes suudavad tõendada, et nad on seal õppinud

⁷ RKKKo 13.09.2006. a, nr 3-1-1-76-06, p 5: „Riigikohtu kriminaalkolleegium nõustub siinkohal kassaatoriga, rõhutades, et juhtimisõigust ei saa samastada juhtimisõigust tõendava dokumendi olemasoluga.“; RKKKo 13.05.2010. a, nr 3-1-1-18-10, p 6.1: „Seetõttu märgib kolleegium, et kuigi juhiloa füüsiline olemasolu sõiduki juhil ei ole tõepoolest samastatav mootorsõiduki juhtimise õiguse olemasoluga (vt ka Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 13. septembri 2006. a otsus väärteoasjas nr 3-1-1-76-06, p 5), võib seadusandja siiski teatud juhtudel siduda sõiduki juhtimise õiguse olemasolu juhiloa kehtivusega.“

⁸ RKKKo 13.05.2010. a, nr 3-1-1-18-10, p 6: „Riigikohus on varem selgitanud, et juhtimisõigus ei ole inimese n-õ sünnipärane õigus, kuna seda tuleb riigilt taotleda liiklusseaduses ja selle alusel antud õigusaktides sätestatud tingimustel.“

⁹ RKKKo 13.09.2006. a, nr 3-1-1-76-06, p 5: „Riigikohtu kriminaalkolleegium nõustub siinkohal kassaatoriga, rõhutades, et juhtimisõigust ei saa samastada juhtimisõigust tõendava dokumendi olemasoluga.“

¹⁰ RKKKo 13.05.2010. a, nr 3-1-1-18-10, p 6: „Kolleegium märgib, et seeläbi ei kontrollita üksnes juhtimisõigust tõendava dokumendi vastavust formaalsetele kehtivusnõuetele, vaid ka seda, kas juhiloa vahetaja vastab jätkuvalt LS § 28 lg-s 1 loetletud juhtimisõiguse andmise tingimustele (nt kas ta on Eesti kodanik, kelle alaline elukoht on Eestis, või on ta elamisloa alusel Eestis viibiv välismaalane ning kas ta tervises seisund vastab kehtivatele nõuetele).“

¹¹ Kehtiva õiguse järgi ei nõuta juhiloa vahetamisel liiklusteooria- ja sõidueksami sooritamist.

¹² Tunnistatakse kehtetuks alates 19.01.2013. a.

¹³ Euroopa Liidu Kohtu (edaspidi ELK) 26.06.2008. a otsus ühendatud asjades nr C-329/06 ja C-343/06, p 49: „Direktiivi 91/439 põhjendusest 1 selgub, et direktiivi artikli 1 lõikes 2 sätestatud liikmesriikide väljastatud juhilubade vastastikune tunnustamine on kehtestatud eelkõige selleks, et hõlbustada selliste isikute liikumist, kes asuvad elama muus liikmesriigis kui see, kus nad sõidueksami sooritasid (29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas C-476/01: Kapper, EKL 2004, lk I-5205, punkt 71).“; Vt ka ELKo 20.11.2008. a, nr C-1/07, p 26.

¹⁴ Vana direktiivi artikkel 1 lg 2, uue direktiivi artikkel 2 lg 1.

¹⁵ Vana direktiivi artikkel 7 lg 5, uue direktiivi artikkel 7 lg 5 punkt a.

vähemalt kuus kuud. Selle kehtiva juhiloa võib vastavalt vana direktiivi artikkel 8 lõikele 1 (uue direktiivi artikkel 11 lg 1) välja vahetada teise liikmesriigi samaväärse juhiloa vastu. Seda aga siis, kui taotleja (juhiloa omanik) on asunud alaliselt elama teise liikmesriiki. Luba vahetav liikmesriik peab sellisel juhul kontrollima, millise kategooria jaoks esitatud juhiluba veel kehtib ning siis, kui ta on otsustanud isikule teise liikmesriigi väljastatud juhiloa välja vahetada enda juhiloa vastu, peab ta tulenevalt vana direktiivi artikkel 8 lõikest 3 (uue direktiivi artikkel 11 lg 3) tagastama esialgse juhiloa selle väljastanud liikmesriigile ja põhjendama viimasele oma tegu. Seega ükskõik millises Euroopa Liidu liikmesriigis isikule antud juhiloa vahetab välja see liikmesriik, kus isik alaliselt elab, vastavalt selle liikmesriigi õigusele.¹⁶

12. LS § 28 lg 1 kontekstis tähendabki eelnev, et teises Euroopa Liidu liikmesriigis väljastatud juhiloa omanik peab selle juhiloa Eesti juhiloa vastu vahetamisel elama alaliselt Eestis, olema Eesti seadustes nõutavas vanuses ning tema tervises seisund peab vastama Eestis kehtestatud nõuetele.¹⁷

13. Nagu öeldud, tuleneb alalise elukoha nõue ka eespool nimetatud direktiividest. Nähtuvalt vana direktiivi artiklist 9 (uue direktiivi artikkel 12) on alaline elukoht koht, kus isik tavaliselt elab iga kalendriaasta jooksul vähemalt 185 päeva seoses isiklike ja tööalaste sidemetega või, kui tööalased sidemed puuduvad, seoses isiklike sidemetega, millest ilmneb nimetatud isiku märkimisväärne seos tema elukohaga. Kui isiku tööalased ja isiklikud sidemed on eri kohtades ja ta elab seetõttu järgemööda kahes või enamas liikmesriigis asuvates eri kohtades, loetakse tema alaliseks elukohaks tema isiklike sidemetega seotud kohta, kui ta sinna korrapäraselt tagasi pöördub. Viimati nimetatud tingimus ei pea olema täidetud, kui isik elab liikmesriigis kindla kestusega ülesande täitmiseks. Koolis või ülikoolis õppimine ei tähenda alalise elukoha muutust.

14. Liiklusseadus alalise elukoha nõuet ei sisusta. LS § 28 lg 1 seob juhtimisõiguse andmise lubatavuse vaid nõudega, et isik elab alaliselt Eestis. Kuidas alalist elukohta tuvastada, see seadus ei selgita. See aga ei tähenda, et selgus selles küsimuses puuduks. Nimelt tähendab taoline õiguslik konstruktsioon nähtuvalt RRS § 6 lõikest 3 ja RRS § 48 lg 2 punktist 3, et isiku alalise elukoha tuvastamisel tuleb lähtuda rahvastikuregistri andmetest. Seega tuleb juhiloa vahetamisel lähtuda isiku alalise elukoha väljaselgitamisel rahvastikuregistri andmetest.¹⁸

15. Kokkuvõtlikult leian eespool esitatu põhjal, et nii liiklusseaduses kui ka viidatud direktiivides evib isiku alaline elukoht tähtsust vaid juhiloa väljastamise/vahetamise hetkel.¹⁹

¹⁶ Direktiivid kehtestavad miinimumnõuded. Vt direktiivide preambulaid ja ELKo ühendatud asjades nr C-329/06 ja C-343/06, p 52.

¹⁷ Mõõnan, et LS § 28 lõikes 1 sisalduv nõue, mille järgi peab isikul olema Eesti kodakondsus või tal peab olema elamisluba, võib Euroopa Liidu õiguse valguses olla probleemne ning seda probleemi ei pruugi olla võimalik tõlgendusega ületada. Kuna avaldusaluses asjas kõnealuste nõuete õiguspärasus küsimuse all pole, siis ma sel küsimusel rohkem ei peatu.

¹⁸ Märgin, et ma ei võta avaldusaluses asjas seisukohta, kas see, kuidas liiklusseaduses on sisustatud alalise elukoha mõistet, on kooskõlas direktiividega.

¹⁹ Tulenevalt sellest, et mulle on laekunud teave, kuidas Maanteeameti Põhja Regiooni **Tallinna büroo** kohaldab LS § 27 lõikeid 1-4, pean vajalikuks selgitada, et ka siis, kui isik soovib vahetada välisriigi juhiloa Eesti juhiloa vastu, evib tähendust vaid see, kas isiku alaliseks elukohaks juhiloa vahetamise hetkel saab pidada Eestit. See tähendab, et isikult ei või nõuda selle tõestamist, kas ta vahetatava juhiloa andmise ajal elas tolles välisriigis, mille väljastatud juhiloa omanik ta on. Seega saab väljaspool Euroopa Liitu väljastatud juhiloa Eesti juhiloa vastu liiklusteooria- ja sõidueksamit sooritamata vahetada järgnevatel tingimustel: 1) juhiluba peab vastama Genfi 1949. a teeliikluse konventsiooni või Viini 1968. a teeliikluse konventsiooni ning nende juurde kuuluvate hilisemate kokkulepete ja konventsiooni täienduste põhimõtetele; 2) isik on esitanud välisriigis talle välja antud juhiloa Eesti juhiloa vastu vahetamise taotluse 12 kuu jooksul arvates Eestisse elama asumisest või elamisloa väljastamisest, 3) isik on Eesti

Lisanduvalt pean aga märkima, et Euroopa Liidu Kohtu hinnangul paneb vana direktiivi artikkel 1 lg 2 liikmesriigile selge ja täpse kohustuse tunnustada teiste liikmesriikide väljastatud juhilube ilma ühegi formaalsuset. See säte ei jäta liikmesriigile asjaomase kohustuse täitmiseks võetavate meetmete osas mingisugust kaalutlusruumi.²⁰ Viimasest tuleneb, et liikmesriik ei saa kehtestada ühtegi formaalsust, mis oleks eeltingimuseks teise liikmesriigi väljastatud juhiloa tunnustamisele.²¹ Euroopa Liidu Kohus on öelnud veel, et kui ühe liikmesriigi ametiasutus on vastavalt vana direktiivi artikkel 1 lõikele 1 juhiloa väljastanud, ei või teine liikmesriik kontrollida, kas vanas direktiivis ette nähtud juhiloa väljastamise tingimused on täidetud. Seda põhjusel, et kui isikul on teise liikmesriigi väljastatud juhiluba, siis tuleb seda juhiluba käsitada tõendina, et isik vastas juhiloa väljastamise päeval juhiloa andmise tingimustele.²² Peaks aga liikmesriigil olema põhjendatud kahtlus teise liikmesriigi juhiloa õiguspärasuse osas (nt et isik ei elanud talle juhiloa väljastamise ajal alaliselt selles liikmesriigis), peab liikmesriik, kellel vastav kahtlus tekkinud on, teisele liikmesriigile vastavalt vana direktiivi artikkel 12 lõikele 3 vastastikuse koostöö ja teabevahetuse raames teatama. Kui õigusvastase juhiloa väljastanud liikmesriik ei võta kasutusele vajalikke meetmeid, võib liikmesriik algatada tema suhtes rikkumismenetluse, et Euroopa Kohus tuvastaks vanast direktiivist tulenevate kohustuste rikkumise.²³

Juhiloa vahetamise menetlus

16. Nagu öeldud, tuvastab juhiloa väljastaja juhiluba andes, kas isik vastab juhtimisõiguse andmise nõuetele. Seega esitab isik juhiloa vahetamise taotluse näol haldusorganile taotluse siduvalt tuvastada, kas ta vastab juhiloa vahetamise hetkel juhtimisõiguse andmise tingimustele. Isiku taotluse alusel alustab haldusorgan sellest tulenevalt tuvastusmenetlust, mis peab lõppema haldusorgani seisukohavõtuga, kas isik vastab juhtimisõiguse andmise nõuetele või mitte. Kõnealune seisukohavõtt on haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS) § 51 lõike 1 mõttes haldusakt (tuvastav haldusakt).

17. Juhiloa vahetamise menetlust reguleerib nähtuvalt LS § 1 lõikest 2 lisaks haldusmenetluse seadusele liiklusseadus. Seejuures kohaldatakse LS § 1 lg 2 järgi haldusmenetlusele haldusmenetluse seaduse sätteid arvestades liiklusseaduse erisusi. See tähendab, et kui liiklusseadus reguleerib haldusmenetlust võrreldes haldusmenetluse seadusega teisiti, tuleb haldusmenetlusele kohaldada liiklusseadust.

18. Liiklusseadus ei reguleeri haldusmenetluse põhimõtteid. Sellest tulenevalt kohalduvad haldusmenetluse seaduses sätestatud üldised põhimõtted ka juhiloa vahetamise menetlusele. Nii kohalduv sellele menetlusele HMS § 5 lõikes 2 sätestatud põhimõte, mille järgi viiakse haldusmenetlus läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. Samuti kohalduv sellele menetlusele HMS § 3 lg 2, mis sätestab, et halduse õigusakt ja toiming peab olema kohane, vajalik ning proportsionaalne seaduse eesmärgi suhtes. Teisisõnu kohalduv ka juhiloa vahetamise menetlusele neis sätetes sisalduv põhimõte, et õige ja õiglane menetlus peab viima õigele ja õiglasele tulemusele (kõnealusel juhul õige ja õiglase tuvastava haldusakti andmisele).

kodanik või elamisloa alusel Eestis viibiv välismaalane, 4) isiku alaline elukoht on Eestis, 5) isiku vanus ja tervise seisund vastavad Eestis kehtivatele nõuetele.

²⁰ ELKo 26.06.2008. a, ühendatud asjad nr C-329/06 ja C-343/06, p 50.

²¹ ELKo 26.06.2008. a, ühendatud asjad nr C-329/06 ja C 343/06, p 51.

²² ELKo 26.06.2008. a, ühendatud asjad nr C-329/06 ja C 343/06, p 53.

²³ ELKo 26.06.2008. a, ühendatud asjad nr C-329/06 ja C 343/06, p 57.

19. Viidatud põhimõtteid tuleb haldusorganil järgida kogu menetluse vältel. See tähendab, et ka üksikute menetlustoimingute sooritamisel peab haldusorgan silmas pidama, et need vastaksid HMS § 5 lõikele 2 ning oleksid HMS § 3 lg 2 teenistuses.

20. Haldusmenetlus haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks algab nähtuvalt HMS § 35 lg 1 punktist 1 ja HMS § 14 lõikest 1 muu hulgas taotluse esitamisega haldusorganile. Haldusorgan, saades isikult taotluse, peab kõigepealt hindama, millisel eesmärgil on taotleja tema poole pöördunud. Selleks tuleb haldusorganil vastavalt HMS §-le 6, mis sätestab haldusorganile uurimispõhimõtte rakendamise kohustuse, selgitada välja taotleja tahe.²⁴ Näiteks kui isik on küll pealkirjastanud oma avalduse teabenõudena, ent avaldusest nähtub hoopistükkis, et isik on esitanud märgukirja, tuleb haldusorganil kvalifitseerida isiku avaldus märgukirjana ning isiku avaldust vastavalt menetleda.

21. Kui isiku tahe pole haldusorgani jaoks selge, taotleja on jätnud koos taotlusega esitamata nõutud andmed või dokumendid või kui taotluses on muid puudusi, tuleb haldusorganil vastavalt HMS § 15 lõikele 2 (vaide puhul HMS § 78) anda taotluse esitajale esimesel võimalusel tähtaeg puuduste kõrvaldamiseks. Puuduste kõrvaldamise nõude esitamisel tuleb haldusorganil teha vahet taotluse läbi vaatamist takistavatel vormilistel puudustel (nt kas isiku taotlus on piisavalt selge või kas taotluses on jäetud esitamata seaduses nimetatud andmed-dokumendid) ja taotluse sisuliseks lahendamiseks vajalike asjaolude väljaselgitamisel (HMS §-d 38 ja 39). Seda põhjusel, et HMS § 15 lõikes 2 sisalduva määratluse „nõutud andmed või dokumendid“ all on seadusandja pidanud silmas selliseid andmeid või dokumente milleta haldusmenetlust pole võimalik alustada. Näiteks juhiloa vahetamise puhul on sellisteks andmeteks ja dokumentideks nähtuvalt määruse § 14 lõikest 2 ja § 22 lg 5 p-dest 1–3 a) riigilõivu tasumine, b) juhi kehtiv tervisetõend/kehtivad terviseandmed, c) vajadusel isikutunnistus või muu isikut ja elamisluba tõendav dokument ning vahetamisele kuuluv juhiluba, d) nõuetekohane foto. Ülejäänud õige ja õiglase otsuse tegemiseks vajalikud andmed ja dokumendid tuleb haldusorganil koguda haldusmenetluse käigus. Juhiloa vahetamise kontekstis oleks üheks selliseks andmeks näiteks liiklusregistrisse päringu tegemine selleks, et teada saada, kas isikule on varem juhiluba väljastatud, juhtimisõigus ära võetud või peatatud (määruse § 14 lg 1).

22. Mis puutub puuduste kõrvaldamise nõudesse, siis selle nõude esitamisel peab haldusorgan vastavalt HMS §-le 36 (vaide puhul HMS § 78) taotlejale selgitama, milles puudused seisnevad ning andma nõu, kuidas neid puudusi kõrvaldada.²⁵ Isikut on haldusorganil vaja taotluses puuduste kõrvaldamisel muu hulgas nõustada selleks, et täita haldusorganile HMS § 5 lõikest 2 tulenevalt kohustust viia haldusmenetlus läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. On ju selge, et näiteks menetluse alustamise venimine või selle suisa kafkalikuks muutumine pole nii isiku kui ka haldusorgani

²⁴ RKHKm 04.04.2003. a, nr 3-3-1-32-03, p: 16 „Taotluse, avalduse, kaebuse, pöördumise või muu tahteavalduse vaideks kvalifitseerimisel tuleb uurimisprintsipist lähtudes arvestada isiku tegeliku tahtega. Kui puudutatud isik esitab vaidetähtaja (HMS § 75) jooksul akti andnud või kõrgemalseisvale haldusorganile tahteavalduse haldusakti muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks, tuleb eeldada, et isik soovib esitada vait, kuigi isik ei ole oma tahteavaldust vaidena pealkirjastanud või ei ole viidanud Haldusmenetluse seaduse 5. peatükile. Avaldust tuleb käsitada vaidena ka siis, kui selles ei ole selgesõnaliselt formuleeritud taotlus haldusakti muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks, kuid avalduse sisust selgub siiski, et avaldaja tahe on sellele suunatud. Vajaduse korral peab haldusorgan kasutama HMS §-st 78 tulenevat võimalust lasta isikul oma taotlust konkretiseerida.“

²⁵ RKHKo 16.11.2009. a, nr 3-3-1-53-09, p 21: „Kolleegium on seisukohal, et olukorras, kus haldusorgani jaoks pole esitatud dokumendid pensioni määramiseks piisavad, peab ta täitma haldusmenetlusele iseloomulikku abistamis- ja selgitamiskohustust. Selgitamiskohustuse sisu üldisemalt avab HMS § 36, milles ette nähtud selgitamise võimalused pole aga sätestatud ammendavalt ega välista menetluse omapärast ja eesmärgist tulenevalt teist liiki nõuandeid või selgitusi.“

huvides. Seepärast on loomulik, et haldusorgan, nõudes isikult taotluses puuduste kõrvaldamist, annab isikule sellist nõu, mis tagaks, et taotlust saaks eesmärgipäraselt, tõhusalt, lihtsalt, kiirelt ning taotlejale üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi tekitamata menetleda.²⁶

23. Kui isiku taotlust on võimalik menetlema hakata,²⁷ tuleb haldusorganil edaspidi hakata sooritama menetlustoiminguid, mis võimaldaksid tal menetluse lõppastmes langetada õige ja õiglase otsuse. Nendeks menetlustoiminguteks on haldusorgani selgituskohustuse täitmine (HMS § 36), tõendite kogumine (HMS §-d 6, 38 ja 39), menetlusosalisele menetlusaluses asjas kogutud dokumentidega tutvumise võimaldamine (HMS § 37), menetlusosalise arvamuse ja vastuväidete ärakuulamine (HMS § 40) jne.

24. Mis puutub HMS §-s 36 sätestatud haldusorganil lasuvasse selgitamiskohustusse, siis selle kohustuse eesmärgiks on tagada menetluse läbipaistvus, menetlusosaliste õiguste piisav ja ulatuslik kaitse ning menetlusosaliste ja haldusorgani teabealane võrdsus menetlust puudutavates küsimustes.²⁸ Sellel eesmärgil sätestab HMS § 36 lg 1, et haldusorgan selgitab menetlusosalisele või taotluse esitamist kaaluvale isikule nende soovil 1) millised õigused ja kohustused on menetlusosalisel haldusmenetluses, 2) millise tähtaja jooksul haldusmenetlus eeldatavasti läbi viiakse ja millised on võimalused haldusmenetluse kiirendamiseks, 3) millised taotlused, tõendid ja muud dokumendid tuleb haldusmenetluses esitada; 4) milliseid menetlustoiminguid peavad menetlusosalised sooritama. Lisaks siis, kui taotletava haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks on vajalik eelnevalt mõne muu haldusakti andmine, selgitab haldusorgan vastavalt HMS § 36 lõikele 2 viivitamatult vajaliku haldusakti taotlemise ja taotluse läbivaatamise korda ning muu haldusakti andmise tingimusi.

Kuigi viidatud sätte sõnastuse põhjal võiks järeldada, et haldusorganil lasub selgitamiskohustus vaid siis, kui isik palub haldusorganilt selgitust, ei ole see siiski nii. Haldusorganil tuleb kõnealuse sätte eesmärgist lähtudes anda menetlusosalisele selgitusi ka juhul, kui isik ei taipa menetluse kohta küsimusi esitada.²⁹ Nii tuleb juhiloa vahetamise menetluses üldjuhul taotlejale selgitada, et vastavalt LS § 26 lõikele 2 on juhiloa vahetamise taotluse menetlemiseks Maanteeametil arvates isiku taotluse saamisest aega kümme tööpäeva. Kui Maanteeametil on põhjendatud kahtlus, et a) isik pole esitanud tõeseid terviseandmeid, tuleb taotlejat teavitada, mida Maanteeamet sellega seoses ette võtab ja kuidas see juhiloa vahetamise menetlust mõjutab;³⁰ b) isikule pole juhiluba, mille väljavahetamiseks on ta avalduse esitanud, väljastatud kooskõlas kehtiva õigusega, sh Euroopa Liidu õigusega, siis tuleb ka sellest taotlejat teavitada ning talle öelda, mida Maanteeamet sellega seoses ette võtab ja kuidas see juhiloa vahetamise menetlust mõjutab. Olukorras, kus isik peaks esitama juhiloa vahetamise menetluses tõendeid, on selge, et sellise nõude esitamisel peab Maanteeamet teadma, millisele dokumendile tuginedes saab ta õiguspärase otsuse langetada, ning olema vastavalt võimeline taotlejale ütleva, millise dokumendi esitamine taotleja eesmärgile viib. Arusaadavalt peab haldusorgan taotlejale vastavat selgitust andes arvestama HMS § 5 lõikega 2, §-

²⁶ RKHKo 15.02.2005. a, nr 3-3-1-90-04, p 16: „Haldusorgani kohustuste hulka ei kuulu mitte üksnes formaalselt aktide andmiseks vältimatult vajaliku menetluse läbiviimine, vaid ka hoolitsemine selle eest, et ka õiguslaste teadmisteta ja asjaajamises vilumatul isikul oleks võimalus menetluses tulemuslikult osaleda. Nõustamine ja selgitamine võib toimuda nii taotleja palvel kui ka haldusorgani algatusel, iseäranis juhtudel, kui isiku õiguste kahjustamise oht on piisavalt suur ja tõenäoline. Näiteks juhtudel, kui taotluses esinevate puuduste kõrvaldamata jätmise tulemuseks on suure tõenäosusega taotluse rahuldumata jätmine.“

²⁷ Vt puudustega esitatud taotluse menetlemise tähtaja peatumise kohta täpsemalt N. Parrest. Puudused taotluses. – A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu, 2004, lk 138.

²⁸ A. Aedmaa. Selgitamiskohustus. – A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu, 2004, lk 157.

²⁹ RKHKo 15.02.2005. a, nr 3-3-1-90-04, p 16.

³⁰ Näiteks esitab taotleja kehtiva tervisetõendi, mille järgi tema tervis vastab nõuetele, ent taotluse esitamisel tekib taotluse vastuvõtjal taotleja käitumise põhjal kahtlus, kas taotleja tervis ikka vastab nõuetele.

des 6 ja 38 sätestatuga³¹ ning selgitama taotlejale HMS § 38 lõikes 3 sätestatut, s.t selgitama, et kui taotleja ei täida kohustust esitada haldusorganile andmeid ja dokumente, siis võib haldusorgan soodustava haldusakti andmisel jätta isiku taotluse läbi vaatamata.

25. Nagu öeldud, peab haldusorgan iga menetlustoimingu puhul järgima HMS § 5 lõiget 2. See tähendab, et menetlus peab olema eesmärgipärane ja efektiivne, võimalikult lihtne ja kiire ning vältida tuleb üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. Mõnikord on seadusandja selle sätte eesmärgi saavutamiseks kehtestanud haldusorgani suhtes kohustuse menetleda asja kindlaksmääratud ajavahemiku jooksul, s.t on sätestanud aja, milleks peab haldusmenetlus olema lõppenud. Kui seadusandja on menetluse kestusele seadnud ajalised piirid, peab haldusorgan menetlustoiminguid sooritades sellega arvestama.³² Juhiloa vahetamise kontekstis tähendab eespool öeldu, et Maanteeamet peab juhiloa vahetamise taotluse menetluses menetlustoiminguid sooritades arvestama LS § 26 lõikes 2 sätestatud kümne tööpäevase menetlustähtajaga. Üldjuhul tuleb Maanteeametil seega lõpetada juhiloa vahetamise menetlus kümne tööpäeva jooksul. Üldjuhul seepärast, et praktikas võib ette tulla olukordi, kus juhiloa vahetamise menetlust pole objektiivselt võimalik selle aja jooksul lõpetada. Sellisteks puhkudeks, kus haldusorgan objektiivselt pole võimeline menetlust nõutud tähtajaks lõpetama, näeb HMS § 41 haldusorganile menetlusosalise ees ette kohustuse teha viivitusega teatavaks haldusakti andmise või toimingu sooritamise tõenäoline aeg ning näidata ettenähtud tähtajast mittekinnipidamise põhjus.

26. Kui isik HMS § 41 kohase selgitusega ei nõustu, talle pole haldusorgan vastavat selgitust andnud või menetlus venib endiselt, on isikul tulenevalt HMS § 71 lõikest 1 esitada haldusorgani tegevuse peale vaie. Nimelt sätestab HMS § 71 lg 1, et isik, kes leiab, et haldusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi, võib esitada vaide. Haldusaktist eraldi võib HMS § 72 lg 3 järgi vaidlustada 1) viivituse, 2) tegevusetuse, 3) ametiisiku taandamisest keeldumise, 4) haldusakti andmise taotluse tagastamise, 5) muu seaduses sätestatud toimingu. Vaidemenetlus algab nii nagu teistelgi vaide esitamise juhtudel vaide esitamisega haldusorganile (HMS § 74). Vaie tuleb vastavalt HMS § 73 lõikele 1 siis, kui seadusega pole sätestatud teistsugust vaidealluvust, esitada haldusakti andnud või toimingu sooritanud haldusorgani kaudu haldusorganile, kes teostab haldusakti andnud või toimingu sooritanud haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet. Seega võib ka siis, kui haldusorgan on menetlusega liigselt viivitanud või tegevusetu, algatada vaidemenetluse.

27. Nagu öeldud, algab vaidemenetlus vaide haldusorganile esitamisega. Vaide võib isik nähtuvalt HMS § 76 lõikest 1 esitada kirjalikult või suuliselt. Suuline vaie tuleb haldusorganis protokollida ning haldusorgan peab sellele võtma vaide esitaja allkirja. Vastavalt

³¹ Haldusorgan ei või isikult nõuda dokumentide esitamist, mis ei puutu asjasse/mille nõudmine on ebaseaduslik (nt taotleja sünnitunnistust või rahvastikuregistri väljavõtet või muud dokumenti, millest nähtuks, et isik elas juhiloa väljastamise ajal juhiloa väljastanud riigis), mille peab hankima haldusorgan (nt liiklusregistri väljavõtet või teavet, et taotleja elas alaliselt riigis, kes on talle juhiloa väljastanud), mille esitamine on võimatu (nt dokumenti, mida ei väljastata), mille saamine on haldusorganil märksa kiirem, lihtsam ja odavam, kui taotlejal.

³² RKHKo 15.02.2005. a, nr 3-3-1-90-04, p 16: „Lisaks selgitamis- ja nõustamiskohustuse järgimisele kuulub haldusorgani ülesannete hulka ka võimaluste loomine koostööks taotlejaga. Kuna nii käesoleva vaidluse puhul põllumajanduse ja maaelu arendamise programmi kui ka edaspidi struktuurifondide vahenditest võimaldatavate toetuste taotlemine, menetlemine ja maksmine on seotud kindlaksmääratud ajaliste piiridega, on õigeaegse ja tulemusliku menetluse huvides taotleja ja haldusorgani koostöö tagamine eriti oluline. Vajadus arvestada menetluse juures ajafaktoriga tingib nii haldusorgani kui taotleja jaoks vajaduse koguda õigeaegselt taotluse kohaseks menetlemiseks ja taotluse rahuldamise või rahuldamatata jätmise otsustamise seisukohalt olulisi tõendeid. Tõendite hilisem ilmumine võib küll osutada menetluse uuendamist tingivaks asjaoluks, kuid menetluse uuendamine ei pruugi viia enam soovitud eesmärgile toetuste jagamiseks kehtestatud ajaliste piirangute tõttu. Seetõttu tuleb menetluse tulemuslikkuse seisukohast eriti rõhutada taotleja ja haldusorgani koostöö tähtsust vajalike tõendite kogumisel ja taotlusdokumentide nõuetekohasuse saavutamisel.“

HMS § 74 lõikele 2 tuleb isikul vaides märkida järgnev: 1) haldusorgani nimetus, kellele vaie on esitatud; 2) vaide esitaja nimi või nimetus, postiaadress ja sidevahendite numbrid; 3) vaidlustatava haldusakti või toimingu sisu, 4) põhjused, miks vaide esitaja leiab, et haldusakt või toiming rikub tema õigusi; 5) vaide esitaja selgelt väljendatud taotlus, 6) vaide esitaja kinnitus selle kohta, et vaieldavas asjas ei ole jõustunud kohtuotsust ega toimu kohtumenetlust, 7) vaidele lisatud dokumentide loetelu. Vaidele kirjutab alla selle esitaja või tema esindaja (HMS § 74 lg 3). Eespool toodust ei saa aga teha järeldust, et loetletud tingimustele mittevastav avaldus, milles isik avaldab rahulolematust haldusorgani tegevusega, poleks vaie. Sellisel juhul on tegemist puudustega esitatud vaidega, mille saamisel tuleb haldusorganil tulenevalt HMS §-st 78 aidata isikul puudused kõrvaldada või anda talle 10-päevane tähtaeg puuduste kõrvaldamiseks.

28. Kirjeldatust järeldub, et kui isik esitab haldusorganile avalduse, millest nähtub tema rahulolematust haldusorgani tegevusega, tuleb seda avaldust põhimõtteliselt käsitada vaidena.³³ Kui sellisest avaldusest jääb haldusorganile näiteks selgusetuks, mida isik täpsemalt vaidlustab või mida ta vaide esitamisega saavutada soovib või kui haldusorganil on kahtlus, kas isik on ikka soovinud valet esitada, tuleb haldusorganil astuda neis asjaoludes selguse saamiseks vajalikke samme ehk võtta isikuga ühendust eesmärgiga selgitada välja avalduse esitamise tagamaad ning anda isikule teavet selle kohta, kuidas ta oma avalduses (vaides) puudusi kõrvaldada saaks. Kui vaie on esitatud valele haldusorganile või vale haldusorgani kaudu, tuleb vaide saanud haldusorganil vastavalt HMS § 79 lõikele 2 vaie isikule tagastada koos selgitusega, kuhu isik peab pöörduma, või edastada vaie pädevale haldusorganile, teatades sellest vaide esitajale.

29. Kokkuvõtlikult peab nende menetlusnõuete järgimine tagama seega isiku PS § 19 lõikes 1 sätestatud vaba eneseteostuse õiguse ja PS §-s 14 sätestatud põhiõiguse korraldusele ja menetlusele.

Hinnang avaldusaluses asjas

30. Avaldusalusest asjast nähtub, et avaldaja on Teile Saue büroo kaudu esitanud taotluse talle Ühendkuningriigis väljastatud juhiloa Eesti juhiloa vastu vahetamiseks. Olete avaldaja taotluse vastu võtnud ning asunud seda menetlema. Menetlust Te mulle teadaolevalt lõpetanud pole, sh selleks ette nähtud tähtaja jooksul. Menetluse lõpetamist takistab Teie hinnangul asjaolu, et avaldaja pole Teile esitanud Teie nõutud dokumenti, mis võimaldaks Teil otsustada, kas avaldaja taotlust rahuldada või mitte. Seejuures pole Te osanud avaldajale ega mulle selgitada, millist dokumenti Te täpselt silmas peate. Olete öelnud vaid, et avaldaja peab esitama Teile tõendi selle kohta, et ta elas talle juhiloa väljastamise hetkel Ühendkuningriigis. Seejuures on vastava nõude esitamisel tuginetud määruse §-le 23, mis sätestab järgnevat: „Välisriigis väljaantud juhiluba, mis on väljastatud isikule, kelle alaline elukoht juhiloa väljastamise ajal oli selles riigis, vahetatakse Eesti juhiloa vastu vastavalt „Liiklusseaduse” §-le 27. Euroopa Liidu liikmesriigis väljaantud juhiluba tagastatakse juhiloa väljaandnud asutusele. Euroopa Liidu liikmesriigis väljaantud juhiloa kaotuse puhul väljastatakse Eestis elamisloa alusel elavale isikule Eesti juhiluba pärast vastava päringu tegemist juhiloa väljaandnud riigi ametkonnast.“ Kuigi Euroopa Liidu õigus keelab

³³ RKHKm 04.04.2003. a, nr 3-3-1-32-03, p: 16 „Taotluse, avalduse, kaebuse, pöördumise või muu tahteavalduse vaideks kvalifitseerimisel tuleb uurimisprintsipist lähtudes arvestada isiku tegeliku tahtega. Kui puudutatud isik esitab vaidetähtaja (HMS § 75) jooksul akti andnud või kõrgemalseisvale haldusorganile tahteavalduse haldusakti muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks, tuleb eeldada, et isik soovib esitada valet, kuigi isik ei ole oma tahteavaldust vaidena pealkirjastanud või ei ole viidanud Haldusmenetluse seaduse 5. peatükile. Avaldust tuleb käsitada vaidena ka siis, kui selles ei ole selgesõnaliselt formuleeritud taotlus haldusakti muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks, kuid avalduse sisust selgub siiski, et avaldaja tahe on sellele suunatud. Vajaduse korral peab haldusorgan kasutama HMS §-st 78 tulenevat võimalust lasta isikul oma taotlust konkretiseerida.“

liikmesriigil juhiloa vahetamist taotlevale isikule kõneks olevat tõendamiskohustust panna põhjusel, et kehtib juhilubade vastastikkuse tunnustamise põhimõte, olete asunud seisukohale, et a) määruse § 23 nõuab Teilt selle tuvastamist, kas isik elas talle juhiloa väljastamise ajal selles liikmesriigis; b) Teie antud tõlgendus määruse §-le 23 on kooskõlas Eesti, sh Euroopa Liidu õigusega. Leian, et olete kõnealuse sätte tõlgendamisel eksinud. Selgitan oma seisukohta järgnevalt.

31. Nii liiklusseaduses kui ka viidatud vanas ja uues direktiivis evib isiku alaline elukoht tähtsust vaid juhiloa väljastamise/vahetamise hetkel. See tähendab, et isiku juhiloa vahetamise taotlust menetlev haldusorgan peab selgitama välja vaid selle, kas isik elab alaliselt liikmesriigis, mille juhiloa vastu ta oma juhiluba, sh teises liikmesriigis väljastatud juhiluba, soovib vahetada. Kui isikule on juhiluba väljastatud ja see kehtib, siis tuleb kõikidel liikmesriikidel seda juhiluba tunnustada ehk pidada seda antuks kooskõlas direktiivis sätestatuga. Sisuliselt tehakse selliselt vahet juhiloa kehtivusel ja selle õiguspärasusel: kui ühes liikmesriigis väljastatud juhiluba on kehtiv, ent õigusvastane, siis tuleb seda pidada õigusvastasusest olenemata kehtivaks juhiloaks. Nii ei või ja pea politseinik isiku juhiloa kehtivust kontrollides hakkama välja selgitama, kas juhiluba on ikka õiguspärane. Samuti pole teise liikmesriigi juhiluba omaval isikul tarvidust läbida Maanteeametis juhiloa õiguspärasuse tuvastamise menetlust, vaid ta võib tugineda oma juhiloa kehtivusele ja kasutada sellest tulenevaid õigusi igas Euroopa Liidu liikmesriigis. Neist nõuetest tulenevalt tuleks määruse §-s 23 esitatud alalise elukoha nõuet tõlgendada kooskõlas liiklusseaduse ja direktiiviga nii, et see nõue on juhilubade vastastikkuse tunnustamise põhimõttest johtuvalt vaikumisi loetud täidetuks iga Euroopa Liidu liikmesriigi väljastatud juhiloa puhul.

32. Kokkuvõttes leian, et olete avaldajale esitanud ebaseaduslikult nõude tõendada, kas avaldaja elas talle Ühendkuningriigis juhiloa väljastamise ajal Ühendkuningriigis. Lisanduvalt märgin, et üldjuhul on juhiloa vahetamise üle otsustamisel oluline vaid see, kus isik alaliselt elab juhiloa vahetamise ajal. Erandlikel asjaoludel, mil juhiloa vahetamise üle otsustamisel on oluline välja selgitada, kas isikule on juhiluba väljastatud Euroopa Liidu õigust järgides, tuleb asjaolude kontrollimiseks pöörduda selle liikmesriigi pädeva asutuse poole. See tähendab, et isikule ei või tõendamiskoormust panna olukorras, kus Euroopa Liidu õiguse õige rakendamise eest on ainuvastutavaks Euroopa Liidu liikmesriik.

33. Olenemata eespool esitatud seisukohast, mille järgi kehtivast õigusest tuleneb Teile keeld nõuda avaldajalt selle tõendamist, kas ta juhiloa väljastamise ajal ikka elas alaliselt Ühendkuningriigis, pean vajalikuks peatuda küsimusel, kas Teie tegevust avaldaja taotluse lahendamiseks tõendite kogumisel saab pidada õiguspäraseks.

34. Nagu öeldud, nähtub avaldusalusest asjast, et nõudsite avaldajalt selle tõendamist, kas ta elas talle juhiloa väljastamise ajal Ühendkuningriigis. Sellise nõude esitamisel ütlesite avaldajale vaid, et tema esitatud dokumendist peab nähtuma, et ta juhiloa väljastamise päeval elas alaliselt Ühendkuningriigis. Teie selgitusest lähtuvalt asus avaldaja Teile esitama tõendeid, mis tema hinnangul näitavad, et ta elas sel päeval alaliselt Ühendkuningriigis. Teie hindasite need tõendid ebasobivateks ning andsite sellest avaldajale teada. Selle tegemisel ei täpsustanud Te aga, miks need tõendid on ebasobivad. Ka ei öelnud Te avaldajale, millist tõendit Te silmas peate ning mida avaldaja selle saamiseks peab tegema. Viimast ei osanud Te öelda mullegi.

35. Eelnevast jääb paratamatult mulje, et Te ei tea, millist dokumenti Te avaldajalt teda soodustava õiguspärase otsuse langetamiseks nõuate. Seejuures märgin vahemärkuse korras, et mulle jääb arusaamatuks Teie väide, mille järgi Te ei tea, milliste dokumentide esitamise teel peaks isik Teile tõendama, et ta alaliselt elab või on elanud ühes või teises riigis, põhjusel, et

puudub haldusesisene akt (halduseeskiri), millega oleks menetlejatele tehtud kohustuslikuks nõuda või arvestada ainult teatud dokumente. Esiteks ei saa sõltuda teadmine, milliste dokumentidega isik saab tõendada oma alalist elukohta, halduseeskirja olemasolust. Haldusorgan peab olema võimeline õigust õigesti ja õiglaselt rakendada selletagi.

Peale selle peab haldusorgan isikult andmeid ja dokumente nõudes teadma, milliste dokumentide põhjal on tal võimalik langetada õiguspärast otsust. Ka jääb avaldusalusest asjast mulje, et Te pole pidanud vajalikuks osutada avaldajale, kes ilmselgelt on tegutsenud selle nimel, et menetluslikke takistusi kõrvaldada, ent kelle tegevus ei vii teda tema teadmiste puudulikkuse tõttu kuidagi sihile, HMS § 36 eesmärgi kohast abi. Selle tagajärjeks on, et Te pole suutnud avaldaja taotlust menetleda HMS § 5 lõikes 2 sätestatud eesmärgipärasuse, tõhususe, kiiruse, lihtsuse, isikutele üleliigsete kulutuste ja ebameeldivuste vältimise nõuete kohaselt. Märkida tuleb, et avaldaja taotluse menetlemiseks kulunud aeg on oluliselt hälbinud seaduses sätestatud menetlustähtajast, mida ei saa pidada avaldaja süüks. Viimast põhjusel, et avaldaja on teinud kõik temast oleneva, et Teie ebaseaduslikku nõuet täita, palunud Teilt selleks abi ning palunud nõu isegi Euroopa Komisjoni nõuandeteenistusest. Seevastu ei nähtu Teie tegevusest ühtegi sammu, mis oleks realselt avaldaja taotluse tulemuslikule menetlemisele kaasa aidanud. Leian, et olukorras, kus menetluses on näha, et menetlusosaline on aldis haldusorganiga koostöö tegemiseks, ent tema tegevus ei kanna menetluse tulemuslikkuse seisukohalt vilju, peab haldusorgan menetlusosalist suunama viljakama tegutsemisviisi juurde või võimalusel sooritama menetlustoimingut, mis asendaks avaldaja tegevuse. Vastasel juhul on haldusorgan käitunud vastuolus HMS §-ga 36, HMS § 5 lõikega 2 ja HMS §-ga 6.

Mis puutub aga kümnepäevase menetlustähtaja ületamisesse, siis juhin Teie tähelepanu asjaolule, et selle juhtudes pidanuks te vastavalt HMS §-le 41 viivitusega tegema avaldajale teatavaks juhiloa vahetamise tõenäolise aja ning näitama ettenähtud tähtajast mittekinnipidamise põhjuse.

36. Kokkuvõtlikult olen seisukohal, et käitusite avaldajale tema alalise elukoha tõendamisel vajaliku abi osutamata jätmisel ning menetlustähtaega oluliselt ületades HMS §-i 36 ning HMS § 5 lõiget 2 rikkudes.

37. Kuna avaldusaluses asjas on selgunud, et Te pole avaldaja 18.11.2010. a ja 19.11.2010. a esitatud avaldusi õigesti kvalifitseerinud, siis peatun lõpetuseks lühidalt veel sel teemal, millena avaldaja kõnealuseid avaldusi kvalifitseerida tulnuks.

38. Eespool esitatud asjaolude ja menetluse käigu kirjeldusest selgub, et avaldaja saatis Teile kõigepealt 18.11.2010. a e-kirja, millega andis Teile sisuliselt teada seda, et ta ei saa aru, a) miks ta peab tõendama, et ta elas juhiloa väljastamise ajal Ühendkuningriigis, b) kuidas ta peab tõendama asjaolu, et ta juhiloa väljastamise ajal elas Ühendkuningriigis. Avaldaja kirjast selgus veel, et ta oli abi palumiseks juba pöördunud Eesti Maksu- ja Tolliameti poole, ent saanud seal abipalvele eitava vastuse. Kirjast nähtus ka, et avaldaja oli rahuolematu määruse §-ga 23 ning tal oli ettepanekuid, kuidas seda sätet muuta. Lisaks küsis avaldaja, kelle poole peaks ta pöörduma, et saada abi. Seejärel saatis avaldaja 19.11.2010. a Saue büroole e-kirja, millest võis välja lugeda avaldaja ilmselge rahulolematuse tekkinud olukorraga. Seejuures küsis avaldaja Saue büroolt konkreetselt, kelle poole ta peaks pöörduma, et tema taotluse alusel alustatud menetlus enam ei veniks. Täpsemalt kõlas avaldaja e-kirja lõpp järgnevalt: „Kelle poole peaks sellise absurditeatri lõpetamiseks pöörduma?? Tänan Teid abi eest.“

39. Avaldaja Teile 18.11.2010. a ja Saue büroole 19.11.2010. a saadetud e-kirjadest nähtus selgelt, et avaldaja polnud rahul menetluse senise käiguga ning ta soovis saada teavet, kelle poole

ta peaks menetluse tulemuslikuks lõpetamiseks pöörduma. Seega soovis avaldaja sisuliselt vaidlustada Saue büroo tegevusetuse. Teisisõnu esitas avaldaja haldusmenetluse seaduse mõttes puudustega vaide, mille Te oleksite pidanud olenevalt asjaoludest talle HMS § 79 lõikele 2 avaldajale tagastama või edastama pädevale organile või milles esinenud puuduseid vastavalt HMS §-le 78 aitama kõrvaldada. Mulle teadaolevalt sai avaldaja oma puudustega vaidele vastuse vaid Teilt. Vastasite avaldajale 24.11.2010. a, et vastavalt HMS § 71 lõikele 1 võib isik, kes leiab, et haldusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi, esitada vaide või pöörduda halduskohtumenetluse seadustikus ettenähtud korras kaebusega halduskohtusse. Seega ei tagastanud/edastanud Te avaldaja puudustega vaiet. Samuti ei andnud Te avaldajale võimalust vaides esinevaid puudusi kõrvaldada, sest Te ilmselgelt ei käsitlenud avaldaja Teile esitatud avaldust vaidena, kuigi avaldaja e-kirjade põhjal võis asuda seisukohale, et tegemist on sisuliselt vaidega.

40. Avaldaja Teile 18.11.2010. a esitatud määruse § 23 muutmissetepanekusse puutuvalt märgin järgnevat. Märgekirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse (edaspidi MSVS) § 2 lg 2 mõttes oli avaldaja sellesinatse avalduse näol tegemist märgekirjaga. MSVS § 5 lg 3 järgi peab avalduse adressaat siis, kui ta leiab, et ühtegi märgekirjas esitatud seisukohta või ettepanekut arvestada või märgekirjale vastata või selgitustaotluses soovitud teavet või selgitust anda ei ole tema pädevuses, edastab ta märgekirja või selgitustaotluse pädevale asutusele või organile vastamiseks viivitamata, kuid mitte hiljem kui 5 tööpäeva jooksul märgekirja või selgitustaotluse registreerimisest ning teavitab sellest isikut lõikes 8 sätestatud korras. Seega tulnuks Teil juhul, kui Teie hinnangul polnud Te pädev avaldaja kõnealusele avaldusele vastama, see avaldus edastada vastamiseks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile. Teie avaldaja avaldust Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile vastamiseks ei edastanud. Selle asemel andsite avaldajale 24.11.2010. a järgneva vastuse: „Määruse „Mootorsõidukijuhi eksamineerimise ja talle juhtimisõiguse andmise eeskiri ning juhiloa vormid“ väljaandjaks on majandus- ja kommunikatsiooniminister, mistõttu ei ole selle muutmine Maanteeameti pädevuses.“

41. Kokkuvõtlikult olen seisukohal, et ka neis ülal põgusalt käsitletud küsimustes ei järginud Te põhiõiguste ja –vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

Neil põhjendustel olengi seisukohal, et olete avaldaja juhiloa vahetamise taotlust menetlenud õigusvastaselt ja vastuolus hea halduse tavaga.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Teadmiseks: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
Siseministeerium