



Õiguskantsler

Teie 11.11.2015 nr

Meie 08.02.2016 nr 7-4/160030/1600584

Austatud avaldaja

Teie avalduse alusel kontrollisin, kas

- 1) [riigilõivuseadusega](#) (RLS) kehtestatud riigilõivude diferentseerimine toimingute taotlemise viisi alusel on kooskõlas [põhiseadusega](#) (PS) ja
- 2) Maanteeameti e-teenuste osaline käivitamine vastavalt e-teenuste infosüsteemi ja e-teeninduse keskkonna valmimisele on õiguspärane.

Analüüsi tulemusel leian, et elektrooniliselt e-teenuste infosüsteemi kaudu toimingute taotlemise eest (edaspidi *elektrooniline taotlemine*) madalama riigilõivu kehtestamine ei ole vastuolus PS-ga ning Maanteeameti praktika osutada e-teenuseid osaliselt, vastavalt e-teenuste infosüsteemi ja e-teeninduse keskkonna valmimisele, on õiguspärane ega ole vastuolus hea halduse tavaga.

I Riigilõivu suuruse sõltuvus taotlemise viisist

Riigilõivude diferentseerimine toimingute taotlemise viisi alusel – kas elektrooniliselt või muul viisil – on ette nähtud RLS-ga. RLS § 222 lg 1 sätestab, et mootorsõiduki esmase juhiloa, juhiloa või rahvusvahelise juhiloa väljastamise või vahetamise eest tasutakse riigilõivu 26 eurot. Kui sama toimingut taotletakse elektrooniliselt, tasutakse riigilõivu 20 eurot. Paljude teiste Maanteeameti toimingute taotlemise riigilõiv on diferentseeritud samal viisil (RLS § 220, § 222 lg 2-5, § 225 lg 3 ja 4, § 226, § 227 lg 1).

RLS § 224 sätestab, et mootorsõidukijuhijuhendaja tunnistuse väljastamise eest tasutakse riigilõivu 16 eurot. Kui sama toimingut taotletakse elektrooniliselt, tasutakse riigilõivu 12 eurot. [Liiklusseaduse](#) (LS) § 109 lg 3¹ sätestab, et mootorsõidukijuhijuhendaja tunnistus kehtib 12 kuud. Maanteeamet ei või juhendaja tunnistuse kehtivusaega muuta.

Seega Maanteeamet on e-teenuste infosüsteemis toimingute riigilõive diferentseerides järginud seadust. Seetõttu tuleb järgmisena kontrollida, kas RLS-s ette nähtud riigilõivude diferentseerimine toimingute taotlemise viisi alusel on kooskõlas PS-ga. Selle analüüsimisel on mh silmas peetud Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsuses [3-4-1-20-13](#) öeldut. Viidatud lahendis käsitles Riigikohus riigilõivumäärade diferentseerimist kohtusse pöördumise korral.

Mistahes toimingute eest seaduses ette nähtud riigilõiv riivab omandipõhiõigust (PS § 32), kuna isik peab menetlustoimingute tegemiseks loovutama osa oma varast (otsuse p 49). Seetõttu isikud, kes esitavad taotluse mitte-elektrooniliselt viisil, peavad tasuma suuremat lõivu kui isikud, kes esitavad taotluse elektrooniliselt.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Analüüsitavat põhiküsimust silmas pidades on käesolevas asjas olulisim aga probleem võrdsest kohtlemisest ehk võrdsuspõhiõigusest (PS § 12 lg 1; vt ka otsuse p 51): isikuid, kes esitavad taotluse erineval viisil (elektrooniliselt ja mitteelektrooniliselt), koheldakse erinevalt. Seetõttu tuleb analüüsida, kas erinevaks kohtlemiseks on mõistlik ja asjakohane põhjus. Kui vastus sellele on jaatav, on erinev kohtlemine põhiseaduspärane.

Erinev kohtlemine käesolevas asjas võib olla põhjendatud toimingute tegemise kulude kokkuhoiuga (menetlusökoonoomia põhimõte). Menetlusökoonoomia on ka Riigikohtu praktika kohaselt põhiseaduslik õigusväärtus.¹ Tõsi, kokkuvõtteid on suhteline: kui isik esitab taotluse elektrooniliselt, siis kulutab ta oma aega ja vahendeid tegevuseks, mida muidu teeks ametnik. St, et osa halduskuludest teiseneb ja kandub riigilt isikule. Ent kuna Maanteeameti toimingute elektrooniline asjaajamine asendab täielikult paberil asjaajamise (erinevalt Riigikohtu otsuses 3-4-1-20-13 p 60 käsitletud e-toimikust, millega rööbiti säilis ka pabertoimik), siis eeldatavasti esineb antud juhul ka absoluutne kokkuvõtteid, sest paberil asjaajamist rööbiti ei toimu.

Sellisenä on menetluskokkuvõtteid võrdsuspõhiõiguse riivamise alusena õiguspärane. Sarnases olukorras olevate menetlusosaliste erinev kohtlemine lõivu tasumisel peab aga ülekaalukalt aitama kaasa tõhusamale menetluse toimumisele (samas, Riigikohtu otsuse 3-4-1-20-13 p 56).

Madalamate riigilõivude kehtestamine e-teeninduse toimingute taotlemisel võib olla põhjendatud nii kulupõhimõttega (RLS § 4 lg 1) kui ka sooviga suunata toimingute tegemine elektroonilisse keskkonda.

[RLS ja LS muutmise seaduse eelnõu](#) (496 SE) [seletuskirjas](#) on põhjendused riigilõivu erinevuste toimingute elektroonilise taotlemise ja muul viisil taotlemise alusel. Muudatusega diferentseeriti Maanteeameti liiklusregistri büroodes tehtavate toimingute ja e-teenuste keskkonnas tehtavate toimingute eest võetavate riigilõivude määrad. Seejuures tugineti [Transpordi arengukavale 2014 – 2020](#) (tollal eelnõu), mille üheks oluliseks meetmeks on nn sundliikumise vähendamine (vt lk 29 p 1.1). Selleks peaks avaliku sektori teenuste kujundamisel eelistatama elektroonilisi lahendusi, mis vähendavad sündi ametiasutuste külastamiseks. Maanteeameti büroodes tehtavate toimingute omakuludest keskmiselt 20% moodustavad büroo töötajatega seotud kulutused. Seetõttu tehti ettepanek vähendada Maanteeameti e-teenuste keskkonna kaudu tehtavate toimingute riigilõive võrreldes büroodes tehtavate toimingutega 20%.

Seletuskirjas mööndi, et muudatus võib evida mõningat negatiivset mõju isikutele, kes mingil põhjusel peavad kasutama Maanteeameti liiklusregistri büroode teenuseid, kuna seal tehtavate toimingute riigilõivu määrad on suuremad. Samas leiti, et erinevused ei ole nii suured, et need oluliselt halvendaksid teenuste kättesaadavust. Seletuskirjas selgitati, et Maanteeameti e-teenuste keskkonnas tehtavate toimingute riigilõivud on büroodes tehtavate toimingute riigilõivudega võrreldes **vähendatud** määrades.

Maanteeameti toimingute riigilõivu määrad erinevad sõltuvalt taotluse esitamise viisist 2-13 eurot, Teie avalduses esitatud toimingute puhul 4-6 eurot (RLS §-d 222 ja 224).

Riigikohus märkis eelviidatud otsuses [3-4-1-20-13](#): *Nii nagu iga riigilõivumäär kui kohtusse pöördumise ja edasikaabe põhiõiguste piirang peab olema minimaalselt õigust riivav ja majanduslikult põhjendatud, nii peab seda ka olema olukordade erineva kohtlemise määr. Seejuures ei tohiks riigilõivumäära erinevus olla märkimisväärne* (p 26). Leian, et antud juhul ei ole riigilõivumäära erinevus märkimisväärne. Lisaks, antud juhul täidab ebavõrdne kohtlemine vähemalt kahte ülal kirjeldatud eesmärki: säästa nii riiklikke kui ka isiklikke vahendeid ja

¹ Vt nt RK PSJK otsuse [3-4-1-25-09](#) p 23.

suurendada isikute vabadusi. Need eesmärgid on piisavalt kaalukad, et õigustada taolist mõõdukalt erinevat kohtlemist.

Eelneva alusel leian, et käesolevas asjas riigilõivumäära erinevus on majanduslikult põhjendatud, riivab õigusi minimaalselt ja ei ole isikutele liiga koormav. RLS normid, mis kehtestavad toimingute elektroonilise taotlemise eest madalamad riigilõivud, on põhiseadusega kooskõlas.

II Maanteeameti praktika e-teeninduse järkjärgulisel arendamisel

Avaldasite, et Maanteeameti e-teeninduse keskkonnas ei ole võimalik esitada alaealise seadusliku esindaja või vanema nõusolekut sõidukijuhi eksamile registreerimiseks. Seda vaatamata asjaolule, et lapsevanem või esindaja on juba andnud nõusoleku autokoolile alaealise õpinguteks.

Alaealise esindamine haldustoimingu taotlemisel ja nõusoleku andmine autokoolis õppimiseks on erinevat tüüpi õigussuhted. Esimene on isiku avalik-õiguslik suhe riigiga (haldusõigussuhe) ja teine on kahe isiku vaheline era- ehk tsiviilõigussuhe. Haldusõigussuhtes on isikute ja ametnike õigused ja kohustused määratud seadusega ning täidetakse haldusmenetluses. Esindaja tegevus haldusmenetluses on suunatud esindatava nimel menetlustoimingute tegemisele. Tsiviilõigussuhe on isikute vaheline suhe, mille sisuks on poolte õigused ja kohustused. Poolte õigused ja kohustused on valdavalt kokkuleppelised. Esindaja tegevus ka antud asjas on suunatud taolise kokkuleppe – koolituslepingu – sõlmimisele esindatava nimel.

E-teeninduse keskkonnas alaealise vanema või seadusliku esindaja nõusoleku esitamise kohta on teada, et alaealiste B-kategooria esmase juhiloa taotlejate arv on muude taotluste hulgaga võrreldes väga väike. Seetõttu ei ole seda teenust veel välja arendatud. Järgmises etapis toimub ka nimetatud teenuse arendus ning lapsevanemal on võimalik nõutav kirjalik nõusolek esitada samuti Maanteeameti e-teeninduse keskkonnas.

Seega tuleb kontrollida, kas e-teenuste osaline osutamine Maanteeameti poolt vastavalt e-teenuste infosüsteemi ja e-teeninduse keskkonna valmimisele on õiguspärane.

Maanteeameti kohustusi e-teenuste (e-asjaajamise) arendamisel ja juurutamisel sätestab Vabariigi Valitsuse 26.02.2001 määrus nr 80 „[Asjaajamiskorra ühtsed alused](#)“, mis on kehtestatud [digitaalalkirja seaduse](#) § 43 lõike 2, [avaliku teabe seaduse](#) § 58 lõike 1 ja [arhiiviseaduse](#) § 6 lõike 2 alusel. Eesti Vabariik on riigi valitsemise ja halduse praktikas võtnud selge suuna paberivabale asjaajamisele. Paberivaba asjaajamise edendamine ei ole vastuolus hea halduse tavaga, kui asjaajamine muutub lihtsamaks ja mugavamaks ning seejuures ei kahjustata isikute õigusi ja vabadusi.

Maanteeameti e-teeninduse keskkond on paberi- ja büroovaba kaugtoimiv menetluskeskkond. E-toimingute võimaldamisega on Maanteeamet laiendanud isikute vabadusi – lisaks büroo külastamisele on loodud võimalus teha toiminguid arvutivõrgu kaudu isiku valitud ajal ja kohas. Vabadusi ja võimalusi lisav, heakskiidetav tegevus iseenesest ei saa aga õigustada kaasnevat ebavõrdset kohtlemist. Antud asjas seisneb ebavõrdne kohtlemine selles, et loodavat vabadust ei jagata võrdselt kõigile isikutele, vaid seda jagatakse e-keskkonnas võimaldatud toimingute alusel.

Maanteeameti [e-teeninduse juhendi](#) järgi võimaldas amet 2015. aastal kasutada e-teeninduses kaheksat (8) teenust (juhendi lk 2). Maanteeameti e-teenuste hulk suureneb pidevalt. Näiteks saavad alates 05.01.2016 kõik liiklusteooria eksamile taotlejad, sh veoauto, bussi ja autorongi juhtimisõiguse taotlejad, registreerida ennast eksamile e-teeninduse keskkonnas ning kohaletulek teenindusbüroosse ei ole enam vajalik.

Maanteeameti e-teenuste arendus toimub põhimõttel, et kõigepealt arendatakse välja teenused, kus soovijaid on kõige rohkem, seejärel kõik muud teenused. Näiteks, esimesena käivitati juhiloa vahetamise e-teenus. 2015. aastal on juhiloa vahetajaid üle 100 000 isiku, kusjuures e-teenindust kasutab juba üle 60% juhiloa vahetajatest. Sama palju isikuid tellib juhiloa ka posti teel koju. Järgmisena käivitati esmase juhiloa taotlemine ja eksamitele registreerimine – neid taotlejaid on u 15 000 – ning esmase juhiloa vahetamine juhiloa vastu, kus taotlejaid on samuti u 15 000.

Maanteeameti e-teeninduse keskkonna arendus on aeganõudev töö. Sestap oli valida, kas avada uued e-teenused kohe nende valmides, või alles siis, kui kogu keskkond kõigi teenustega on valmis. Maanteeamet valis esimese tee. Selleks koostati tehtavate toimingute arvuline pingerida ja alustati enim tehtavate toimingute e-keskkonda viimisega. Maanteeameti e-teenuste etapiviisilise avamise põhimõtte evib kahesugust positiivset mõju. Esiteks tagab see avalike vahendite tõhusama kasutuse, sest tehtud kulutused hakkavad kiiremini avalikkust teenima. Ja teiseks, suuremale hulgale isikutele võimaldatakse juurdepääs enimõutud e-teenustele oluliselt varem, kui see muidu oleks võimalik. St, et sellise lähenemise korral on olemas n-ö võitjad, n-ö kaotajad on aga samas seisundis mõlema lähenemise korral.

Märkisite, et mootorsõidukijuhi juhendaja tunnistust saab Maanteeameti e-teeninduses taotleda ainult esmakordsel taotlemisel.

Mootorsõiduki juhendaja tunnistuse elektrooniline taotlemine ei ole piiratud esmakordse taotlemisega – soovi korral võib elektrooniliselt taotleda ka järgmisi tunnistusi. Näiteks siis, kui tunnistuse kehtivusaeg lõpeb, või kui on vaja lisada uus juhendatav. Juhendaja tunnistuste arv ei ole piiratud ning neid kõiki saab tellida Maanteeameti e-teeninduses.

Eeltoodu alusel leian, et Maanteeameti praktika arendada ja käivitada e-teenindust järkjärguliselt ei ole vastuolus hea halduse tavaga ja vastab avalike vahendite säästmise põhimõttele.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise