



ÕIGUSKANTSLER

Adressaat	Teie	28.09.2011	nr
Aadress	Õiguskantsler	6.01.2012	nr 6-1/111411/1200059

Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta Liiklusteooriaeksami sooritamise esmaste juhilubade vahetamisel

Lugupeetud

Teile teadaolevalt algatasin Teie avalduse alusel menetluse, mille käigus kontrollisin 01.07.2011 jõustunud liiklusseaduse esmaste juhilubade vahetamise regulatsiooni põhiseaduspärasust. Täpsemalt keskendusin Teie avaldusest lähtuvalt 01.07.2011 jõustunud liiklusseaduse § 106 lg 5 põhiseaduspärasuse hindamisele osas, mis puudutab esmaste juhilubade vahetamisel täiendava liiklusteooriaeksami sooritamise kohustust juhul, kui isikul liiklusnõuete rikkumise eest kehtiv karistus.

Võttes oma seisukoha kujundamisel arvesse majandus- ja kommunikatsiooniministri selgitusi ning võimalust 01.07.2011 jõustunud liiklusseaduse esmaste juhilubade vahetamise regulatsiooni põhiseaduskonformseks tõlgendamiseks lähtuvalt õiguskindluse põhimõttest, **ei tuvastanud ma käesolevas menetluses 01.07.2011 jõustunud liiklusseaduse § 106 lõikes 5 sätestatud esmaste juhilubade vahetamise regulatsiooni vastuolu põhiseadusega.**

Kirjeldan alljärgnevalt lühidalt menetluses tähtsust omanud asjaolusid ning menetluse käiku. Seejärel selgitan oma seisukoha õiguslikke põhjendusi.

Tõite oma avalduses välja, et enne 01.07.2011 kehtinud liiklusseadus (edaspidi ka: vana liiklusseadus; vana LS) nägi ette, et isikul oli üldjuhul võimalik oma esmane juhiluba vahetada juhiloa vastu ilma täiendavaid eksameid sooritamata (vana LS § 26 ja 30).¹ 01.07.2011 jõustunud liiklusseaduse (edaspidi ka: uus liiklusseadus; uus LS) § 106 lg 5 sätestab aga, et juhul kui esmase juhiloa omajal on liiklusnõuete rikkumise eest kehtiv karistus, väljastatakse talle juhiluba alles pärast liiklusteooriaeksami edukat sooritamist. Liiklusteooriaeksami sooritamise eest tuleb tasuda riigilõivu².

¹ Siin ja edaspidi pean esmaste juhilubade vahetamise regulatsiooni käsitledes silmas neid olukordi, kus isikul on liiklusnõuete rikkumise eest küll kehtiv karistus, kuid kellelt ei ole juhtimisõigust karistuseks ära võetud.

² Riigilõivuseaduse § 208 lg 1 sätestab: „Mootorsõidukijuhi teooriaeksamile registreerimise ja eksami vastuvõtmise eest tasutakse riigilõivu 25,56 eurot.”

Selgitasite, et need isikud, kes said esmased juhiload vana liiklusseaduse alusel (näiteks oktoobris 2009) ja eeldasid, et saavad esmased juhiload nende kehtivuse lõppedes vahetada juhilubade vastu täiendavate eksamite sooritamisetä, on sattunud alates 01.07.2011 seoses uue liiklusseaduse jõustumisega olukorda, kus neil võib esmaste juhilubade vahetamiseks olla vaja uuesti sooritada liiklusteooriaeksami. Viimast eeldusel, et neil on juhilubade vahetamise seisuga liiklusnõuete rikkumise eest kehtiv karistus. Teie hinnangul on taoline täiendava liiklusteooriaeksami sooritamise kohustuse panemine olukorras, kus isik on saanud esmase juhiloa enne uue liiklusseaduse jõustumist, vastuolus põhiseadusega.

Pöördusin menetluse käigus teabe nõudmisega majandus- ja kommunikatsiooniministri poole. Muu hulgas palusin majandus- ja kommunikatsiooniministril selgitada, millised nõuded kehtivad 01.07.2011 jõustunud uue liiklusseaduse järgi esmase juhiloa vahetamisel isikule, kes sai esmase juhiloa näiteks 2009. aasta augustis (st vana liiklusseaduse kehtimise ajal) ning kes esitas 2011. aasta juulis (st uue liiklusseaduse kehtimise ajal) Maanteeameti liiklusregistri büroole taotluse esmase juhiloa vahetamiseks, juhul kui kõnealune isik on liiklusnõudeid rikkunud vana liiklusseaduse kehtimise ajal ning tal on liiklusnõuete rikkumise eest kehtiv karistus. Võrdluseks palusin majandus- ja kommunikatsiooniministril selgitada ka seda, millised nõuded kehtivad 01.07.2011 jõustunud uue liiklusseaduse järgi esmase juhiloa vahetamisel isikule, kes on küll esmase juhiloa saanud vana liiklusseaduse kehtimise ajal, kuid kes paneb toime liiklusnõuete rikkumise pärast uue liiklusseaduse jõustumist ning kelle karistus on esmaste juhilubade vahetamise hetkel kehtiv. Teisisõnu soovisin saada selgust, kas täiendava liiklusteooriaeksami sooritamise kohustuse kindlaks määramisel mängib rolli see, kas vana liiklusseaduse alusel esmased juhiload saanud isik on pannud liiklusnõuete rikkumise toime enne uue liiklusseaduse jõustumist või juba uue liiklusseaduse kehtivuse ajal.

Majandus- ja kommunikatsiooniminister selgitas vastuses minu teabe nõudmisele, et Maanteeamet arvestab esmaste juhilubade vahetamisel täiendava liiklusteooriaeksami sooritamise kohustuse kindlaks määramisel õiguspärase ootuse põhimõtet. Teisisõnu võtab Maanteeamet esmaste juhilubade vahetamisel ministri sõnul arvesse liiklusnõuete rikkumise kuupäeva ning täiendava liiklusteooriaeksami sooritamise kohustus on üksnes neil esmaste juhilubade vahetamist taotlevatel isikutel, kes on pannud liiklusnõuete rikkumise toime pärast uue liiklusseaduse jõustumist 01.07.2011 (eeldusel, et juhiloa vahetamise ajal on karistus kehtiv).³ Ja vastupidi – need isikud, kellele on väljastatud esmane juhiluba enne uue liiklusseaduse jõustumist ning kes on pannud liiklusnõuete rikkumise toime samuti enne uue liiklusseaduse jõustumist, saavad ka pärast 01.07.2011 vahetada oma esmase juhiloa juhiloa vastu ilma täiendavat liiklusteooriaeksamit sooritamata.⁴ Seega ei mängi esmaste juhilubade vahetamisel täiendava liiklusteooriaeksami sooritamise kohustuse kindlaks määramisel rolli mitte see, millal on esmane juhiluba isikule väljastatud, vaid see, millal isik pani toime liiklusnõuete rikkumise (ning kas juhiloa vahetamise ajal on rikkumise eest määratud karistus veel kehtiv).

Saanud majandus- ja kommunikatsiooniministrilt vastuse, pöördus minu nõunik 18.11.2011 e-maili teel Teie poole veel täiendava teabe saamiseks. Nimelt soovisin teada saada, kas Teile on praktikast teada mõni konkreetne juhtum, kus isikult, kellele oli väljastatud juhiluba enne uue liiklusseaduse jõustumist ning kes oli liiklusnõuete rikkumise toime pannud samuti enne

³ Seega isikud, kellele on küll väljastatud esmane juhiluba enne 01.07.2011, kuid kes on toime pannud liiklusnõuete rikkumise pärast 01.07.2011, st juba uue liiklusseaduse kehtimise ajal, ja kellel on selle rikkumise eest kehtiv karistus, peavad esmaste juhilubade vahetamiseks sooritama täiendava liiklusteooriaeksami.

⁴ Juhiloa vahetamise eeldusena peab isik olema siiski läbinud juhi lõppastme koolituse.

01.07.2011 (kuid kelle karistus oli veel kehtiv), nõuti esmase juhiloa vahetamisel täiendava liiklusteooriaeksami sooritamist.

Vastasite minu nõunikule 21.11.2011. Selgitasite, et Te ei tea ühtegi konkreetset juhtumit, kus Maanteeamet on isikult, kellele on väljastatud esmane juhiluba enne uue liiklusseaduse jõustumist ning kes on ka liiklusnõuete rikkumise pannud toime enne uue liiklusseaduse jõustumist, nõudnud karistuse kehtivusele viidates täiendava liiklusteooriaeksami läbimist. Küll mainisite, et olete teadlik juhtumitest, kus enne 01.07.2011 esmase juhiloa saanud isik on rikkumise toime pannud pärast uue liiklusseaduse jõustumist ning sellisel juhul on Maanteeamet tõepoolest nõudnud juhiloa vahetamisel täiendava liiklusteooriaeksami sooritamist. Lisasite veel, et Teie hinnangul on ka viimatimainitud olukorras tegemist õiguskindluse riivega.

Leian, et 01.07.2011 jõustunud LS § 106 lõiget 5 on võimalik tõlgendada ja rakendada nii viisil, mis seab kahtluse alla selle sätte kooskõla põhiseadusest tuleneva õiguskindluse põhimõttega, täpsemalt ebasoodsa tagasiulatuva mõju keeluga, kui ka viisil, mis annab põhiseadusega kooskõlas oleva tulemuse. Esimese juhuga oleks tegemist siis, kui isikutelt, kes on esmased juhiloa saanud enne uue liiklusseaduse jõustumist ning kelle liiklusnõuete rikkumine leidis samuti aset enne 01.07.2011, nõutaks esmaste juhilubade vahetamisel – juhul, kui see toimub ajaliselt pärast uue liiklusseaduse jõustumist – täiendava liiklusteooria eksami sooritamist. Sellisel juhul seataks tagajärg – liiklusteooriaeksami uuesti sooritamise kohustus – sõltuvusse sündmustest, mis on sellist kohustust ette nägeva normi jõustumise ajaks juba aset leidnud.

Uue LS § 106 lõiget 5 on koostoimes õiguskindluse põhimõttega võimalik aga tõlgendada ka selliselt, et täiendava liiklusteooriaeksami läbimist nõutakse esmaste juhilubade vahetamisel üksnes neilt isikutelt, kes panid liiklusnõuete rikkumise toime pärast uue liiklusseaduse jõustumist 01.07.2011 (ning kellel on rikkumise eest veel kehtiv karistus). LS § 106 lg 5 viimatinimetatud tõlgendust tuleb minu hinnangul pidada põhiseadusega kooskõlas olevaks. Leian, et liiklusteooriaeksami uuesti sooritamise kohustus teenib iseenesest õiguspärast eesmärki – kontrollida enne juhiloa väljastamist veel kord liiklusnõudeid rikkunud esmase juhiloa omaniku teadmisi liiklusreeglite ja -ohutuse osas. Seejuures ei sea viimatinimetatud tõlgendus täiendava liiklusteooriaeksami sooritamise kohustust sõltuvusse enne uue LS § 106 lg 5 jõustumist aset leidnud sündmustest, vaid võtab arvesse üksnes sündmusi, mis leidsid aset pärast uute normide jõustumist. Siinjuures osutan, et uue liiklusseaduse jõustumisel oli ja on kõigil mootorsõidukite juhtidel, sh esmaste juhilubade omajatel, võimalus ja kohustus viia ennast uue regulatsiooniga kurssi ning arvestada oma liikluskäitumise kujundamisel 01.07.2011 jõustunud liiklusseaduse regulatsiooni.

Erinevate tõlgendamisvõimaluste olemasolul, eelkõige, kui üks tõlgendusvariant viiks põhiseadusega vastuolus oleva tulemuseni ning teine põhiseadusega kooskõlalise tulemuseni, tuleb eelistada põhiseaduskonformselt tõlgendust, st tuleb eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust neile tõlgendustele, mis põhiseadusega kooskõlas ei ole.⁵

Olles eespool leidnud, et LS § 106 lõikes 5 sätestatud täiendava liiklusteooriaeksami sooritamise kohustus on võimalik õiguskindluse põhimõttega koostoimes tõlgendada põhiseaduskonformselt nii, et see säte ei kohusta liiklusteooriaeksamit uuesti sooritama neid isikuid, kelle liiklusnõuete rikkumine leidis aset enne uue liiklusseaduse jõustumist, ei tuvastanud ma käesolevas menetluses 01.07.2011 jõustunud LS § 106 lg 5 esmaste juhilubade vahetamise regulatsiooni vastuolu

⁵ Vt Riigikohtu üldkolleegiumi 22.02.2005 otsus nr 3-2-1-73-04, p 36. Seejuures on Riigikohus rõhutanud, et Riigikohtul puudub alus normi põhiseadusevastasuse motiivil kehtetuks tunnistada, kui normi on võimalik tõlgendada põhiseaduspäraselt.

põhiseadusega. Ka majandus- ja kommunikatsiooniminister kinnitas oma vastuses minu teabe nõudmisele, et uue LS § 106 lõiget 5 rakendatakse üksnes eespool kirjeldatud põhiseaduskonformsest tõlgendusest lähtuvalt.

Nõustun siiski Teiega, et olukord, kus 01.07.2011 jõustunud LS § 106 lõikes 5 sätestatud kohustuse – sooritada esmaste juhilubade vahetamisel uuesti liiklusteooriaeksam – subjektide ring ei ole selgelt ja arusaadavalt tuletatav sätte enese sõnastusest, vaid üksnes tõlgendamise teel, ei teeni õigusselguse huve. Pean taolist olukorda, kus isikutele kohustusi panevate sätete rakendamise ajaline ulatus ja võimalike adressaatide ring ei nähtu piisavalt selgelt ja arusaadavalt õigusaktist endast, taunimisväärseks. Kavatsen oma sellekohasest seisukohast teavitada ka majandus- ja kommunikatsiooniministrit. Lisaks palun majandus- ja kommunikatsiooniministril rakendada abinõusid, mis tagaksid, et Maanteeamet rakendaks 01.07.2011 jõustunud LS § 106 lõiget 5 igas olukorras tõepoolest ühetaoliselt ja koostoimes õiguskindluse põhimõttega ega nõuaks neilt isikutelt, kes on liiklusnõuete rikkumise toime pannud enne 01.07.2011 ja kelle karistus on veel kehtiv, esmaste juhilubade vahetamisel täiendava liiklusteooriaeksami sooritamist.

Eeltoodud seisukohtade valguses lõpetan käesolevas asjas menetluse. Tänan Teid veel kord minu poole pöördumast ja liiklusseaduse esmaste juhilubade vahetamise regulatsiooni ebakohtadele tähelepanu juhtimast.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder