



Õiguskantsler

Maanteeamet
info@mnt.ee

Teie nr

Meie 10.07.2015 nr 7-4/150360/1503089

Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks Juhiloa hoiule võtmine

Austatud peadirektor

Õiguskantslerile 18.02.2015 esitatud pöördumises palus [] volitatud esindajana kontrollida Maanteeameti tegevust [] (edaspidi: *isik*) juhiloa hoiule võtmisel.

I Asjaolud ja menetluse käik

1. 22.08.2014 karistas kohtuväline menetleja isikut [LS](#) rikkumise eest ning määras talle põhikaristusena rahatrahvi, samuti kohaldas lisakaristusena kuuekuulist juhtimisõiguse äravõtmist. Isik nõustus kandma talle määratud põhikaristust, ent esitas kohtule kaebuse talle määratud lisakaristuse tühistamiseks. Kuivõrd vääртеootsuses oli märgitud, et isik on kohustatud 5 tööpäeva jooksul pärast otsuse jõustumist (s.o 10.09.2014) loovutama oma juhiloa Maanteeametile, siis pöördus isik 16.09.2014 liiklusregistri Pärnu büroo poole. Nimelt ei olnud isik, kes on õigusteadmisteta, kindel, kas juhiloa loovutamine on tema olukorras kohustuslik ning eeldas, et asjaolusid selgitab talle täpsemalt temaga liiklusregistri büroos tegelev ametnik.

2. Avaldaja sõnul selgitas juhiloa vastu võtnud liiklusregistri büroo ametnik talle, et isikul tuleks umbes nädal enne 6 kuu täitumist tulla samasse bürosse teooriaeksamile ning väljastas talle teatise selle kohta, et tema juhiluba on hoiule võetud. Väidetavalt ei selgitanud ametnik isikule, et tema suhtes ei ole jõustunud karistust juhtimisõiguse äravõtmiseks ning et tal on senini õigus sõiduauto juhtida. Kuna ametnik võttis isiku juhiloa vastu, väljastas selle kohta ka vastava teatise, siis eeldas isik, et tema juhtimisõigus on ära võetud. Lisaks kuvasid 16.09.2014 kuni õiguskantslerile avalduse esitamise päevani, s.o 18.02.2015 ka veebiportaal www.eesti.ee ning [Maanteeameti hallatav avalik register](#) isiku juhiloa kehtivuse päringu tulemuseks selgituse „kehtiv juhiluba puudub“. Ka sellest järelendas isik, et tal puudub õigus autot juhtida.

3. Leidsite 07.05.2015 saadetud vastuses, et Maanteeamet toimis isiku juhiloa hoiule võtmisel õiguspäraselt ja kooskõlas hea halduse tavaga.

Õiguskantsleri Kantselei

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

4. Selgitasite, et Maanteeameti Lääne regiooni Pärnu büroo klienditeenindaja võttis isiku palvel tema juhiloa hoiule, kuna isik kinnitas klienditeenindajale suuliselt, et tema suhtes peab lähiajal jõustuma juhtimisõiguse äravõtmise otsus. Enne isiku juhiloa hoiule võtmist kontrollis klienditeenindaja jõustunud juhtimisõiguse äravõtmise otsuse olemasolu liiklusregistris ning tuvastas, et vastav otsus puudus liiklusregistris. Klienditeenindaja selgitas isikule, et jõustunud juhtimisõiguse äravõtmise otsus puudub liiklusregistris ning ta võib juhiloa enda kätte jätta. Seejärel tahtis klienditeenindaja isikule juhiloa tagastada, kuid isik jäi juhiloa loovutamise soovi osas kindlaks ning kinnitas, et soovib juhiluba siiski loovutada, põhjendades seda sellega, et lähiajal peab Maanteeametisse jõudma jõustunud juhtimisõiguse äravõtmise otsus. Büroo klienditeenindaja võttis juhiloa vastu ning isik täitis ja allkirjastas selleks ettenähtud juhiloa loovutamise lehe. Lisaks eeltoodule selgitas büroo klienditeenindaja isikule teooriaeksami sooritamise kohustuslikkust juhtimisõiguse taastamisel. Maanteeamet leiab, et oleks pidanud isiku käest küsima kirjalikku selgitust juhiloa loovutamise põhjuse kohta.

5. Teie vastusest nähtub, et klienditeenindaja tegi isiku palvel tema juhiloa kohta liiklusregistrisse märke „Hoiul ARK“, mida näeb Politsei- ja Piirivalveamet. Kõnealune olek ei tähenda Teie sõnul, et isiku juhiluba on kehtetu või et juhtimisõigus on äravõetud, peatatud või kehtetuks tunnistatud, vaid vastav olek tähendab üksnes seda, et isiku juhiluba asub füüsiliselt Maanteeameti büroos hoiul. Seetõttu leiate, et avalikes registrites kuvatud info ei saanud isikut takistada oma juhtimisõigust kasutada. Samas möönate, et veebiportaalis www.eesti.ee ning [Maanteeameti hallatavas avalikus registris](#) olev info „kehtiv juhiluba puudub“ ei vasta oma sisult tegelikkusele. Arendus kuvatava info muutmiseks on Teie sõnul tellitud ning peaks lähiajal rakenduma. Muudatusega kuvatakse info, et isiku juhiluba on büroos hoiul.

II Õiguslik hinnang ja õiguskantsleri seisukoht

6. Antud juhul tuli õiguskantsleril leida vastus küsimusele, kas isiku juhiloa hoiule võtmine ja selle kohta „kehtiv juhiluba puudub“ märke tegemine vastavatesse registritesse oli õiguspärane ja kooskõlas hea halduse tavaga.

7. [PS](#) § 3 lg 1 ls 1 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Sellest lausest tuleneb seaduslikkuse põhimõte, mis tähendab muu hulgas, et riigivõimu kasutamiseks peab olema õiguslik alus. [PS](#) §-s 14 sisaldub isiku õigus heale haldusele. Ühelt poolt tähendab õigus heale haldusele seda, et haldusorgan ei või astuda isiku huvisid ning põhiõigusi ja -vabadusi kahjustavaid samme. Teisalt tähendab õigus heale haldusele aga seda, et haldusorgani tegevus peab olema isiku seaduslike huvide ja talle omaste õiguste teenistuses.¹ Teisisõnu hõlmab hea halduse põhimõte nii haldusorgani õiguspärast käitumist kui ka mitteõiguslikku, inimesesõbralikku (klienditeenindajalikku) käitumist. Kui haldusorgani õiguspärane käitumine tähendab õigusnormide ja õiguse üldpõhimõtete õiget ja õiglast rakendamist, siis haldusorgani klienditeenindajalik käitumine hõlmab endas näiteks hoolikat, viisakat ja abivalmit ning paindlikku käitumist; vigade tunnistamist ja kohase vabanduse esitamist, samuti pidevat püüet oma tegevust parendada.²

¹ Vt [RKHKo 12.06.2013 asjas nr 3-3-1-80-12](#), p 24.

² P. N. Diamandouros. Legality and good administration: is there a difference? Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.ombudsman.europa.eu>.

8. Maanteeameti liiklusregistri büroos juhtimisõiguse äravõtmisega seotud tegevused, sh juhiloa hoiule võtmine, vastavate märgete tegemine registritesse jmt toimuvad haldusmenetluses. Kuivõrd Maanteeameti tegevus süüteo menetluse käigus juhtimisõiguse äravõtmise kohta tehtud otsuse n-õ vormistamisel ei ole õigusakti andmine, siis on see [HMS](#) § 106 järgi toiming.³ Vastavalt [HMS](#) § 107 lõikele 1 peab toiming olema kooskõlas õigusaktidega. Toiming võib piirata õigusi või vabadusi ainult siis, kui selleks on seaduslik alus. Ka Riigikohus on selgitanud, et põhiõigusi riivav haldustoiming saab olla õiguspärane üksnes juhul, kui see tugineb seaduses sätestatud õiguslikule alusele, on kooskõlas menetlus- ja materiaalõigusega ning on demokraatlikus ühiskonnas vajalik ja proportsionaalne.⁴

9. Haldustoimingu sooritamisele laieneb täies ulatuses [HMS](#) §-s 36 sätestatud haldusorgani selgitamiskohustus. Kuigi [HMS](#) § 36 lg 1 järgi peab selgitusi andma pöörduja soovil, siis seda tuleks tõlgendada laiendavalt, hõlmates haldusorgani kohustust anda selgitusi ka omal algatusel, iseäranis juhtudel, kui esineb isiku õiguste kahjustamise oht. Kui inimese ees on erinevad valikud, peab ametnik selgitama nende õiguslikke tagajärgi ja seeläbi aitama inimesel õigeid valikuid teha. Mõistagi tuleb selgitused esitada isikule arusaadaval kujul, s.t arvestades isiku eelduslikku arusaamisvõimet (nt on isik õigusteadmisteta, asjaajamises vilumatu jne).⁵ Isikule vajalike ja arusaadavate selgituste andmine on tihedalt seotud [HMS](#) §-s 6 sätestatud uurimispõhimõttega, mille järgi on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid oma algatusel. Teisisõnu tuleb haldusorganil esmalt uurida, mis on isiku tegelik tahe ning vastavalt sellele jagada ka asjakohaseid selgitusi. Seega on nii haldusorgani uurimispõhimõtte kui ka selgitamiskohustus vahetult seotud [PS](#) §-s 14 sisalduva isiku õigusega heale haldusele.

10. [LS](#) § 127 ütleb, et kui isiku suhtes on jõustunud mootorsõiduki juhtimisõiguse peatamise, äravõtmise või kehtetuks tunnistamise otsus, on isik kohustatud viie tööpäeva jooksul otsuse jõustumisest arvates loovutama oma juhiloa Maanteeametile. Juhiloa hoiule võtmise õiguslik alus on samas sõnastuses sätestatud ka [majandus- ja kommunikatsiooniministri 21.06.2011 määruse nr 50](#) § 18 lõikes 9.

11. Nendite oma vastuses, et isiku juhiloa vastu võtnud töötaja tuvastas, et jõustunud juhtimisõiguse äravõtmise otsus liiklusregistris puudus. Seega ei olnud isiku juhiloa hoiule võtmiseks [LS](#) §-s 127 ette nähtud õiguslikku alust. Sellest tulenevalt oli õigusvastane ka veebiportaalis [www.eesti.ee](#) ning [Maanteeameti hallatavas avalikus registris](#) ekslike andmete kuvamine.

12. On mõistetav, et paljud isikud, kelle suhtes on tehtud mootorsõiduki juhtimisõiguse peatamise, äravõtmise või kehtetuks tunnistamise otsus, võivad soovida loovutada juhiluba enne otsuse jõustumist ning Maanteeameti vastutulelikkus selles osas on igati tervitatav. Kindlasti ei saaks kodanikusõbralikuks pidada enne otsuse jõustumist juhiluba loovutama tulnud isikute tagasisaatmist suunisega tulla tagasi [LS](#) §-s 127 sätestatud perioodil. Enne otsuse jõustumist juhiloa hoiule võtmine saab aga toimuda üksnes isiku ja Maanteeameti kokkuleppel ja tingimusel, et Maanteeamet täidab seejuures hea halduse tava ning sellest tulenevat uurimispõhimõtet ja selgitamiskohustust.

³ Vt [RKHKo 02.06.2013 asjas nr 3-3-1-13-13](#), p 20.

⁴ Vt [RKHKo 10.03.2015 asjas nr 3-3-1-83-14](#), p 13; [RKHKo 12.06.2012 asjas nr 3-3-1-3-12](#), p 20.

⁵ Vt [RKHKm 10.04.2014 asjas nr 3-3-1-91-13](#), p 16.

13. Avaldaja pöördumisest nähtub, et isik oli pärast 16.09.2014 juhiloa loovutamist kuni 20.01.2015 avaldaja poole konsultatsiooni saamiseks pöördumiseni ligi 5 kuud veendunud, et tema juhiluba ei kehti, pidanud seetõttu loobuma töökohast ja muud moodi piirama oma tegutsemisvabadust, mida võimaldaks teadmine kehtiva juhiloa olemasolust. Eluliselt usutav on, et olukorras, kus juhiloa hoiule võtnud ametnik oleks isikule selgitanud, et isik võib juhiloa hoiule anda, kuid tema juhtimisõigust ei ole piiratud, poleks isik juhiluba loovutanud või oleks seda teinud teadmisega, et võib otsuse jõustumiseni sõidukit juhtida. Pärast nõuetekohaste selgituste saamist oleks isiku vastupidine käitumine vähetõenäoline. Ilmselt ei otsustaks isik vabatahtlikult piirata oma tegutsemisvabadust ning seeläbi ennast kahjustada (nt selle tulemusena kaotada töö jmt).

14. Isiku juhiloa hoiule võtnud ametniku uurimispõhimõtte ja selgitamiskohustuse täitmise seab kahtluse alla ka pärast juhiloa loovutamist veebiportaalis www.eesti.ee ning [Maanteeameti hallatavas avalikus registris](#) isiku juhiloa staatuseks kuvatud märged „kehtiv juhiluba puudub“. Teie selgitustest nähtub, et märged ei vasta tegelikkusele ning tegemist on tehnilise veaga. Kuigi viidatud registrites kuvatav teave ei oma juhtimisõiguse piiramisel õiguslikku tähendust, on see informatiivset laadi info, mida õigusteadmisteta isik ei pruugi küsimuse alla seada ning lähtub sellest enda juhtimisõiguse kasutamisel. Maanteeameti ametnik pidanuks ekslikke andmeid kuvavast tehnilisest probleemist teadma ning tekkida võivate arusaamatuste vältimiseks sellest isikut ka teavitama.

15. Kokkuvõtvalt olen seisukohal, et Maanteeameti toimingul, millega võeti isiku juhiluba hoiule ilma [LS](#) §-s 127 ette nähtud jõustunud juhtimisõiguse äravõtmise otsuseta, ei olnud õiguslikku alust. Sellest tulenevalt oli õigusvastane ka veebiportaalis www.eesti.ee ning [Maanteeameti hallatavas avalikus registris](#) ekslike andmete kuvamine.

16. Ilma jõustunud otsuseta isiku juhiloa hoiule võtmine oleks lubatav isiku ja Maanteeameti kokkuleppel ja üksnes olukorras, kus Maanteeamet oleks täitnud [PS](#) §-st 14 tulenevat hea halduse tava põhimõtet, samuti järginud [HMS](#) §-s 6 ja §-s 36 sisalduvat uurimispõhimõtet ja selgitamiskohustust.

17. Tagantjäreli on keeruline tuvastada, kuidas tegelikult 16.09.2014 liiklusregistri Pärnu büroos isiku juhiloa hoiule võtmine toimus. Kogutud materjalide pinnalt ei tekkinud mulle aga küllaldast veendumust, et Maanteeamet oleks isiku juhiloa hoiule võtmisel oma kohustusi nõuetekohaselt täitnud.

18. Leian, et enne jõustunud otsust juhilubade hoiule võtmine on iseenesest Maanteeameti poolt igati vastutulelik ja kodanikusõbralik käitumine. Kuid tulevikus avaldaja pöördumises kirjeldatud sarnaste arusaamatuste tekkimise vältimiseks soovitatakse Maanteeametil:

- järgida edaspidi kõrvalekaldumatult enne juhtimisõiguse peatamise, äravõtmise või kehtetuks tunnistamise otsuse jõustumist juhiloa hoiule võtmisel hea halduse tava ning sellest tulenevat uurimispõhimõtet ja selgitamiskohustust;

- lisaks asjakohaste suuliste selgituste andmisele, lisada isikute poolt allkirjastatava [juhiloa loovutamise lehele](#) juhtimisõiguse piiramise kohta käiv teave, mis on eriti oluline enne otsuse jõustumist juhiluba loovutada soovivatele isikutele;
- esimesel võimalusel töötada välja arendus www.eesti.ee ning [Maanteeameti hallatavas avalikus registris](#) kuvatava teabe tõepärasuse tagamiseks.

Ootan Teie tagasisidet minu soovitusele hiljemalt 30.09.2015.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise