



Õiguskantsler

Kristen Michal
Riigikogu majanduskomisjon
majanduskomisjon@riigikogu.ee

Meie 12.08.2021 nr 6-1/211426/2105181

Taavi Aas
Majandus- ja
Kommunikatsiooniministeerium
info@mkm.ee

Alalise elukoha nõue juhiloa taotlemisel

Austatud Riigikogu majanduskomisjoni esimees
Austatud minister

Õiguskantsleri poole pöördus Eesti kodanik, kes taotles juhiluba Eestis, kuigi ta õpib praegu teises Euroopa Liidu liikmesriigis ja viibib seetõttu sageli Eestist eemal. Loa taotleja ei olnud rahul, et ta pidi tõendama oma seotust Eestiga, kuigi Euroopa Liidu õigust järgides pidanuks tema tõendamiskoormus olema oluliselt väiksem.

Transpordiametiga suheldes leidis juhiloa taotleja oma probleemile lahenduse. Siiski juhin tähelepanu sellele, et Eesti õigus käsitleb mootorsõiduki juhtimisõigusega seoses alalise elukoha nõuet kitsamalt kui Euroopa Liidu õigus. Liiklusseaduses on tähelepanuta jäetud need juhtumid, kui inimene peab viibima teises liikmesriigis kindla kestusega ülesande täitmiseks, sh õpingute ajal.

Eestis juhiloa taotlemiseks peab taotleja alaline elukoht olema Eestis ([liiklusseaduse](#) § 98 lg 1¹, § 100 lg 1). Liiklusseaduse § 100 lõikes 2 on täpsustatud, kuidas määratleda alalist elukohta. Alalise elukoha nõue on iseenesest õiguspärane. Nõude eesmärk on vältida nn juhiloa turismi ehk seda, et Euroopa Liidus kehtiva isikute vaba liikumise õiguse alusel hakkaksid inimesed juhiluba taotlema leebemate nõuetega liikmesriigis, kus inimene tegelikult ei ela ega hakka ka liiklema. Samad nõuded kehtivad kõigis Euroopa Liidu liikmesriikides ja nii ei saa näiteks õpingute tõttu teises liikmesriigis ajutiselt elav inimene ka õpingute asukoha liikmesriigis juhilube taotleda, kuna Euroopa Liidu õiguse alusel ei pea teda juhiloa taotlemisel kohtlema selles riigis alalist elukohta omava inimesena.

Kuigi liiklusseaduse § 100 lõike 2 sõnastus järgib valdavalt Euroopa Liidu direktiivi [2006/126/EÜ](#) artikli 12 sõnastust, on direktiiv üle võetud puudulikult. Seaduses on jäetud täpsustamata, et alalise elukoha muutmiseks ei peeta seda, kui inimene viibib teises liikmesriigis kindla kestusega

ülesande täitmiseks, sh õpib koolis või ülikoolis. Eesti õigusesse ei ole üle võetud direktiivi 2006/126/EÜ artikli 12 lauseid „Viimati nimetatud tingimus ei pea olema täidetud, kui isik elab liikmesriigis kindla kestusega ülesande täitmiseks. Koolis või ülikoolis õppimine ei tähenda alalise elukoha muutust“. Transpordiamet on vähemalt osaliselt neid tingimusi siiski maininud oma kodulehel avaldatud [alalise elukoha kinnituse vormil](#).

Euroopa Kohus on selgitanud, et direktiivi 2006/126/EÜ artikliga 12 on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis piiravad alalise elukoha kindlakstegemist vaid ühe viisiga ehk ametlikult deklareeritud elukoha olemasoluga (25.06.2015, [C-664/13](#)). Eesti õiguse kontekstis tähendab see, et lisaks rahvastikuregistri andmetele tuginemisele peab olema ka teisi viise, kuidas Eestis alalist elamist tõendada. Euroopa Kohtu sellest otsusest ajendatuna muutis Riigikogu 2017. aastal liiklusseaduse § 100 lõiget 2. Sättesse lisati tingimus, et inimene peab tõendama oma alalist Eestis elamist. Selline seaduse täiendus võis olla üleliigne, kuna üldiselt peab inimene niikuinii ise tõendama endaga seonduvaid ja menetluses tähtsust omavaid asjaolusid. Siiski saab eelnõu seletuskirja abil seda muudatusettepanekut mõista nii, et rahvastikuregistri andmed ei ole alalise elukoha tõendamise ainus viis (vt eelnõu nr 281SE teise lugemise [seletuskiri](#)). Paraku ei selgu, miks jäi liiklusseadus toona täielikult Euroopa Liidu õigusega kooskõlla viimata.

Liiklusseaduse § 100 lõikes 2 on praegu öeldud, et alalist elukohta tõendavad rahvastikuregistri andmed. Mõistagi võib liiklusseaduse § 100 lõiget 2 tervikuna ja selle juurde kuuluvaid seletuskirju ning normi kujunemislugu arvesse võttes toetada tõlgendust, et neil, kellel ei ole võimalik oma alalist elukohta tõendada rahvastikuregistri andmetele tuginedes, on võimalik tõendada oma alalist elamist Eestis mingil muul viisil. Nii on ka neil, kes viibivad teises liikmesriigis ajutiselt, kindla kestusega ülesande täitmise, sh õpingute tõttu, võimalik tõendada Eestis alalist elamist. Siiski paneb seadus sellise sõnastusega neile põhjendamatult suure tõendamiskoormuse. Direktiivi 2006/126/EÜ artikkel 12 sõnastuse kohaselt võiks eeldada lihtsamat tõendamiskoormust.

Seaduse rakendamisel võivad Euroopa Liidu õigusest tulenevad erisused jääda tähelepanuta, kui need on jäetud riigi õigusaktidesse korrektselt üle võtmata. Transpordiamet peab järgima kehtivat õigust, mis on sätestatud eelkõige seadustes ja Vabariigi Valitsuse ning ministri määrustes. Järgida tuleb ka otsekohalduvat Euroopa Liidu õigust. Paraku ei pruugi alati teada olla, et ka Euroopa Liidu direktiivides võib olla otsekohalduvat õigust, mille järgimist saab igaüks nõuda kui direktiiv on riigi õigusaktidesse üle võtmata jäänud või on üle võetud puudulikult.

Direktiivi otsekohalduvuse eelduseks on see, et direktiivi ülevõtmise aeg on möödas ja vastav direktiivi säte on otsekohaldamist võimaldava kvaliteediga ehk on selge, täpne ja ei vaja liikmesriigi poolset sisustamist (on tingimusteta) ning selle sätte kohaselt oleks isikutel õigusi, kui säte oleks liikmesriigi õigusesse korrektselt üle võetud.

Direktiivi 2006/126/EÜ ülevõtmise tähtaeg on möödas ja selle artikkel 12 on otsekohaldamist võimaldava kvaliteediga, mis annab õiguse nõuda, et juhiloa menetlustes käsitataks alalist elukohta direktiivi kohaselt. Näiteks on direktiivis eraldi käsitletud teises liikmesriigis asuvas koolis ja ülikoolis õppimist. Ometi võib juhtuda, et õigust, mis oleks inimesel olnud Euroopa Liidu direktiivi korrektse ülevõtmise korral, ei järgita või võib selle õiguse kasutamine osutuda põhjendamatult keerukaks.

Juhtumeid, kus juhiloa taotlejat koheldakse alalise elukoha tõendamisel põhjendamatult rangelt, võib ette tulla veelgi. Seetõttu kaaluge palun seaduse täpsustamist, nii et see oleks Euroopa Liidu õigusega paremini kooskõlas.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Olari Koppel
asetäitja-nõunik, õiguskantsleri kantselei direktor
õiguskantsleri ülesannetes