



Õiguskantsler

Indrek Sirk  
Advokaadibüroo Sirk ja Saareväli OÜ  
ab@sirk.ee

Teie 06.10.2020

Meie 19.11.2020 nr 7-4/201543/2006380

## Liiklusseaduse § 106 lõigete 1 ja 6 kohaldamine

Austatud Indrek Sirk

Palusite analüüsida, kas [liiklusseaduse](#) (LS) § 106 lõigete 1 ja 6 rakendamisel koheldakse isikuid ebavõrdset. Teie hinnangul seisneb ebavõrdne kohtlemine selles, et kui inimese esmane juhiluba on kehtetuks tunnistatud, koheldakse teda juhtimisõiguse taotlemisel rangemalt kui inimest, kellel ei ole varem juhtimisõigust olnud. Olete seisukohal, et kui inimeselt on mootorsõiduki juhtimisõigus karistuseks ära võetud ja tema esmane juhiluba kehtetuks tunnistatud, siis ei peaks tema karistus takistama talle esmase juhiloa uuesti andmist. Leidsite, et LS § 106 lõige 6 sisaldab ammendavalt esmase juhiloa saamise tingimusi ning piisaks, kui inimene teeb läbi järelkoolituse ja sooritab edukalt liiklusteooria- ja sõidueksami. Sellisel juhul saaks talle esmase juhiloa anda juba siis, kui tema karistusandmed ei ole veel kustutatud.

Teie esitatud tõlgendusvõimalust on põhjalikult kaalutud, kuid ei saa seda siiski õigeks pidada. Seetõttu pole vaja muuta ka õiguskantsleri hiljutist [seisukohta](#), mis järgib varasemaid sarnase sisuga seisukohti ([11.12.2015](#), [21.06.2017](#), [10.05.2018](#), [03.04.2019](#)). Riigikogul on õigus sätestada esmase juhiloa saamise tingimused. Muu hulgas võib Riigikogu kehtestada nõude, et liiklusalase süüteo eest määratud karistuse kandmisele järgneb karistusandmete kustutamise tähtaeg, mille jooksul inimene ei saa esmast juhiluba taotleda.

Õiguskantsler hindab õigusaktide põhiseaduspärasust ning seda, kas õigusaktide rakendamisel järgitakse isikute põhiõigusi ja vabadusi ning hea halduse tava. Avaldasite kahtlust, et Maanteeamet on esmase juhiloa andmise reegleid rakendanud valesti. See kahtlus taandub küsimusele, milline on seaduse regulatsioon ehk milliseid tagajärgi näeb seadus ette liiklusnõuete rikkumise korral ja milliseid karistusi üksikjuhtumitel kohaldatakse. Seadus keelab esmast juhiluba andmast isikule, keda on liiklusalase süüteo eest karistatud ja kelle karistusandmed ei ole karistusregistrist kustutatud. Maanteeamet peab seadust järgima ega või seda kohaldamata jätta.

Seadus kajastab Riigikogu väärtushinnanguid. Kui arvate, et seadus võiks olla teistsugune, võite esitada ettepaneku Riigikogule või liiklusvaldkonna poliitika kujundamise eest vastutavale Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumile. Samuti võite liiklusalaste süütegude karistuspoliitika muutmise vajaduse ja esmase juhiloa saamise tingimuste leevendamise vajaduse tõstatada Vabariigi Valitsuse liikluskomisjonis.

Kui arvate, et karistus liiklusalase süüteo eest ei peaks takistama esmase juhiloa uuesti taotlemist ning et Maanteeamet kohaldab seadust väärtalt, saate selle halduskohtus vaidlustada. Samuti saate halduskohtus tõstatada küsimuse, kas Maanteeameti praktika aluseks olev norm on põhiseadusega

Õiguskantsleri Kantslelei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

kooskõlas. Ka halduskohus saab hinnata kohaldatud normi põhiseaduspärasust. Kohus ei pea seejuures nõustuma õiguskantsleri seisukohtadega.

Võite vaidlustada ka väärteo eest määratud karistuse ja taotleda juhtimisõiguse äravõtmise asendamist rahatrahviga. Vaidlustamisel on võimalik kohtu tähelepanu juhtida sellele, et mootorsõiduki juhtimisõiguse äravõtmisel tekib esmase juhiloa omajal võimalus juhtimisõigust uuesti saada alles aasta pärast põhikaristuse kandmist. Seega on esmase juhiloa omajale juhtimisõiguse äravõtmise karistuse mõju teistsugune kui juhiloa omajale. Kohtupraktika näitab, et inimesed on karistuste vaidlustamisel olnud väga leidlikud ja miski ei takista neil karistuse muutmise vajadust põhjendada sellega, et juhtimisõiguse uuesti taotlemisega kaasneb nende hinnangul ebaõiglaselt pikk ooteaeg. Kohus saab üksikjuhtumil hinnata, kas inimesele määratud karistus on proportsionaalne, arvestades muu hulgas karistuse tegeliku mõjuga.

Tuleb möönda, et liikluseadus on mootorsõiduki juhtimisõiguse teemal väga nüansirohke ning kahtlemata võiksid vastavad normid olla sõnastatud selgemalt ja lihtsamalt. Sellest hoolimata on võimalik seadust rakendada põhiseaduspäraselt ning käsitletud normides ei ole selliseid puudusi, millele peaks õiguskantsler Riigikogu tähelepanu juhtima. See, kas mõnda gruppi kuuluvaid inimesi koheldakse rangemalt või leebemalt, on õiguspoliitiliste hinnangute küsimus. Seadusest ei nähtu, et erinev kohtlemine oleks juhuslik ja meelevaldne. Ka pole alust arvata, et seaduse nõuded oleksid ebaproportsionaalsed.

## Üld- ja erinormi kohaldamine

Liikluseaduse (LS) § 106 lõigete 1 ja 6 koostoime tõlgendamisel ning üld- ja erinormi kohaldamisel tuleb rakendada *lex specialis derogat legi generalis* tõlgendusreeglit. Selle järgi tuleb üld- ja erinormi konflikti puhul kohaldada erinormi. Kuigi *lex specialis* tõlgendusreegel on näiliselt lihtne, võib praktikas selle rakendamine olla keerukas. Eelkõige võib olla keeruline õigusnormi piiritleda, kui see koosneb mitmest eraldi asuvast sättest ning ühes paragrahvis või lõikes on sätestatud mitme eri õigusnormi elemendid. Õigusnorm ei ole tingimata sama mis paragrahv, lõige või lause õigusaktis. Õigusnorm on õigusaktist tulenev käitumisreegel.

Kõnealusel juhul moodustavad üldnormi sätted, millest selguvad esmase juhiloa saamise tingimused, ning erinormi sätted, mis reguleerivad esmase juhiloa saamist siis, kui esmane juhiluba on karistuseks kehtetuks tunnistatud. Erinorm *lex specialis* põhimõtte tähenduses ei saa sisaldada tunnuseid, mida ei ole üldnormis (RKKKo [3-1-1-28-11](#), p 13.2, 13.4.1).

Ei saa järeldada, et LS § 106 lõige 1 tuleks LS § 106 lõike 6 juhtumi korral tervikuna kohaldamata jätta. LS § 106 lõige 1 tuleb kohaldamata jätta üksnes osas, mida LS § 106 lõige 6 ka käsitleb. LS § 106 lõikes 6 tuleneva erinormi tõttu tuleb kohaldamata jätta üldnormi osaks olevad LS § 106 lõike 1 punktid 1 ja 2 – need sätted võimaldavad esmast juhiluba anda üksnes neile, kellel ei ole varem olnud auto või mootorratta juhtimisõigust või kellel on olnud mootorratta või traktori juhtimisõigus ja kes soovib ka auto juhtimisõigust. Ühtlasi sätestab LS § 106 lõige 6 erinormi LS §-st 100 tulenevale kohustusele, et tuleb läbida mootorsõidukijuhi ettevalmistus, ning asendab selle järelkoolituse läbimise kohustusega. LS § 106 lõige 6 ei käsitle LS § 106 lõike 1 punktides 3–5 sätestatud karistatuse puudumise nõuet ning ei ole seetõttu ka nende punktide kohaldamist välistav erinorm.

Kui Riigikogu oleks soovinud ka LS § 106 lõike 1 punktides 3–5 nimetatud süütegude kohta sätestada erinormi, oleks tulnud LS § 106 lõikes 6 või mõnes muus sättes ühemõtteliselt vastavat küsimust käsitleda. Kuna selle kohta erinormi ei ole, tuleb LS § 106 lõike 1 punktides 3–5

nimetatud asjaolusid arvesse võtta ühetaoliselt kõigi esmase juhiloa taotlejate puhul, s.t nii nende inimeste puhul, kellel ei ole varem juhiluba olnud, kui ka nende puhul, kelle esmane juhiluba on karistuseks kehtetuks tunnistatud. Vastasel juhul tekiks küsimus ebavõrdsest kohtlemisest – miks ühel juhul takistavad kehtivad karistused esmase juhiloa saamist ja teisel juhul mitte. Kui inimene on pannud toime nii raske rikkumise, mille eest on peetud õigeaks tema esmane juhiluba kehtetuks tunnistada, siis on raske leida põhjendust sellele, et seadus peaks teda esmase juhiloa saamisel teistega võrreldes oluliselt soodsamalt kohtlema.

### **Ebavõrdne kohtlemine**

Analüüsiti ka seda, kas regulatsioon või selle rakendamine toob kaasa ebavõrdse kohtlemise. Ebavõrdse kohtlemisega oleks tegu siis, kui inimesi koheldaks samade asjaolude puhul erinevalt. Kõnealusel juhul nii ei ole. Liiklusseaduse alusel saab võrrelda kolme eri gruppi: (A) inimesed, kellel ei ole varem juhtimisõigust olnud ja kes soovivad esmast juhiluba (LS § 106 lg 1 p 1–2); (B) inimesed, kellelt on esmane juhiluba karistuseks ära võetud ja kes soovivad esmast juhiluba uuesti taotleda (LS § 106 lg 6); (C) inimesed, kellel on juhiluba. Need grupid on erinevad ja seadus kohtleb neid erinevalt.

Liiklusrikkumise eest määratud karistusel on inimese jaoks erinev tähendus, olenevalt sellest kas tal on mootorsõiduki juhtimisõigus esmase juhiloa alusel, juhiloa alusel või juhtimisõigus puudub. Esmase juhiloa alusel antakse mootorsõiduki juhtimisõigus siis, kui inimesel ei ole karistatust seaduses loetletud süütegude eest (LS § 106 lg 1 p 3-5). Karistus tähendab, et isikule määratud karistusandmed ei ole karistusregistrist kustutatud. [Karistusregistri seaduse](#) (KarRS) kohaselt kustutatakse karistusandmed siis, kui möödas on seaduses sätestatud tähtaeg, mida hakatakse arvutama karistuse täielikust kandmisest alates. Liiklusrikkumiste puhul tähendab see seda, et väärteo eest määratud karistuse andmed kustuvad pärast aasta möödumist rahatrahvi tasumisest või põhikaristusena juhtimisõiguse äravõtmisest (KarRS § 24 lg 1 p 1). Kuriteo eest mõistetud karistuse andmete kustutamise kohta kehtivad pikemad tähtajad. Erinev on ka see, kas mootorsõiduki juhtimisõigus võetakse ära põhi- või lisakaristusena. Kui mootorsõiduki juhtimisõigus võetakse ära lisakaristusena, siis see kustutatakse karistusregistrist pärast lisakaristuse kandmist (KarRS § 24 lg 3) ning ooteaega ei rakendata.

#### *A. Inimene, kes taotleb juhtimisõigust esmakordselt (LS § 106 lg 1 p 1–2)*

Mootorsõiduki juhtimisõiguseta inimene peab juhtimisõiguse saamiseks taotlema esmast juhiluba. Esmase juhiloa saamiseks tuleb läbida koolitus ning teha edukalt liiklusteooria- ja sõidueksam. Esmase juhiloa taotlejal ei tohi olla karistatust seaduses nimetatud süütegude eest (LS § 106 lg 1 p 3–5).

Inimeselt, kellel ei ole juhtimisõigus, ei saa seda ka karistuseks ära võtta, seega saab ta hakata esmast juhiluba taotlema aasta möödumisel väärteo eest määratud karistuse (rahatrahvi või aresti) kandmisest.

Kui esmase juhiloa omaja on omandanud vajaliku vilumuse ja läbinud lõppastme koolituse, siis antakse talle juhiluba eksamiteta (LS § 106 lg 4). Kui esmase juhiloa omajal on liiklusnõuete rikkumise eest kehtiv karistus, peab ta juhiloa saamiseks edukalt sooritama liiklusteooria eksami (LS § 106 lg 5).

Ka LS § 106 lõigete 4 ja 5 puhul on üld- ja erinormi vahekord sarnane nagu LS § 106 lõigete 1 ja 6 puhul. *Lex specialis* tõlgendusreegli kohaselt tuleks ka neid sätteid tõlgendada nii, et

liiklusnõuete rikkumise eest määratud karistus ei välista kohustust läbida lõppastme koolitus. Erinorm välistab üldnormi üksnes selles ulatuses, mida erinorm käsitleb, erinorm ei sisalda elemente, mida üldnormis ei ole (RKKKo [3-1-1-28-11](#), p 13.4.1). Teistsugusest seisukohast võiks muidu järeldada, et liiklusnõuete rikkumine võib isikule juhiloa saamisel olla soodsam kui liiklusnõuete rikkumata jätmine. Selline regulatsiooni tagajärg ei saanud olla Riigikogu soov. Seega tuleb ka LS § 106 lõike 4 ja 5 koostoimet tõlgendada samamoodi nagu LS § 106 lõiget 1 ja 6. Niisiis tuleb lõppastme koolitus läbida ka siis, kui esmase juhiloa omajal on liiklusnõuete rikkumise eest kehtiv karistus.

*B. Inimene, kelle esmane juhiluba on karistuseks kehtetuks tunnistatud*

Kui inimese esmane juhiluba on karistuseks kehtetuks tunnistatud, saab ta mootorsõiduki juhtimisõigust ja esmast juhiluba uuesti taotlema hakata pärast järelkoolituse läbimist ja liiklusteooria- ja sõidueksami edukat sooritamist (LS § 106 lg 6).

Pärast esmase juhiloa kehtetuks tunnistamist on inimene põhimõtteliselt samasuguses olukorras nagu inimene, kellel ei ole kunagi juhtimisõigust olnud. Seega tuleb enne juhtimisõiguse andmist kontrollida, kas tal ei ole LS § 106 lõike 1 punktides 3–5 nimetatud esmase juhiloa andmist takistavaid kehtivaid karistusi.

Erinev on eelkõige see, et inimene ei pea uuesti läbima sama koolitust, mida nõutakse neilt, kellel pole varem juhtimisõigust olnud. Ta peab läbima järelkoolituse. Järelkoolituse nõue on erinorm, mis välistab üldnormina kehtiva koolituse nõude. Need, kelle esmane juhiluba on karistuseks kehtetuks tunnistatud, on eelnevalt läbinud mootorsõidukijuhi koolituse. Juhiloa kehtetuks tunnistamine ei muuda läbitud koolitust olematuks. Uuesti sama sisuga koolituse läbimise kohustus oleks tõenäoliselt ebaproportsionaalne.

Kui inimese esmane juhiluba tunnistati karistuse tõttu kehtetuks, peab ta läbima järelkoolituse. Järelkoolituse eesmärk on muuta inimese liikluskäitumist seaduskuulekamaks, ohutuks ja kaasliiklejaid arvestavaks ([mootorsõiduki ettevalmistamise tingimused ja kord ning mootorsõidukijuhi ettevalmistamise õppekavad](#), § 41). Järelkoolituse sisu on erinev ja oleneb põhjusest, miks inimene järelkoolitusel osaleb.

Kuna esmane juhiluba tunnistati kehtetuks, peab inimene selle saamiseks seda uuesti taotlema. Esmast juhiluba ei saa taotlema hakata enne, kui inimese karistuse andmed on karistusregistrist kustutatud (LS § 106 lg 1 p 3–5). Näiteks, kui kohtuväline menetleja või kohus võttis esmase juhiloa omajalt juhtimisõiguse ära 6 kuuks, siis võib ta esmast juhiluba hakata uuesti taotlema alles 1 aasta ja 6 kuu möödumisel.

Võib jääda mulje, et seadus kohtleb esmase juhiloa omajaid rangemalt kui neid, kellel ei ole kunagi mootorsõiduki juhtimisõigust olnud. Selline mulje võib tekkida kui võrrelda isikuid üksnes selle alusel, millal nad saaksid esmast juhiluba taotlema hakata pärast liiklusrikkumise eest karistuse kandmist. Kehtetuks tunnistatud esmase juhiloa korral tekib võimalus uuesti esmast juhiluba taotleda alles pärast seda, kui on põhikaristus on kantud ning lisanduv karistusandmete kustumise tähtaeg on möödunud. Seega näiteks kuuekuulise karistuse korral 1 aasta ja 6 kuu pärast. Inimesel, kellel pole kunagi juhtimisõigust olnud, tekib samasuguse rikkumise korral juhtimisõiguse saamise võimalus juba aasta möödudes, või kui talle määrati karistuseks arest, siis aresti kandmisest aasta möödudes.

Sellist erinevat kohtlemist võib õigustada mitmete argumentidega, sh üld- ja eripreventiivsete eesmärkidega. Liiklusalased süüteod on levinud ning ühiskonna kaitsmiseks võib olla õigustatud esmase juhiloa omajat kohelda karmimalt.

Erinevate tagajärgede sätestamine kajastab Riigikogu väärtushinnanguid. Samas on erinevus üksnes selles, et isikult, kellel ei ole esmast juhiluba ega juhiluba, ei saa mootorsõiduki juhtimisõigust ka ära võtta ning võimalik karistus piirdub rahatrahvi või arestiga. Niisugust erinevat kohtlemist võib mõnevõrra tasakaalustada see, et mootorsõiduki juhtimine juhtimisõigust omamata on eraldi väärtegu (LS § 201) ning juhtimisõiguse puudumine võib olla muu liiklusalase süüteo eest määratava karistuse raskendav asjaolu.

Kui juhiloata isikult ei saa eeldada, et ta teab rikkumise tagajärgi, siis esmase juhiloa omaja liiklusalaseid oskuseid ja teadmisi on eelnevalt eksamil kontrollitud. Muu hulgas peab ta teadma mootorsõiduki juhtimisõigust käsitlevat regulatsiooni ning mõistma, et liiklusalase süüteo toimepanemisel võidakse tema esmane juhiluba kehtetuks tunnistada ning uuesti seda taotlema asuda võib alles siis, kui tema karistusandmed on karistusregistrist kustutatud. Samas ei ole tema liiklusalane kogemus ja vilumus veel piisav, õiged hoiakud võivad olla alles välja kujunemata. Olles siiski teadlik kõigist liiklusreeglitest ja pannes sellest hoolimata toime liiklusrikkumise, näitab see hoolimatut suhtumist õiguskorda.

Kui esmase juhiloa omaja paneb toime liiklusrikkumise, mille eest on peetud õiglaseks karistada teda juhtimisõiguse äravõtmisega, kaasneb sellega seadusega sätestatud tagajärg – tema esmane juhiluba tunnistatakse kehtetuks. Rikkumist toime pannes pidi ta arvestama, et kui tema juhtimisõigus ära võetakse, siis tunnistatakse ka tema esmane juhiluba kehtetuks ning ta peab sisuliselt uuesti alustama esmase juhiloa taotlemist ning ootama, kuni tema karistusandmed karistusregistrist kustutatakse.

### *C. Juhiloa omaja*

Juhiloa omajale ei kohaldu LS § 106 lõiked 1 ja 6. Seda võib järeldada lõike 1 sissejuhatavast lauseosast ja lõike 6 sõnastusest. Siiski on ka juhiloa omajalt võimalik juhtimisõigust karistuseks ära võtta (LS § 125) ning seetõttu võib tekkida küsimus, kas teda koheldakse nt esmase juhiloa omajaga võrreldes rangemalt või leebemalt.

Pärast juhtimisõiguse äravõtmist inimese juhiloa kehtivus peatub, samas kui esmane juhiluba tunnistatakse kehtetuks. Seadusest ei järeldu, et juhiloa omaja juhtimisõiguse taastamisel tuleks kohaldada ka LS § 106 lõike 1 punkte 3–5. Seega ei teki küsimust, kas karistusregistris olevad karistusandmed takistaksid juhtimisõiguse taastamist.

Juhtimisõiguse taastamise tingimused on erinevad ja olenevad määratud karistusest. Mõnel juhul on juhtimisõigust võimalik taastada liiklusteooriaeksami edukal sooritamisel (LS § 129 lg 1), mõnel juhul on vaja edukalt teha nii liiklusteooria- kui ka sõidueksam (LS § 129 lg 2). Siin on vaja arvestada, et juhiloa omaja on eelnevalt pidanud järgima ka juhiloa saamiseks nõutavaid reegleid. See tähendab, et eelduslikult on ta samuti läbinud koolituse, sooritanud nõutavad eksamid ja omandanud vajaliku vilumuse ja hoiakud esmase juhiloa alusel mootorsõidukit juhtides. Kuna juhiloa saamise nõuded on aja jooksul muutunud, on kindlasti mõned inimesed saanud juhiloa teistsugustel tingimustel, kui praegu on võimalik. Sellest tulenevat erinevat kohtlemist ei saa ei saa arvestada seaduse normidele hinnangut andes ja sellest ei saa järeldada võrdsuspõhiõiguse rikkumist. Tuleb eeldada, et juhiloa omaja on sõidukiga liigeldes järginud reegleid ning seega on

tal mootorsõiduki juhtimiseks piisavad oskused, teadmised, vilumus ja sobivad hoiakud. Teda eristavad esmase juhiloa omajast eelkõige vilumus ja väljakujunenud hoiakud.

Juhiloa omaja ei kuulu esmase juhiloa omaja ja juhiloata inimesega samasse gruppi, seetõttu võivad talle kehtida teistsugused nõuded. Nende nõuete õiguspärasust ei saa kahtluse alla seada võrdse kohtlemise põhimõttele tuginedes. Põhiseaduse §-le 12 tuginedes ei saa nõuda, et ka juhiloa omaja kohta peaksid kehtima mõned samad nõuded, mis kehtivad esmase juhiloa karistuseks äravõtmise korral.

Muidugi võib küsida, kas mõnel juhul võiks ka juhiloa omaja puhul olla põhjendatud järelkoolituse läbimine või kas ka juhiluba tuleks kehtetuks tunnistada või kas esmase juhiloa puhul võiks selle kehtetuks tunnistamise asemel hoopis selle kehtivuse peatada. Kõik sellised küsimused taanduvad õiguspoliitilistele valikutele. Õiguskantsler ei saa nõuda teistsugustest õiguspoliitilistest valikutes lähtumist.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Ago Pelisaar 693 8407  
Ago.Pelisaar@oiguskantsler.ee