



## JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium  
info@agri.ee

Teie 13.05.2025

Meie 20.06.2025

nr 1.4-1/79, REM/25-  
0516/-1K  
nr 8-2/4229

### Ühistranspordiseaduse muutmise seaduse eelnou väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamine

Austatud minister

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium on Justiits- ja Digiministeeriumile kooskõlastamiseks esitanud ühistranspordiseaduse (ÜTS) muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse (VTK). Justiits- ja Digiministeerium jätab VTK märkustest 6 ja 7 tulenevalt osaliselt kooskõlastamata (kontrolltehing ning pilti ja heli salvestava seadme kasutamise õiguse andmine), ülejäänud osas kooskõlastame VTK märkustega.

#### I. Sisulised märkused

1. **Halduskoormus** – VTK-s kirjeldatud muudatuste tulemusel ettevõtjate halduskoormus nii suureneb kui ka väheneb. Halduskoormus kasvab eelkõige välismaalasest teenindajakaardi taotlejatel, ühistranspordikeskustel ja transpordiettevõtjatel. Samas väheneb nende halduskoormus tänu elektroonilisele andmevahetusele ja automaatsetele kehtivusega seotud muudatustele.

Alates 25.05.2025 jõustus hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÖNTE) muudatus, millega kehtestati halduskoormuse tasakaalustamise reegel – iga halduskoormust suurendava nõudega tuleb kavandada ka halduskoormust vähendav muudatus (HÖNTE § 1 lg 4<sup>1</sup>). Reegli rakendamise juhis on kättesaadav meie veebilehel<sup>1</sup>. Palume seaduseelnõu koostamisel tuua välja, mille võrra halduskoormust vähendatakse.

2. **Andmekogud** – palume eelnõu koostamisel välja selgitada, kas andmekogudega seoses kaasnevad arenduskulud, kui suured need on ja nende rahastamise allikas ning seda seletuskirjas näidata.
3. **Teenindajakaardi taotleja või omaja hea maine** – VTK p-s 1.1.3, mis avab teenindajakaardi taotleja või omaja hea mainega seotud probleemi, on esitatud vale viide – piirangud on kirjas ÜTS § 57 lõikes 2 (mitte ÜTS § 56 lõikes 1).

ÜTS-s sätestatud loetelu, mille puhul loetakse teenindajakaardi taotleja või omaja mainet heaks, soovitakse täiendada KarS §-dega 423<sup>1</sup> ja 423<sup>2</sup>, mis käsitlevad karistusi, mis mõistetakse sõiduki süstemaatilise juhtimise eest juhtimisõigusega isiku poolt ning sõidukijuhi poolt liiklusnõuete ja

<sup>1</sup> [https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2025-05/Halduskoormuse\\_tasakaalustamise\\_reegli\\_rakendamise\\_juhis.pdf](https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2025-05/Halduskoormuse_tasakaalustamise_reegli_rakendamise_juhis.pdf)

sõiduki käitusnõuete rikkumise järgselt alkoholi, narkootilise või psühhotroopse aine tarvitamise ja sündmuskohalt põgenemise eest.

Kehtiva ÜTS § 57 lg 2 p 1 sätestab, et mainet loetakse heaks, kui taotlejat ei ole karistatud mh LS §-des 223–226 sätestatud väärteo eest. Alles hiljuti (09.07.2024) jõustusid seadusemuudatused<sup>2</sup>, mille kohaselt on eraldi väärteona karistatav jalgratta, kergliikuri või pisimopeedi juhtimine lubatud alkoholi piirmäära ületanuna:

**§ 224<sup>2</sup>. Jalgratta, kergliikuri või pisimopeedi juhtimine lubatud alkoholi piirmäära ületanuna** *Jalgratta, kergliikuri või pisimopeedi juhtimise eest lubatud alkoholi piirmäära ületanuna – karistatakse rahatrahviga kuni 50 trahviühikut.*;

LS § 224<sup>2</sup> kuulub kehtiva ÜTS § 57 lg 2 p-s 1 esitatud loetelusse (§-d 223–226). VTK lk 7 öeldakse, et „...VTK-s välja pakutud muudatuste puhul ei ole tegemist ammendava loeteluga. Täiendavate nõuete kehtestamisel on lisaks oluline arvestada asjaoluga, et sätestatud nõuded oleksid proportsionaalsed ning ei piiraks ebamõistlikult võimalust taksojuhina töötada ja seeläbi elatist teenida.“ Oleme arvamisel, et kergliikuritega liiklejad ei mõista veel seda, mida tegelikult kehtivate nõuete rikkumine neile edaspidi võib kaasa tuua, ei nähta seost ÜTS-ga ega võimalust, et nende poolt LS § 224<sup>2</sup> nõude rikkumine võib mõjutada nende tulevikus tehtavat elukutse valikut. Seetõttu palume analüüsida, kas see nõue on proportsionaalne ja ei piira ebamõistlikult isiku elukutse valikut. Samuti tuleb selle normi loetellu lisandumine ka seletuskirjas eraldi välja tuua.

Kehtiva ÜTS § 57 lõike 2 punktis 1 viidatakse LS § 227 lõigetele 3–4, punktis 2 LS § 227 lõikele 2. Tõstatame küsimuse, kas LS § 227 lõige 1 on loeteludest välistatud põhjendusel, et kuni 20 km/h kiiruse ületamine sõltumata toime pandud kiiruseületamiste hulgast, ei iseloomusta isikut kui pidevat nõuete eirajat ning sellise liikleja maine jääb jätkuvalt heaks? Palume ka seda eelnõu koostamisel analüüsida.

4. **Mittetulundusühingute (MTÜ) poolt teenustasu võtmine taksoveo dokumentide väljastamise eest** (VTK p 1.3) – palume eelnõu seletuskirja koostamise raames pöörata tähelepanu terminitele riigilõiv ja teenustasu. Riigilõivu võib küsida ainult seaduses nimetatud riigi- või omavalitsusasutus, MTÜ-d ei saa koguda riigilõivu. Kui KOV võib oma ülesande delegeerida halduslepinguga MTÜ-le, siis saab MTÜ küsida teenustasu või menetlustasu (aga mitte riigilõivu).
5. **Sõidukikaardi andmisest keeldumine** – VTK-s (p 1.5.1) on märgitud, et kehtiv seadus ei võimalda sõidukikaardi andmisest keelduda, selle kehtivust peatada või see kehtetuks tunnistada.

Me ei saa täielikult nõustuda, et kehtiv seadus ei näe ette võimalust sõidukikaardi andmisest keelduda või juba välja antud sõidukikaardi kehtivust peatada või kehtetuks tunnistada, kuivõrd kehtiva ÜTS § 1 lg 11 järgi kohaldatakse ÜTS-s ettenähtud haldusmenetlusele haldusmenetluse sätteid.

Seega kohalduvad haldusmenetluse seadus (HMS), kuid tuleb arvestada võimalike erisustega, mis on sätestatud ÜTS-s. Keeldumine (HMS § 43 lg 2), kehtivuse peatamine (HMS § 64 lg 1 teine lause) või kehtetuks tunnistamine (HMS § 64) on osa haldusakti andmiseks läbiviidavast haldusmenetlusest. Seetõttu puudub nende puhul vajadus eriregulatsiooni järele ja võib juhinduda aktide kehtetuks tunnistamise normistikust. Näiteks on Riigikohus märkinud, et loa peatamise otsustamisel peab haldusorgan arvestama proportsionaalsuse põhimõttega: peatamine peab olema sobiv ja vajalik eesmärgi saavutamiseks ning kaaluma üles kõik võimalikud vastuargumendid. Loa peatamine saab olla vajalik vaid siis, kui ei leidu muid vahendeid loa peatamise eesmärgi saavutamiseks (RKHK 3-3-1-32-02). Kui on vajadus tuua välja nt keeldumise alused, mis kalduvad kõrvale haldusmenetluse üldisest korrast, siis on oluline see eriseaduses sätestada.

Seetõttu palume eelnõu koostamisel mitte HMS-i sätteid korrata, kuivõrd need kohalduvad üldseadusena.

<sup>2</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/129062024004>

- 6. Transpordiametile (TRAM) kontrollteingu rakendamise õiguse andmine – VTK-s (p. 2.2)** põhjendatakse kontrollteingu reguleerimise ja TRAM-le selle meetme rakendamise õiguse andmise vajalikkust kahe näitega: nõudmisel teenindatava liinilõigu üle järelevalve teostamine maakonnaliinil ja piletiraha omastavate ühissõidukijuhtide tuvastamine.

Kuna kontrolltehing ei lähtu üldisest haldusmenetluse avalikkuse põhimõttest, rakendatakse seda piiratud juhtudel. Eriseadused, kus kontrolltehingut reguleeritakse, lubavad meedet rakendada vaid olukorras, kus muud järelevalvemeetmed ei vii eesmärgini. VTK-s toodud kaks näidet ei veena, et kontrollteingu sätestamine oleks hädavajalik lahendus. Maakonnaliini teenindamise nõuetest kinnipidamise üle saab ilmselt teha järelevalvet ka muudel viisidel. Olukorrad, kus sõidukijuhid ei anna reisijatele piletit (või annavad 0-pileti) ja omastavad seeläbi piletiraha, jäävad meie hinnangul transpordiettevõtte ja sõidukijuhi omavahelise suhte tasandile ja ei vaja seega sekkumist riikliku järelevalve meetmetega.

VTK-s viidatud Riigikohtu lahendis (lahend nr 4-20-1588) nenditakse, et seadusandja võiks kontrollteingu ÜTS-s reguleerida, et tuvastada muuhulgas seda, kas sõidukit juhib ka tegelikult kliendirakenduses näidatud inimene ja kas juhil on seaduses sätestatud teenindajakaart. Rõhutame veelkord, et kontrollteingu reguleerimisel tuleb arvestada selle olemust (erand haldusmenetluse avalikkuse põhimõttest) ning lubada sellise erimeetme rakendamist vaid olukordades, kus muude meetmetega ei ole võimalik eesmärki saavutada.

Seega palume eelnõu koostamisel nendes olukordades kontrollteingu reguleerimisest loobuda.

- 7. Pilti ja heli salvestava seadume kasutamise õiguse andmine – VTK-s (p. 2.3)** asutakse seisukohale, et TRAM ametnikele tuleb järelevalvetoimingute tegemiseks anda õigus kasutada olukorra fikseerimiseks pilti ja heli salvestatavat seadmestikku, sest see on ainus vahend agressiivsete ja korraldustele allumatute inimeste korrale kutsumiseks. Samas ei ole VTK-s toodud konkreetseid näiteid olukordadest, kus järelevalveametnikel oleks reaalselt jälgimiseseadmestiku kasutamist vaja.

Pilti ja heli salvestava seadmestiku kasutamine riivab oluliselt inimeste põhiõigusi, seejuures ka nende inimeste, kes ei ole agressiivsed ja ei ole kuidagi ametnikku ohustavad. Seega peab meetme rakendamine olema väga kaalutletud.

Isikute jäädvustamine salvestusseadmega riivab selgelt põhiseaduse (PS) §-st 26 tulenevat igaühe õiguse privaatsusele. Isikuandmete kaitse üldmääruse (IKÜM) art 5 sätestab isikuandmete töötlemise põhimõtted, mida järgimata andmete töötlemine (sh kogumine) lubatud ei ole. IKÜM art 5 lg 1 p b kohaselt tohib isikuandmeid koguda ainult täpselt ja selgelt kindlaksmääratud õiguspärastel eesmärkidel ning punkti c kohaselt tohib koguda ainult neid andmeid, mis eesmärgi täitmiseks vältimatult vajalikud on (nn minimaalsuse põhimõte). Andmetöötlusega alustamiseks ei piisa seega ainult vajaduse olemasolust ega õigusliku aluse loomisest – järgima peab ka IKÜM art 5 põhimõtteid ning nende järgimata jätmisel ei ole andmetöötlus õiguspärane.

VTK esitab isikuid salvestavate kaamerate kasutuselevõtmise osas järgmised põhjendused ja võimalikud positiivsed mõjud: see oleks hea alternatiiv tõsiasjale, et TRAM-l puudub õigus rakendada vahetut sundi; TRAM puutub kokku olukordadega, kus kontrollitav isik muutub agressiivseks ning pildi ja heli salvestamine aitaks tõsta ametniku turvatunnet, samuti distsiplineerida agressiivset isikut; kehakaamerate kasutamine tekitab turvatunnet ka isikule, kelle suhtes kontrolli teostatakse; mitteregulatiivsed lahendused oleksid vähem kuluefektiivsed.

Nagu ülal märgitud, ei ole isikuandmete töötlemiseks piisav põhjendus, et teisi meetmeid sama eesmärgi saavutamiseks oleks kulukam või tülikam rakendada – kui esinevad alternatiivsed andmesubjekte vähem riivavad meetmed, siis tuleks neid rakendada. Näiteks on VTK p-s 2.3.1 selgitatud, et põhimõtteliselt oleks võimalik, et järelevalvet viivad läbi kaks ametnikku ühiselt või suurendada koostööd teiste korrakaitseorganitega. Me ei saa nõustuda nii üldsõnalise põhjendusega, et parem on isikuid salvestama hakata, kuna kiirem koostöö Politsei- ja Piirivalveametiga (PPA) ei pruugi olla ajakriitiliselt võimalik ega otstarbekas ressursi kasutamine. Selgusetuks jääb selle lahenduse võimatus – kui tegemist ei ole just hädalukorraga, kus järelevalveametnikku ohustab otsene vahetu rünne, siis tuleks meie hinnangul teha koostööd PPA-ga ning vajadusel ära oodata PPA saabumine sündmuskohale. Seda enam, et TRAM

ametnike järelvalve ei ole siiski sama ohtlikkuse astmega, kui nt patrullpolitseil. Nõustume VTK-s märgituga, et isikud võivad muutuda ametnike suhtes agressiivseks, kuid eelduslikult ei ole suurem osa juhtudest sellised ning seeläbi ei õigusta see pidevalt kõikide filmimist, s.h nende isikute, kes on õiguskuulekad. Seda kinnitab tegelikult ka VTK-s esitatud analüüs, mille kohaselt on meetmega kaasnevaks positiivseks mõjuks see, et ametnike ja isikute vaheline suhtlus muutub mõnevõrra rahulikumaks ning et jälgimisseadmetikke kasutavate ametnike töö tegemine on mõnevõrra ohutum. See tähendab, et ohtu ei minimeeritaks isegi olulisem määral, vaid üksnes mõnevõrra, kuid kaasnev riive privaatsusõigusele on ulatuslik. Meie hinnangul ei õigusta see kaamerate kasutuselevõttu.

Kokkuvõtlikult võiks kehakaamerate kasutamine TRAM poolt olla äärmisel juhul lubatav siis, kui ametnik reaalse ja vahetu ohu esinemisel kaamera manuaalselt käivitab ning kaamera alles siis salvestama hakkab (s.t salvestamata reaalajas jälgimist – filmimist – ei toimu). Selline lahendus aitaks ära hoida isikute privaatsusõiguse põhjendamatut riivamist olukorras, kus ohtu ega seeläbi õiguslikku alust tegelikult ei esine. VTK praegune verisoon paraku sellise võimaluse analüüsi ei sisalda, mistõttu esitame ettepaneku täiendavalt hinnata kirjeldatud lahenduse võimalikkust.

Leiame, et käesoleval hetkel VTK-s toodud üldsõnaline selgitus ei ole piisavalt argumenteeritud seadmetiku kasutamise reguleerimiseks. Seega palume pilti ja heli salvestava seadmetiku kasutamise õiguse reguleerimisest eelnõus loobuda.

- 8. Rahastamispõhimõtete muutmine** – VTK-s (p 3.1.3) on märgitud, et üheks probleemiks on liinide liigituse määratlus, mis ei arvesta haldusreformi tõttu tekkinud suurte omavalitsustega, mille puhul ei saa eeldada, et kogu omavalitsuse sisene ühistransport on omavalitsuse finantseerida.

Ühe lahendusena pakutakse välja terminoloogia korrastamine ja teine võimalik lahendus on läheneda probleemile laiemalt ja püüda terminoloogia korrastamise abil muuta rahastuspõhimõtteid.

Juhime tähelepanu, et üldised põhimõtted selles osas, mis on kohaliku omavalitsuse ja riigi kohustused, sh rahalised kohustused, jäävad kehtima ning terminoloogia korrastamisega neid põhimõtteid muuta ei ole võimalik. Palume eelnõu koostamisel seda arvestada.

- 9. Ettevõtjale antud tegevusloa laiendamine tema tütarettevõtja suhtes** – VTK-s (p 4.3) esitatakse ettepanek ÜTS-i täiendada normiga, et vedajale antud tegevusluba ja tegevusloa tõestatud koopia ei kehti vedaja tütarettevõtja suhtes.

Nõustume VTK-s märgituga, et Euroopa Liidu õiguse kohaselt peab ühenduse tegevusloa taotlema iga ettevõtja eraldi. See on sätestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 1072/2009 artikli 4 lõikes 1, mitte artikli 4 lõikes 3 (VTK-s on ekslikult märgitud). Palume eelnõu koostamisel viidete korrektsusele tähelepanu pöörata.

## **II. Märkused VTK mõjude osa kohta**

- 10.** VTK on põhjalik dokument huvirühmadega konsulteerimiseks. Selles on selgitatud seaduse rakendamisel esile kerkinud probleeme, pakutud erinevaid lahendusvõimalusi ning hinnatud nende mõju.

Soovitame kavandatava seaduseelnõu seletuskirjas esitada rohkem asjakohast statistikat või viiteid uuringutele, mis aitaks paremini mõista probleemide olemust ning põhjendada eelistatud lahenduste valikut.

- 11.** Täpsustamist vajaks muudatus, millega piiratakse Eestis asuvatele välismaalastele teenindajakaardi väljastamist ja omamist (piirang suurendab halduskoormust). Lisatud andmetest ei selgu piirangu põhjenduseks toodud väide, et kavandatav muudatus on vajalik selleks, et soodustada ausat konkurentsi ja hoida ära ebasoovitav mõju.
- 12.** VTK-s pakutud muudatuse puhul, millega soovitakse laiendada Transpordiameti pädevust järelvalve valdkonnas (p 2.1, lk 12–16), aitaks selgitustele kaasa kontrolltegevuste statistika, sh rikkumiste kohta, mille puhul on olnud vaja kaasata mõni teine korrakaitseasutus või

järelevalveorgan. See võimaldaks paremini hinnata probleemi ulatust ning seda, kas tegu on süveneva probleemiga või pigem üksikjuhtudega.

13. VTK-s oleks pidanud sisaldama statistikat juhtumite kohta, kus ametnikud on järelevalve käigus kokku puutunud agressiivse käitumisega, kontrollitavad isikud ei ole täitnud korraldusi või on takistanud järelevalvetoimingut.
14. Liinide definitsioonide muutmise mõjuhinnangu puhul (p 3.1, lk 24) soovitame seletuskirjas esitada statistika kulude kohta nii uue definitsiooni kehtestamisel kui ka juhul, kui definitsiooni ei muudeta. Võimalusel lisage ka mõjutatud sihtrühmade suurus (nt reisijate hulk vastavatel liinidel). See võimaldaks hinnata muudatuse eeldatavat kulutõhusust ning toetaks mõjuanalüüsi objektiivsust.
15. Soovitame seletuskirjas viidata ka teiste riikide kogemusele. Välisriikide praktikate tutvustamine aitab paremini mõista, miks eelnõu koostajad eelistavad just pakutud lahendusi. Näiteks võiks tuua lähiriikide kogemusi teenindajakaardi taotlejate esitavatest nõuetest.
16. Lisaks soovitame seletuskirjas selgitada ka alternatiivsete lahenduste mõju. Näiteks võiks kaaluda mõjuhinnangu lisamist lahendusele, et sularahaga maksmise võimalus kaotatakse (lk 17) või nõudeliinide järelevalvet tehakse reaalajas GPS-asukoha jälgimise kaudu (lk 26). Seaduseelnõu seletuskirjas soovitame valitud lahenduste mõjuanalüüsi täiendada mitteregulatiivsete lahendustega ja võimalike kaasnevate riskidega.
17. Olete toonud välja, et TRAM-i pädevuse laiendamine aitab kaasa tõhusamale ja paindlikumale järelevalvekorraldusele, vähendab dubleerivaid tegevusi ning suurendab ühistranspordi turvalisust (lk 16). Soovitame seletuskirjas esitada skeemina nii kehtiv kui ka kavandatav järelevalvekorraldus, et muudatuse sisu oleks paremini mõistetav ja võrreldav.

Lugupidamisega

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Liisa-Ly Pakosta  
justiits- ja digiminister

Kärt Voor 5868 0033, kart.voor@justdigi.ee  
Mari Käbi  
Margreth Adamson  
Monika Tappo  
Alar Teras  
Einar Hillep  
Merili Koppel  
Karen Alamets