



Õiguskantsler

Teie 18.03.2014 nr

Meie 08.07.2014 nr 6-3/140409/1402988

**Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta
Digitaalse sõidumeeriku kaardi taotlemine**

Lugupeetud []

Pöördusite minu poole avaldusega, milles palusite mul kontrollida liikluseaduse ja selle alusel antud majandus- ja kommunikatsiooniministri 25.02.2011 määruse nr 13 „Digitaalse sõidumeerikuga mootorsõiduki juhi, tööandja, töökoja ja kontrollija kaardi taotlemise, andmise ja kasutamise kord” (edaspidi *digitaalse sõidumeeriku määrus*) vastavust põhiseadusele. Täpsemalt palusite mul hinnata, kas põhiseadusega on kooskõlas olukord, kus digitaalse sõidumeeriku juhi kaarti omaval isikul ei ole samaaegselt võimalik saada töökoja kaarti.

Menetluse tulemusel **ei tuvastanud ma piirangu, mille kohaselt ei saa isikul olla korraga digitaalse sõidumeeriku juhi kaarti ja töökoja kaarti, vastuolu põhiseadusega.**

Selgitan Teile alljärgnevalt oma menetluse käiku ning põhjendan oma seisukohta.

1. Menetluse käik

Pöördusin menetluse käigus teabe nõudmisega majandus- ja kommunikatsiooniministri poole.

Uurisin majandus- ja kommunikatsiooniministrilt, mis põhjusel on kehtestatud nõue, et isik ei või samal ajal omada digitaalse sõidumeeriku juhi kaarti ning digitaalse sõidumeeriku paigaldaja ja kontrollijana tegutsemiseks vajalikku töökoja kaarti. Samuti uurisin digitaalsete ning mehaaniliste sõidumeerikute kasutamise kohta.

Majandus- ja kommunikatsiooniminister selgitas oma vastuses, et digitaalse sõidumeeriku juhi kaart võimaldab juhti tuvastada ning salvestada juhi töö-, sõidu- ja puhkeajaga seotud tegevuse andmeid. Eelkõige on selline andmete salvestamine vajalik, tagamaks, et juhid peavad kinni tööajanõuetest, kasutaksid puhkeaegasid puhkamiseks ega muutuks liikluses väsimuse tõttu endale ega teistele ohtlikuks. Digitaalse sõidumeeriku töökoja kaart laseb tuvastada kaardi omanikku ning võimaldab kaardi omanikul sõidumeerikut katsetada, tehniliselt kontrollida ja sõidumeerikust andmeid alla laadida (see hõlmab seadme andmemällu salvestatud juhi tööaega

või aparaadi rikkeid näitavate andmefailide osalist või täielikku kopeerimist). Kui sõidumeeriku töös ilmnevad rikked, võib töökoja kaardi omanik ka sõidumeeriku tarkvara uuendada.

Majandus- ja kommunikatsiooniminister rõhutas, et kindlustamaks sõidu- ja puhkeagadest kinnipidamist, on väga oluline tagada mõõteandmete usaldusväärsus ning minimeerida võimalusi sõidumeeriku ebaausaks kasutamiseks. Minister lisas, et olgugi, et sõidu- ja puhkeagadest kinnipidamise üle teostab järelevalvet ka politsei, ei võimalda politsei kasutuses olevad tehnilised vahendid sõidumeeriku andmemälus olevate andmete või tarkvara turvarikkumiste analüüsi. Just seepärast mängivad digitaalsete sõidumeerikute kontrollimisel olulist rolli tunnustatud töökojad, kellel on paremad tehnilised vahendid ning oskusteave sõidumeerikute manipulatsioonide avastamiseks. Ministri selgituste kohaselt on digitaalse sõidumeeriku töökoja kaardi puhul oluline silmas pidada, et sõidumeerikute kontrollijatele saab teatavaks kogu sõidumeerikute tehniline, sealhulgas turvalisust puudutav informatsioon ning sellega seonduvalt on töökoja kaardi omanikul tehniliselt võimalik ka digitaalse sõidumeeriku andmeid manipuleerida (nt paigaldades sõidukisse vastava seadme, mis lülitab välja liikumisanduri). Arvestades töökodade olulist rolli digitaalsete sõidumeerikute kontrollimisel, on oluline vältida võimalikke huvide konflikte juhtide ja töökoja kaartide valdajate vahel. Majandus- ja kommunikatsiooniminister viitas, et selline huvide konflikti vältimise kohustus tuleneb juba digitaalsete sõidumeerikute regulatsiooni aluseks olevast Euroopa Liidu õigusest. Nimelt näeb autovedudel kasutatavate sõidumeerikute kohta kehtestatud Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse 165/2014¹ artikkel 24 lõige 4 ette, et liikmesriigid ja nende pädevad asutused võtavad kohaseid meetmeid paigaldajate või töökodade ning veoettevõtjate vahelise huvide konflikti tekke vältimiseks. Majandus- ja kommunikatsiooniminister selgitas, et kuna huvide konflikti vältimise meetmed on jäetud liikmesriikide otsustada, on Eesti leidnud, et suurim huvide konflikt tekib olukorras, kus kontrollija ning kontrollitav on ühes isikus. Seetõttu on kehtestatud ka liiklusseaduse (edaspidi *LS*) § 132 lõike 2 punktis 2 ja digitaalsete sõidumeerikute määruse § 6 lõikes 4 sätestatud piirangud.

Mis puutub juhtidesse, kes kasutavad töö- ja puhkeaja üle arve pidamiseks mehaanilist sõidumeerikut, siis nähtus majandus- ja kommunikatsiooniministri vastusest, et kuna mehaaniliste sõidumeerikute kasutamisel ei toimu andmete salvestamine mitte juhi kaardi vaid sõidumeeriku salvestuslehtede abil, siis ei laiene mehaanilist sõidumeerikut kasutavatele juhtidele ka digitaalsete sõidumeerikute määruse § 6 lõikes 4 sätestatud piirang, s.t need isikud saavad taotleda töökoja kaarti. Seejuures rõhutas minister, et alates 01.05.2006 muutus esmakordselt kasutusele võetavates sõidukites digitaalne sõidumeerik kohustuslikuks. Samuti nähtub määruse 165/2014 artikkel 3 lõikest 4, et kõik rahvusvahelises liikluses osalevad mootorsõidukid tuleb 15 aasta jooksul pärast uut tüüpi digitaalse sõidumeeriku kasutusele võtmisest sõidumeerikuga varustada. Seega ei ole mootorsõiduki juhtidel piiramatut vabadust valida, kas kasutada mehaanilist või digitaalset sõidumeerikut, vaid see sõltub sõiduki valmistamise aastast, ning digitaalsete sõidumeerikute arv üha kasvab. Arvestades digitaalsetele sõidumeerikutele üleminekut ning seda, et järk-järgult karmistatakse andmete usaldusväärsuse tagamisele suunatud meetmeid, on oluliselt suurenenud ka töökodade roll digitaalsete sõidumeerikute kontrollimisel ning nende vastutus töö- ning puhkeajanõuetest kinnipidamise tagamisel.²

¹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus 165/2014 on eestikeelsena kättesaadav Eur-Lex kodulehelt: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0165&from=EN>.

² Majandus- ja kommunikatsiooniministri täispikk vastus on käesolevale kirjale lisatud.

2. Õiguskantsleri seisukoht

Põhiseaduse (edaspidi *PS*) § 29 lg 1 esimene lause sätestab, et igaühel on õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Samas nähtub juba põhiseaduse § 29 lg 1 teisest lausest, et see õigus ei ole piiramatu, vaid seadusandja võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra, s.t seadusandja võib põhjendatud juhtudel piirata nii elukutse, tegevuseala kui ka töökohta valikuvabadust, nt kehtestades kõrgendatud kogemus- või kvalifikatsiooninõuded. Loomulikult ei tohi seadusandja seatud piirangud olla meelevaldsed, vaid peavad reeglina teenima avalikust huvist lähtuvat eesmärki ning olema seda eesmärki silmas pidades mõõdukad.

Veel selgitan, et arvestades Eesti õiguse tihedat läbipõimumist Euroopa Liidu (EL) õigusega, on võimalik, et nii mõnedki tegevusala, elukutse ja töökohta vaba valiku piirangud lähtuvad otseselt või kaudselt just EL õigusest. Sellisel juhul on Eesti seadusandja otsustusruum ahenenud ning ta peab järgima EL õigusest tulenevaid eesmärke ja piiranguid. Mõnel juhul võivad piirangud olla juba EL õigusest endas kindlaks määratud, mõnel juhul annab EL õigus ette aga üksnes eesmärgi, jättes konkreetsete rakendusmeetmete valiku liikmesriikide seadusandjatele. Just taolise viimase olukorraga on tegemist ka digitaalsete sõidumeerikute puhul.

Nii nagu viitas majandus- ja kommunikatsiooniminister, reguleerib autovedudel sõidumeerikute, kaasaarvatud digitaalsete sõidumeerikute kasutamist Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus 165/2014. Selle määruse preambula punkt 15 selgitab, et paigaldajatel ja töökodadel on sõidumeerikute turvalisuses tähtis osa ning et liikmesriigid peaksid võtma kohaseid meetmeid paigaldajate või töökodade ja autoveo-ettevõtjate vahelise huvide konflikti tekke vältimiseks. Ka määruse artikkel 24 lg 4 sätestab, et „[l]iikmesriigid ja nende pädevad asutused võtavad kohaseid meetmeid paigaldajate või töökodade ning veoettevõtjate vahelise huvide konflikti tekke vältimiseks.”

Nagu majandus- ja kommunikatsiooniminister mulle selgitas, siis ongi üheaegselt digitaalse sõidumeeriku juhi ja töökoja kaardi omamise keeld sätestatud selleks, et täita EL õigusest tulenevat kohustust vältida võimaliku huvide konflikti tekkimist olukorras, kus digitaalset sõidumeerikut kasutava mootorsõiduki juht ning samas ka sõidumeerikute paigaldaja ning kontrollija on ühes isikus. Loomulikult ei ole huvide konflikti vältimine asi iseeneses, vaid selle laiem eesmärk on tagada, et mootorsõidukite juhid peaksid tõepoolest kinni töö- ja puhkeaja nõuetest. Seejuures on lisaks tavapärase liiklusjärelvalvele teostamisele oluline piirata ka neid olukordi, kus kas juht ise või digitaalseid sõidumeerikuid paigaldava töökoja tööline võiksid sõidumeerikuid manipuleerides seda eesmärki kahjustada. Nõustun siinkohal majandus- ja kommunikatsiooniministriga, et viimatimainitud oht on tõepoolest suurem olukorras, kus mootorsõiduki juht ja sõidumeerikute paigaldaja ning kontrollija on samas isikus. Sisuliselt teenib kõnealune piirang eesmärki, et üks ja sama isik ei saaks olla korraga nii kontrollija kui ka kontrollitava rollis.

Märgin siiski, et küsimuse all olev piirang ei tähenda, et isik, kes on töötanud või töötab digitaalset sõidumeerikut kasutava mootorsõiduki juhina, ei saaks üldse töötada sõidumeerikute paigaldajana ja vastupidi. Liiklusseadusest ja digitaalsete sõidumeerikute määrusest tulenev piirang tähendab üksnes seda, et isik ei saa neid rolle täita samaaegselt. Soovides aga juhi asemel töötada töökojas digitaalsete sõidumeerikute paigaldajana, on isikul võimalik esitada taotlus oma juhi kaardi kehtetuks tunnistamiseks (LS § 135 lg 1 p 6). Pärast seda on juba võimalik taotleda töökoja kaarti.

Eespool toodud arutelude valguses olen seisukohal, et piirang, mille kohaselt ei tohi isikul olla samaaegselt digitaalse sõidumeeriku juhi kaarti ja töökoja kaarti, s.t isik ei või samaaegselt

töötada nii digitaalset sõidumeerikut kasutama pidava mootorsõiduki juhina ning sõidumeerikute paigaldaja ja kontrollijana, teenib avalikust huvist lähtuvat olulist eesmärki. Arvestades nende huvide kaalukust, mida piirang teenib, ning samuti seda, et isikul on sisuliselt siiski võimalik töötada nii juhina kui ka sõidumeerikute paigaldajana (lihtsalt mitte samaaegselt), ei piira kõnealune keeld minu hinnangul ebaproportsionaalselt PS § 29 lõikes 1 sätestatud õigust valida tegevusala, elukutset ja töökohta.

Mis puutub mehaanilisi sõidumeerikuid, siis nende puhul ei kasutata digitaalsetele sõidumeerikutele omaseid juhi ja töökoja kaarte. Seepärast ei laiene liikluseadusest ja digitaalsete sõidumeerikute määrusest tulenev juhi ja töökoja kaardi samaaegse omamise piirang mehaanilistele sõidumeerikutele ning mehaanilist sõidumeerikut kasutaval isikul on võimalik taotleda digitaalse sõidumeeriku töökoja kaarti. Samas ei teki viimatikirjeldatud olukorras sellist otsest huvide konflikti nagu olukorras, mil isikul on korruga digitaalse sõidumeeriku juhi ja töökoja kaardid. Teisisõnu: kuigi praktikas on isikul ilmselt võimalik manipuleerida ka mehaanilist sõidumeerikut, siis võib eeldada, et asjaolu, et isikul on samaaegselt ka digitaalse sõidumeeriku töökoja kaart, ei hõlbusta ega aita veel iseenesest kuidagi sellele tegevusele kaasa.

Nagu ka majandus- ja kommunikatsiooniminister selgitas, siis on Euroopa Liidus võetud suund mehaaniliste sõidumeerikute digitaalsetega asendamisele ning üldiselt sõidumeerikute eesmärgipärase toimimise ja usaldusvääruse üle järelevalve karmistamisele. Nii võib mehaaniliste ja digitaalsete sõidumeerikute paralleelselt kasutuses olekut pidada ilmselt mõõduvaks nähtuseks ning edaspidi võetakse eelduslikult suund üha enam sellele, et tagada andmete usaldusväärsus ja kuritarvitamiste vältimine just digitaalsete sõidumeerikute osas.

Eeltoodud argumentide valguses ei tuvastanud ma Teie poolt viidatud küsimuses vastuolu põhiseadusega.

Täna Teid veel kord minu poole pöördumast. Kuigi minu seisukoht ei pakkunud Teile ehk oodatud lahendust, loodan siiski, et minu selgitustest oli Teile abi.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Hent Kalmo
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Lisa: Majandus- ja kommunikatsiooniministri 30.04.2014 vastus nr 1.1-14/14-00110/002