



Õiguskantsler

Egert Belitšev
peadirektor
Politsei- ja Piirivalveamet
ppa@politsei.ee

Teie nr

Meie 17.06.2024 nr 7-4/240685/2403635

Digitaalse isikutunnistuse väljastamine

Austatud Egert Belitšev

Õiguskantsleri poole pöördui kaebusega, et Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) ei väljasta teenindusbüroodes digitaalseid isikutunnistusi. PPA kodulehel avaldatud teabe kohaselt väljastatakse digitaalseid isikutunnistusi üksnes Selveri kauplustes. PPA selgitas taotlejale, et digitaalne isikutunnistus ei ole kohustuslik isikut tõendav dokument, vaid vabatahtlikult taotletav dokument, mistõttu PPA on otsustanud väljastada neid dokumente vaid välise teenuseosutaja vahendusel.

Leian, et PPA otsus, mille kohaselt digitaalseid isikutunnistusi PPA teenindusbüroodes ei väljastata, mistõttu saavad inimesed digi-ID kätte ainult välise teenuseosutaja kaudu täiendava teenustasu eest, on vastuolus isikut tõendavate dokumentide seaduse ning põhiseaduse § 3 lõikega 1 ja §-dega 14, 32 ja 113.

Ka digitaalne isikutunnistus on Eesti Vabariigi isikut tõendav dokument, mida väljastatakse isikut tõendavate dokumentide seaduse alusel. Isikut tõendavate dokumentide seadus ei näe ette võimalust, et PPA võib jätta mõne isikut tõendava dokumendi PPA teenindusbüroos väljastamata. Seaduse seletuskirjas on selgelt öeldud, et kuigi PPA võib anda isikut tõendavate dokumentide väljastamise ülesande üle eraõiguslikule isikule, on see inimese jaoks lisavõimalus, kuidas oma dokument kätte saada, ning tal on jätkuvalt õigus dokument kätte saada ka PPA teenindusbüroost. See tähendab, et igaüks võib ise otsustada, kas ta soovib dokumendi kätte saada kauplusest, ja ainult sel juhul tuleb tal maksta teenustasu.

Kuna PPA keeldub väljastamast digitaalseid isikutunnistusi PPA teenindusbüroodes, on PPA oma otsusega pannud inimestele kohustuse maksta täiendavat teenustasu seadusega ettenähtud dokumendi saamiseks. Selline tegevus on vastuolus seaduse ja põhiseaduse §-dega 32 ja 113.

Palun viia PPA halduspraktika seadusega kooskõlla ning võimaldada inimestel saada digitaalsed isikutunnistused kätte PPA teenindusbüroost. Palun viige ka PPA veebilehel avaldatud teave seadusega kooskõlla.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Asjaolud

1. Õiguskantsleri poole pöördus inimene, kes soovis 2024. aasta aprillis taotleda uut digitaalset isikutunnistust, kuna eelmise dokumendi kehtivusaeg hakkas lõppema. PPA [veebilehel](#) on avaldatud teave, et PPA teenindusbürood ei väljasta digitaalseid isikutunnistusi, neid väljastatakse üksnes Selveri kauplustes ja dokumendi kättesaamine on tasuline.¹

2. Avaldaja esitas 03.04.2024 PPA-le kaebuse, et selline digitaalse isikutunnistuse väljastamise kord on vastuolus [isikut tõendavate dokumentide seaduse](#) (ITDS) § 12¹ lõigetega 1 ja 2².

3. PPA vastas avaldajale 25.04.2024 (kiri nr 15.1-2/22-2), et „PPA on andnud halduskoostöö seaduses sätestatud korras dokumentide väljastamise üle lepingupartneri alltöövõtjale Selverile. Digitaalse isikutunnistuse näol ei ole tegemist kohustusliku isikut tõendava dokumendiga, see on mugavusteenus ning seetõttu oleme otsustanud pakkuda seda teenust üksnes meie lepingulise partneri vahendusel“.

4. Siseministerium selgitas 08.05.2024 avaldajale, et digitaalse isikutunnistuse väljastamine ainult teenuseosutaja kaudu on kooskõlas ITDS-iga, sest PPA-l on õigus anda dokumendi väljastamise ülesanne halduslepinguga üle eraõiguslikule isikule. Ministeriumi selgituse kohaselt ei ole ITDS-is sätestatud, et PPA peab tagama digitaalse isikutunnistuse ehk teisese isikut tõendava dokumendi väljastamise ka PPA teenindusbüroodes.

5. Siseministerium vastas avaldaja uuele pöördumisele 14.05.2024. Ministerium mõõnis, et 2016. aastal vastu võetud isikut tõendavate dokumentide seaduse, krediitiasutuste seaduse ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse muutmise seaduse [eelno](#) seletuskirja kohaselt on eraõigusliku juriidilise isiku teenuse kasutamine vabatahtlik. Siseministerium leidis, et eelno seletuskirjas ei ole täpsustatud, kas mõeldud on üksnes kohustusliku dokumendi väljastamist või kõigi ITDS-i alusel välja antavate dokumentide väljastamist. Seaduses ei ole selgelt öeldud, et välise teenuseosutaja kaudu dokumendi väljastamine on alternatiivne võimalus. Siseministerium leidis, et „[k]ui võrd eelno seletuskiri on oma olemuselt seaduseelno selgitava eesmärgiga ega oma õigust loovat mõju, tuleks kahtluse või mitmeti tõlgendatavuse korral lähtuda kehtivast regulatsioonist“.

6. Siseministerium selgitas, et kui inimesele ei sobi näiteks riigilõivu- või teenustasu määr ning dokumendi taotlemise või väljastamise tingimused, siis ei ole inimesel kohustust digitaalset isikutunnistust taotleda. Näiteks saab ka mobiil-ID-d taotleda ja väljastada ainult mobiilioperaatori kaudu. Siseministerium on koostanud riigilõivu seaduse muutmise eelno, millega nähakse ette eraõigusliku juriidilise isiku kaudu dokumendi väljastamise korral soodsam riigilõiv.² Kavandatud muudatused peaksid jõustuma 1. jaanuaril 2025. Praegu on avaldajal võimalik taotleda riigilõivu vähendamist [riigilõivuseaduse](#) § 38 lõigete 1 ja 2 alusel.

Isikut tõendavate dokumentide väljastamine

7. [Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) § 3 lõike 1 esimese lause kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. See tähendab, et haldusorgan peab toimima seaduste kohaselt. Seadustes on kehtestatud haldusotsuste tegemiseks vajalikud pädevus- ja volitusnormid.

¹ PPA veebilehel on märgitud: „Teeninduses digi-ID ei väljastata. [...] Kauplustes dokumendi kättesaamine on tasuline. Teenuse eest saab tasuda dokumendi kättesaamisel teenusepakkuja juures.“

² Riigilõivuseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse [eelno 417 SE](#).

8. Põhiseaduse § 14 kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Põhiseaduse §-st 14 tuleneb õigus menetlusele ja korraldusele³ ning õigus heale haldusele⁴.

9. Põhiseaduse § 32 kaitseb omandiõigust. See on üldine varalisi õigusi kaitsev norm, mille kaitse hõlmab ka raha ning rahaliselt hinnatavaid õigusi ja nõudeid.⁵

10. Riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed sätestatakse seadusega (põhiseaduse § 113). Riigikohus on leidnud, et „selles sättes on püütud võimalikult täielikult loetleda kõiki avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi. Üldkogu on seisukohal, et § 113 kaitsealas on kõik avalik-õiguslikud rahalisel kohustused, sõltumata sellest, kuidas neid ühes või teises õigusaktis nimetatakse. Paragrahvi 113 eesmärgiks on saavutada olukord, kus kõik avalik-õiguslikud rahalisel kohustused kehtestatakse üksnes Riigikogu poolt vastu võetud ja seadusena vormistatud õigusaktiga“.⁶

11. ITDS § 12¹ lõike 1 esimese lause kohaselt väljastatakse isikut tõendavad dokumendid üldjuhul PPA või Välisministeeriumi kaudu.

12. ITDS § 3¹ järgi võib isikut tõendava dokumendi väljastamisega seotud ülesande täitmiseks sõlmida halduslepingu halduskoostöö seaduses sätestatud korras. Kehtiva seaduse kohaselt võib eraõiguslikule isikule üle anda ka ITDS §-s 12¹ sätestatud ülesanded (ITDS § 3¹ lg 2).

13. PPA sõlmis 12.08.2022 AS-iga Hansab halduslepingu (nr 20-2.3/17-9).⁷ AS Hansab on sõlminud omakorda lepingu AS-iga Selver, nii et halduslepingu alusel väljastab isikut tõendavaid dokumente AS Selver. Kui inimene saab dokumendid kätte eraõigusliku isiku kaudu, tuleb tal selle eest maksta teenustasu (ITDS § 3¹ lg 5). Teenustasu suurus lepitakse kokku halduslepingus (halduslepingu p 5).⁸

14. ITDS § 3¹ kohta on eelnõu seletuskirjas öeldud, et „[t]asu maksmise kohustus on taotluse esitajal, kes otsustab isikut tõendava dokumendi väljaandmise taotluse esitamiseks või väljaantud dokumendi kättesaamiseks kasutada eraõigusliku juriidilise isiku teenuseid. Nende teenuste kasutamine on taotluse esitajale vabatahtlik ning isikutel säilib õigus otse PPA ja/või välisesinduse poole pöörduda. [...] Kuna tegemist on isiku jaoks alternatiivse võimalusega, mille kasutamine on vabatahtlik, siis ei saa tasu suurus tema õigusi piirata. Igal isikul on ka edaspidi õigus pöörduda otse haldusorgani poole ning mitte kasutada teenusepakkujat“.⁹

³ RKÜKo 28.10.2002, nr [3-4-1-5-02](#), p 30.

⁴ RKPJKo 17.02.2003, nr [3-4-1-1-03](#), p 14-16.

⁵ RKÜKo 17.06.2004, nr [3-2-1-143-03](#), p 18; RKÜKo 31.03.2011, nr [3-3-1-69-09](#), p 56.

⁶ RKÜKo 22.12.2000, nr [3-4-1-10-00](#), p 20; RKPJKo 19.12.2003, nr [3-4-1-22-03](#), p 17-19. Vt ka L. Lehis, K. Lind. [Paragrahv 113 kommentaarid 9 ja 15](#). – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2020.

⁷ [Riigi Teatajas](#) on avaldatud üldine teave kontsessioonilepingu sõlmimise kohta, kuid ei ole avaldatud halduslepingu teksti ega selle lisasid. Osa hankemenetluse dokumente (sh halduslepingu projekt) on välja pandud riigihangete registris (viitenumbri [249232](#)).

⁸ Dokumendi kättesaamisel tuleb teenustasu maksta järgmiselt: 15-aastased ja vanemad peavad dokumendi kättesaamisel tasuma 7,3 eurot iga dokumendi kohta; alla 15-aastased, vanaduspensionärid ja puuetega inimesed 4,4 eurot iga dokumendi kohta.

⁹ Isikut tõendavate dokumentide seaduse, krediidasutuste seaduse ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse muutmise seaduse [eelnõu 232 SE](#) seletuskiri, lk 5.

15. Õigusaktide tõlgendamisel tuleb eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust neile tõlgendustele, mis põhiseadusega kooskõlas ei ole. Samuti tuleb tõlgendamisel eelistada sellist tõlgendusviisi, mis tagaks põhiseaduslike väärtuste kõige suurema kaitse. Ühtlasi peab jälgima, et valitud tõlgendusviis oleks mõistlik ja põhiseadusega kooskõlas, samas kui vastupidine oleks ebamõistlik ja põhiseadusvastane.¹⁰

16. Praegusel juhul ei ole ühtegi õigusnormi ega asjakohast põhjendust, mis võimaldaks PPA-l keelduda isikut tõendavate dokumentide väljastamisest PPA teenindusbüroodes ning võimaldada isikut tõendavaid dokumente kätte saada vaid eraõigusliku isiku kaudu täiendava tasu eest.

17. Isikut tõendavate dokumentide väljastamine on üks PPA põhiülesandeid ([politsei ja piirivalve seaduse](#) (PPVS) § 3 lg 1 p 2, ITDS § 12¹). Põhiseadus sätestab üldise nõude, et avaliku võimu teostajad võivad teha vaid seda, mis on õigusaktidega lubatud (st peab olema vastav pädevus- ja volitusnorm). Eelnõu seletuskirjas on selgelt öeldud, et Riigikogu pidas ülesande eraõiguslikule isikule üleandmist täiendavaks, vabatahtlikuks võimaluseks. Lisatasu eest pakutav teenus on vabatahtlik ning selle teenustasu maksab inimene siis, kui ta soovib saada dokumenti kätte kauplusest. Riik ei või panna inimest olukorda, kus ta peab seadusega ettenähtud õiguse kasutamiseks maksuma teenustasu, kuigi seadus sellist nõuet ette ei näe. Kehtiva seaduse kohaselt ei ole alust nõuda, et inimene saab dokumendi kätte ainult eraõigusliku isiku kaudu ja tal tuleb selle eest maksta lisaks teenustasu.

18. Seaduses ei ole sätestatud volitusnormi, mis annaks PPA-le kaalutusõiguse otsustada, et kui PPA annab isikut tõendavate dokumentide väljastamise ülesande halduslepinguga eraõiguslikule isikule, võib PPA keelduda osa dokumentide väljastamisest PPA teenindusbüroodes. Kui Riigikogu oleks soovinud anda PPA-le õiguse sellist kaalutusõigust teostada ja seejuures ise avalik-õigusliku ülesande täitmisest keelduda, pidanuks seadusega ette nägema sellekohase volitusnormi. Volitusnormis peab olema kehtestatud, mis asjaolusid peab haldusorgan kaalutusõiguse teostamisel arvestama.

19. PPA põhjendas keeldumist sellega, et digi-ID ei ole kohustuslik isikut tõendav dokument. Seaduses ei ole aga sätestatud, et PPA peab jätkama pärast eraõigusliku isiku kaasamist vaid kohustuslike isikut tõendavate dokumentide väljastamist. On ju ka mitme muu isikut tõendava dokumendi taotlemine vabatahtlik ning dokumendi kohustuslikkus sõltub ka taotleja vanusest.

20. Ka digitaalne isikutunnistus on isikut tõendav dokument, mida väljastatakse seaduse alusel (ITDS § 2 lg 1¹). Seaduse kohaselt on Eestis elava Eesti kodaniku kohustuslik dokument isikutunnistus (ITDS § 5), Eestis kehtiva elamisõiguse alusel elaval Euroopa Liidu kodanikul isikutunnistus (ITDS § 6 lg 1) ning Eestis kehtiva elamisloa või elamisõiguse alusel elaval kolmanda riigi kodanikul elamisloakaart (ITDS § 6 lg 2). Dokumendikohustust ei ole noorematel kui 15-aastastel inimestel (ITDS § 5 lg 2, § 6 lg 3). Niisiis ei ole ka näiteks pass kohustuslik dokument. PPA põhjendustest lähtudes võiks PPA seega keelduda oma äranägemise järgi ka muude dokumentide väljastamisest teenindusbüroodes.

21. Eraõiguslikul isikul on seaduse kohaselt õigus võtta teenustasu dokumendi väljastamise eest, kuid selle kulu kandmise kohustus tekib vaid juhul, kui inimene ise otsustab, et ta soovib dokumendi kätte saada eraõigusliku isiku kaudu. Kuna aga PPA ei väljasta digitaalseid isikutunnistusi teenindusbüroodes, vaid neid on võimalik kätte saada üksnes Selveri kauplustest, on PPA sisuliselt kehtestanud inimestele rahalise lisakohustuse digitaalse isikutunnistuse saamisel.

¹⁰ RKPJKo 08.03.2011, nr [3-4-1-11-10](#), p 72; RKÜKo 22.02.2005, nr [3-2-1-73-04](#), p 36.

See on vastuolus seadusega, sest seaduse kohaselt saab inimeselt nõuda seda teenustasu vaid juhul, kui ta ise soovib (nt mugavuse eesmärgil) dokumendi kätte saada eraõigusliku isiku kaudu.

22. PPA teenindusbüroodes isikut tõendavate dokumentide väljastamisest keeldumine on õigusvastane sellest hoolimata, kas inimesel on võimalik taotleda riigilõivu vähendamist, kui ta peab dokumendi kätte saama eraõigusliku isiku kaudu ning maksma selle eest teenustasu. Kehtiv seadus ei näe ka ette võimalust sellises olukorras riigilõivu vähendada.

23. [Riigilõivuseaduse](#) (RLS) § 38 lõige 1 sätestab, et PPA-l on õigus inimese majanduslikust olukorrast lähtuvalt või riigiasutuse või kohaliku omavalitsuse üksuse organi põhjendatud taotluse alusel vabastada inimene RLS §-s 272 sätestatud riigilõivu tasumisest või vähendada riigilõivumäära. Riigilõivust ei vabastata ja riigilõivumäära ei vähendata, kui taotletav dokument ei ole kohustuslik ning taotleja ei põhjenda vältimatut vajadust kasutada dokumenti (RLS § 38 lg 2).

24. Sellest nähtub, et inimese taotluse alusel saab riigilõivu vähendada vaid juhul, kui see on põhjendatud tema majandusliku olukorraga. Lisaks ei kohaldata seda erisust vabatahtliku isikut tõendava dokumendi taotlemisel, kui inimene ei tõenda vältimatut vajadust dokumenti kasutada. Digi-ID on vabatahtlik dokument, ning digitaalallkirja on võimalik anda ka muude vahenditega. Ühtlasi ei ole seaduslikku alust nõuda, et inimene peaks haldusorganilt taotlema mõnda soodustust selleks, et hüvitada talle haldusorgani õigusvastase tegevusega tekitatud kulu.

25. Ka juhul, kui jõustub riigilõivuseaduse muudatus, ei anna see haldusorganile alust piirata inimeste õigust saada isikut tõendavaid dokumente kätte PPA teenindusbüroost. Väiksem riigilõivumäär võib olla vaid soodustav asjaolu, mille põhjal võib inimene ise otsustada, kas ta soovib dokumendi kätte saada eraõigusliku isiku kaudu.

26. Kuna PPA on keeldunud digitaalsete isikutunnistuste väljastamisest PPA teenindusbüroodes, on PPA tegevus vastuolus põhiseadusega ning isikut tõendavate dokumentide seadusega. PPA peab võimaldama inimestel kõiki isikut tõendavaid dokumente saada kätte PPA teenindusbüroodest.

Palun teatage kümne tööpäeva jooksul, kuidas olete ettepanekut järginud.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Koopia: Siseministerium