



Õiguskantsler

Juta Saarevet  
Sotsiaalkindlustusamet  
ska@ensib.ee

Teie nr

Meie 05.09.2013 nr 7-4/130677/1303823

## **Menetlusteade ID-kaardi kui töövahendi hankimise kulu hüvitamine**

Austatud peadirektor

Pöördun Teie poole seoses mulle esitatud avalduses tõstatatud küsimusega, kas ID-kaardi hankimisega seotud kulu saab käsitleda [avaliku teenistuse seaduse](#) (ATS) §-s 47 nimetatud teenistusülesannete täitmiseks vajaliku kuluna, mille hüvitamist on avalikul teenistujal õigus taotleda. Mulle avalduse esitanu kirjeldas, et ta kasutab ID-kaarti oma igapäevase töövahendina Sotsiaalkindlustusametis ning soovib hankida digitaalse isikutunnistuse, mida saaks kasutada töövahendina, ilma et isiklik ID-kaart tööülesannete täitmise tõttu liiga kiiresti ära kuluks.

Kuna tõstatatud küsimus võib arvestades avaliku halduse elektrooniliste süsteemide laialdast kasutamist ning seejuures kõrge turvalisuse tagamiseks teenistuja igakordse identifitseerimise vajadust puudutada väga paljusid teenistujaid, otsustasin sellega tegeleda. Küsisin ATS § 47 eesmärgi ja sisu väljaselgitamiseks ka justiitsministri poole.

Märgin, et oma analüüsis ei anna ma hinnangut Sotsiaalkindlustusameti tegevuse õiguspärasusele, vaid piirdun ATS § 47 lg 1 sätte eesmärgi tuvastamise ja sisustamisega.

Tutvunud mulle esitatud avalduse, justiitsministri vastuse ja ATS §-ga 47, **asun seisukohale, et ID-kaardi (täiendava) hankimisega seotud kulu tuleb avalikule teenistujale hüvitada juhul, kui selle kasutamine igapäevatöös on hädavajalik ning uue kaardi hankimiseta ei oleks võimalik teenistusülesandeid täita või kannataks oluliselt teenistusülesannete täitmise kvaliteet.** Sellisel juhul võib eeldada, et kaardi kasutuskõlbmatuks muutumine on tingitud teenistusülesannete täitmisest (mitte erakasutuse tõttu).

Selgitan oma seisukohta põhjalikumalt.

### **I Asjassepuutuv õigusnorm**

[Avaliku teenistuse seaduse](#) § 47

#### **§ 47. Teenistusülesannete täitmiseks vajalike kulude hüvitamine**

- (1) Ametnikule hüvitatakse teenistusülesannete täitmiseks otseselt vajalikud kulud põhjendatud ulatuses.
- (2) [Vabariigi Valitsus võib kehtestada](#) käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud kulude loetelu ning kulude hüvitamise täpsustatud tingimused ja korra määrusega.

## II Õiguskantsleri seisukoht

1. Mulle esitatud avalduses kirjeldati, et ID-kaarti kasutatakse oma igapäevase töövahendina ning sellest tulenevalt sooviks ametnik endale hankida digitaalse isikutunnistuse, mida saakski kasutada töövahendina, ilma et personaalne ID-kaart kuluks tööülesannete täitmise tõttu liiga ruttu ära.
2. Nii nagu oma kirja alguses märkisin, pöördusin antud küsimusega ka justiitsministri kui avaliku teenistuse seaduse ettevalmistaja poole ning palusin selgitust ATS §-s 47 toodu osas. Ennekõike soovisin teada, mida pidada silmas mõiste „otseselt vajalikud kulud“ all ning kas ATS § 47 mõtteks ja eesmärgiks võib olla käsitleda ka ID-kaarti sellise teenistusülesannete täitmiseks vajaliku töövahendina, mille hankimise kulu hüvitamist on teenistujal õigus taotleda.
3. Justiitsminister selgitas, et ATS § 47 lg 1 kohaselt hüvitatakse ametnikule teenistusülesannete täitmiseks otseselt vajalikud kulud põhjendatud ulatuses. Kulude hüvitamisel peab hindama järgmiseid asjaolusid:
  - 1) kas need on kulud, mida ametnik ei tee enda isiklikest huvidest lähtuvalt ehk mida ta ei oleks teinud juhul, kui ta ei peaks teenistusülesandeid täitma;
  - 2) kui vastavaid kulutusi ei tehtaks, ei saaks teenistusülesandeid täita või kannataks oluliselt teenistusülesannete täitmise kvaliteet.
4. Edasi selgitas minister, et kuna isikul peab Eestis olema isikutunnistus sõltumata sellest, kas ta kasutab seda teenistusülesannete täitmisel või mitte,<sup>1</sup> siis asub ta seisukohale, et üldjuhul peab isikutunnistuse omandamise kulud ametnik ise kandma. Ka täiendavalt digitaalse isikutunnistuse<sup>2</sup> omandamise kulud ei ole ministri hinnangul üldjuhul kulud, mida ametnik teeb üksnes teenistusalaalastest huvidest lähtuvalt. Kui isikul täiendavat digitaalset isikutunnistust ei ole, siis ei peaks langema oluliselt teenistusülesannete täitmise kvaliteet. Samas rõhutas minister, et juhul aga, kui ametiasutuses on tava või isegi kohustus kasutada digitaalset isikutunnistust (isikut tõendavate dokumentide seaduse (ITDS) 5<sup>1</sup>. pt) ning ametnik seda isiklikest huvidest lähtuvalt muidu ei kasutaks, tuleks see hüvitada ATS § 47 alusel.
5. Tutvusin ka avaliku teenistuse [käsiraamatu](#) ATS § 47 selgitava osaga, millest nähtub, et ametnikule hüvitatava kuluna on silmas peetud selliseid kulusid, mis on otseselt vajalikud teenistusülesannete täitmiseks. Sellisteks kuludeks võib pidada kulusid, ilma milleta teenistusülesannet täita ei saaks või kannataks oluliselt selle kvaliteet. Eelkõige tuleb hinnata, millised on tavalised vajalikud kulutused. Samas on käsiraamatus selgitatud, et säte ei hõlma ametniku tehtud kulutusi, mille ta tegi enda isiklikest huvidest lähtuvalt ning mis ei oleks tekkinud siis, kui ametnik ei oleks pidanud teenistusülesannet täitma.
6. Leian, et nii justiitsministri selgitused kui ka avaliku teenistuse käsiraamatu asjakohased põhjendused võimaldavad leida vastuse mulle esitatud avalduses tõstatatud küsimusele.

<sup>1</sup> [Isikut tõendavate dokumentide seaduse](#) § 5 lg 1: „(1) Eestis püsivalt viibival (elaval) Eesti kodanikul peab olema isikutunnistus.“

<sup>2</sup> Samas, 5<sup>1</sup> pt.

7. Minu hinnangul peab ametiasutus ATS § 47 lg 1 imperatiivsest sõnastusest ning kaalutlusõiguse puudumisest tulenevalt („hüvitatakse“) hüvitama ametnikule teenistusülesannete täitmiseks vajalikud kulud juhul, kui seadusandja kehtestatud eeldused on täidetud. Teisisõnu tuleb ametiasutusel vajadusel täpsustada ametikohtade või –ülesannete spetsiifiliselt mõisted „otseselt vajalik teenistusülesannete täitmiseks“ ja „põhjendatud ulatus“ (jäädes seejuures seadusandja antud piiridesse), ning tuvastada mõiste ja sätte eeldustele vastavus. Kui see on tehtud, puudub ametiasutusel edasine kaalutlusruum otsuse langetamisel (vastupidisel juhul oleks seadusandja sõnastanud ATS § 47 lg nt viisil: „Ametnikule võib hüvitada [---]“).

8. Eeltoodud kaalutluste alusel asun seisukohale, et ametiasutus peab teenistusülesannete täitmiseks vajaliku isikutunnistuse (ID-kaardi, ITDS § 5 lg 2 p 1) või elektroonilise isikutunnistuse (ITDS § 5 lg 2 p 1<sup>1</sup>) hankimise kulud hüvitama:

- 1) kui kaardi kulumine ning kasutuskõlbmatuks muutumine enne selle kehtivusaja lõppu on suure tõenäosusega tingitud just teenistusülesannete täitmisest ning
- 2) juhul kui vastavaid (täiendavaid) kulutusi ei tehtaks, ei saaks ametnik teenistusülesandeid täita või kannataks oluliselt teenistusülesannete täitmise kvaliteet.

9. Sellisel juhul on minu hinnangul tegemist ilmselgelt kuludega, mida ametnik ei tee enda isiklikest huvidest lähtuvalt ehk mida ta ei oleks teinud juhul, kui ei peaks teenistusülesandeid täitma – need on teenistusülesannete täitmiseks otseselt vajalikud kulud. Muudel juhtudel omandab isik ID-kaardi (ning lisaks soovi korral ka elektroonilise isikutunnistuse) isiklikust huvist lähtuvalt arvestades ITDS § 5 lõikes 1 sisalduvat kohustus (Eesti Vabariigis elaval kodanikul peab olema isikutunnistus, et teda saaks vajadusel identifitseerida) tasudes ise ka dokumendi hankimise kulud.

10. Seega sõltub ka avalduses kirjeldatud töövahendi – digitaalse isikutunnistuse – maksumuse hüvitamine esiteks sellest, kas digitaalse isikutunnistuse hankimine on tööülesannete täitmiseks otseselt vajalik ning põhjendatud või piisab ka tavalisest isikutunnistusest. Teiseks tuleb silmas pidada, et kui ka tavapärase isikutunnistuse kasutamine ei ole enne selle kehtivusaja lõppu enam võimalik kaardi igapäevasesest ja pidevast kasutamisest teenistusülesannete täitmisest tingitud kulumise tõttu (seda pidevalt kaardilugejasse sisestades ning sealt välja võttes), tuleb ka uue isikutunnistuse kulu ametnikule hüvitada. Vastupidisel juhul ei oleks ametnikul võimalik oma teenistusülesandeid täita.

11. Ametnikud, kes kasutavad ID-kaarti oma teenistusülesannete täitmisel harva, hangivad endale uue ID-kaardi aga ise ja omal kulul, sest neil on uut ID-kaarti vaja nii või teisiti. Seega lähtuvad nad isiklikest, mitte teenistusalaalastest huvidest. Sellisel juhul ei ole nende puhul ka ID-kaardi hankimiseks vajalike kulutuste hüvitamine põhjendatud.

12. Avalduses kirjeldatud probleemi lahendamiseks soovitas justiitsminister ametiasutustel võtta ATS § 67 lg 2 p 8 alusel vastu teenistusala akt<sup>3</sup> ning kehtestada täpsem kulude hüvitamise kord konkreetses ametiasutusel. Seejuures märgin taas, et ametiasutus ei ole korra sisustamisel täiesti vaba, vaid ta peab arvestama ATS § 47 lõikes 1 sisalduvaid seadusandja kehtestatud imperatiivseid tingimusi; ta ei või neid laiendada ega ka kitsendada (vt ka kirja p 7).

13. Tutvusin Sotsiaalkindlustusameti dokumendiregistrist nähtuvate ametiasutuse töökorraldust reguleerivate aktidega, millede hulgast ma ATS § 47 lõiget 1 konkretiseerivat akti

<sup>3</sup> ATS § 67. Ametiasutuse töökorraldus

(1) Ametiasutuse juhul või tema volitatud isikul on õigus ametiasutuse töö korraldamiseks anda teenistusalaalseid akte.

(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud aktides määratakse: [---]

8) muu ametiasutuse töökorraldust puudutav. [---]

ei leidnud. Mõõnan, et avaliku teenistuse seadus otsesõnu ka sellist akti ei nõua. Küll võib sellest kasu olla antud küsimuses selguse saamiseks, ametnike õiguspäraseks kohtlemiseks ning aitaks ühtlasi vältida analoogsete küsimuste tõusetumist edaspidi. Seetõttu soovitan ma Teil kaaluda ATS § 47 lg 1 täpsustamise vajalikkust, sh ka ID-kaardi (täiendava) hankimise kulu hüvitamise põhjendatust.

**Lõpetuseks** kordan kirja alguses välja toodud seisukohta, et oma analüüsis ei andnud ma hinnangut Sotsiaalkindlustusameti tegevuse õiguspärasusele, vaid piirdusin ATS § 47 lg 1 sätte eesmärgi tuvastamise ja sisustamisega. Kuna avaldusalune küsimus jõudis minuni läbi Sotsiaalkindlustusametis töötava avaldaja, otsustasin saata oma analüüsi tulemuse teadmiseks ka Teile.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Nele Parrest  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri volitusel

Koopia: justiitsminister Hanno Pevkur ([info@just.ee](mailto:info@just.ee)),