



Õiguskantsler

Elmar Vaher
peadirektor
Politsei- ja Piirivalveamet
ppa@politsei.ee

Teie nr

Meie 26.05.2020 nr 7-4/191757/2003053

Mittetoimiva ID-kaardi ümbervahetamine

Austatud Elmar Vaher

Õiguskantsleri poole pöördus [], kellele Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) oli väljastanud ID-kaardi, mida kasutama hakates selgus, et kaardi elektrooniline osa ei tööta. PPA klienditeenindaja selgitas avaldajale, et tal on võimalik saada riigilõivu tasumata uus ID-kaart vaid juhul, kui väljastatud ID-kaardile tehakse ekspertiisi ning avaldaja ootab enne uue ID-kaardi taotlemist ära ekspertiisi tulemused. Ametniku teatel pidid ekspertiisi tulemused selguma ühe kuni kahe kuu jooksul. Avaldaja ei pidanud võimalikuks olla nii kaua ilma kehtiva ID-kaardita, mistõttu ta taotles kohe uut dokumenti.

Asjaolude uurimisel selgus, et PPA ei toiminud ID-kaardi väljavahetamisel õiguspäraselt ja kooskõlas hea halduse põhimõttega.

Õigusvastane on PPA seisukoht, et dokumendile saab garantii korras teha ekspertiisi vaid juhul, kui dokument on kehtiv, ning et inimene ei saa taotleda riigilõivu hüvitamist, kui ta taotleb uut ID-kaarti enne ekspertiisi tulemuste selgumist.

Inimesel on õigus taotleda uut ID-kaarti enne seda, kui selguvad ekspertiisi tulemused. See ei vabasta riiki kohustusest vea tekkepõhjus välja selgitada ning uuesti makstud riigilõiv põhjendatud juhtudel hüvitada. Kui inimene ei ole süüdi selles, et ID-kaart ei toimi, peab PPA talle hüvitama uue ID-kaardi taotlemise kulud.

Samuti on õigusvastane PPA seisukoht, et inimene vastutab ID-kaardi mittetoimimise eest ka siis, kui rikke on põhjustanud tarkvaralahendus.

Ekspertiisi tulemuste kohaselt lakkas ID-kaart kõnealusel juhul töötamast, sest inimene kasutas sellist ID-kaardi lugejat, mis ei ole ametlikult toetatud. Sellisel juhul võib ID-kaardi elektrooniline osa lukustuda. Inimesed ei pea teadma, et tarkvaralahendus võib põhjustada kaardi elektroonilise osa lukustumise. Seetõttu ei saa pidada sellisel põhjusel vea tekkimist inimese süüks. Tarkvaralahendustest põhjustatud vigade tekkimise riski peab kandma riik. Seetõttu tuleb sellises olukorras hüvitada inimesele uue ID-kaardi taotlemisel makstud riigilõiv ning PPA peab väljastama uue dokumendi nii kiiresti kui võimalik.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Hea halduse põhimõtte tagamiseks soovitan PPA-l kaaluda sellist lahendust, et uue ID-kaardi taotlemisel ei küsitaks inimestelt riigilõivu, kui esmase kontrolli tulemusena on tuvastatud, et inimene pole tahtlikult ID-kaarti kahjustanud ning viga on suure tõenäosusega tingitud tarkvaralahendusest.

Palun hüvitada avaldajale uue ID-kaardi taotlemisel makstud riigilõiv.

Asjaolud

1. Avaldajale väljastatud uue ID-kaardi kasutama hakkamisel selgus, et seda ei saa kasutada digitaalseks isikutuvastuseks. Tema ID-kaarti kontrolliti PPA teenindusbüroos ja seal leidis kinnitust, et kaart ei toimi. Ametnik nõudis, et avaldaja annaks ID-kaardi ekspertiisi, mille tulemused pidid selguma ühe kuni kahe kuu jooksul. Inimesel ei olnud võimalik nii kaua olla dokumendita. Ta taotles uut kaarti, tasudes selle eest uuesti riigilõivu.

2. Uut dokumenti väljastades selgitas PPA ametnik avaldajale, et kehtetud dokumenti garantii korras ekspertiisi ei võeta ning isegi kui viga tuvastatakse, siis riigilõivu ei tagastata. Kuna inimene soovis sellegipoolest teada, miks tema ID-kaart lakkas töötamast, saadeti kehtetu dokument ekspertiisi.

3. PPA esitas ID-kaardi väljavahetamise kohta järgmised selgitused. Kui inimese ID-kaardi elektrooniline osa ei tööta, kontrollib dokumenti kõigepealt PPA teenindusbüroo ametnik. PPA teenindusbüroo ametnikud kontrollivad enne dokumendi garantii korras kontrolli võtmist, kas dokumendi kiibilt on andmed loetavad. Juhul kui dokumendilt on võimalik andmeid lugeda, kontrollitakse ka sertifikaatide kehtivust. Kui ka sertifikaadid on korras, siis üldjuhul dokumenti ekspertiisi ei saadeta. Teenindussaalis on kliendarvuti, millel on piiratud ligipääs mitmele veebilehele. PPA ametnik palub inimesel proovida kasutada mõnd e-teenust (nt pank) või võtta ühendust ID-kaardi abiliiniga, kes pakub tehnilist tuge. Alati ei ole siiski võimalik kliendarvutis e-teenustesse sisse logimist proovida, kuna inimestel ei ole PIN-koodid kaasas või meeles.

4. Kui dokument otsustatakse saata ekspertiisi, kontrollib dokumenti kõigepealt PPA sisubüroo ekspert. Ekspert vaatab, kas kiibilt on andmed loetavad, kas sertifikaadid kehtivad ja on korras, kas kiibil/dokumendil on füüsilisi kahjustusi või kõrvalekaldeid ning kas tegu võib olla PPA veaga. Kui selle töö käigus viga ei tuvastata (nt puhastatakse kiip mustusest, kiibilt on andmed loetavad, sertifikaadid korras, antakse juhul ID-kaardi abiliiniga suhtlemiseks vms), saadetakse kaart tagasi teenindusbüroosse, et see inimesele tagastada. Kui tuvastatakse võimalik tootja praak, saadetakse dokumendid tootjale kinnitamiseks. Juhul kui dokumenditootja esimene aste (isikustamiskeskus) ei suuda viga tuvastada, saadetakse dokumendid edasi dokumenditootja teise astme ekspertiisi (uurimis- ja arenduskeskus Prantsusmaal). Ekspertiisi eesmärk on välja selgitada, miks kiip ei tööta ja leida võimalikud lahendused, et viga edaspidi ei korduks (süsteemide arendused, kaardilugeja väljavahetamine jms).

5. Juhul kui tuvastatakse tootja või PPA põhjustatud viga, väljastab riik inimesele tasuta uue dokumendi. Kui selgub, et kaart on lakanud töötamast dokumendi kasutaja süül, katab uue kaardi taotlemisega kaasnevad kulud inimene ise.

6. PPA leidis, et kui inimene ei oota enne uue ID-kaardi taotlemist ära ekspertiisi tulemusi, ei saa talle tagastada riigilõivu isegi juhul, kui tegemist on vigase ID-kaardiga. Kui PPA on uue dokumendi taotluse kohta otsuse teinud, siis jäetakse ([riigilõivuseaduse](#) (RLS) § 14 lõike 2 alusel) riigilõivu tagastamise taotlus läbi vaatamata.

7. Uut ID-kaarti ei ole võimalik kohe väljastada, kuna uus dokument tuleb trükkida tootjaga kokkulepitud protsesside alusel. Siseministri 18.12.2015 [määruse](#) nr 77 § 34 lõike 1 kohaselt annab PPA isikut tõendava dokumendi välja või keeldub sellest 30 päeva jooksul taotluse menetluse võtmisest. Sama säte kehtib ka garantii korras dokumendi väljavahetamise kohta.

8. Kõnealusel juhul lakkas inimese ID-kaardi elektrooniline osa toimimast kasutuskeskkonna tõttu. Kui inimene kasutab mõnd vanemat ja/või mittetoetatud kaardilugejat, mida Riigi Infosüsteemi Amet ei ole testinud, võib dokumendi kiip kahjustuda. Mõne ID-kaardi lugeja kasutamisel kiip lukustub, nii et sellega ei saa enam ühendust. See on kiibi turvameede. PPA on sellest veast teadlik 2019. aasta kevadest alates ning on välja töötatud tarkvara, mis suudab selle vea tuvastada. Praegu töötatakse välja lahendust, mis aitaks ära hoida dokumendi kiibi kahjustumist, kui ID-kaarti kasutatakse vanema ja/või mittetoetatud kaardilugejaga.

9. PPA menetluse nõuded on reguleeritud PPA peadirektori käskkirja „Isikutunnistuse, digitaalse isikutunnistuse, elamisloakaardi ja/või reisidokumendi garantiitaotluse menetlemise ning defektsete või nõuetele mittevastavate dokumentide väljavahetamise korra kinnitamine“ lisas.

Vigase ID-kaardi väljavahetamine

10. Kõnealuses asjas on küsimus selles, millal vastutab riik selle eest, kui inimesele väljastatud ID-kaardi elektrooniline osa ei toimi, kuidas PPA peaks kaardi asendama ning uue kaardi taotlemisel riigilõivu hüvitama, kui inimene ei ole vastutav kaardi mittetoimimise eest.

11. Eestis elaval Eesti kodanikul peab üldjuhul olema isikutunnistus ([isikut tõendavate dokumentide seaduse](#) (ITDS) § 5). Eesti kodanikul on ka õigus, et talle väljastataks ID-kaart, mida saaks kasutada digitaalselt (ITDS § 19 p 1). ID-kaart peab vastama kõigile tehnilistele nõuetele ning võimaldama digitaalset isikutuvastamist.

12. Kui ID-kaardi elektrooniline osa ei toimi, on inimesel õigus teada saada, mis põhjusel see lakkas töötamast. Kui inimene pole tekkinud veas süüdi, peaks olema võimalik saada uus kaart riigilõivu tasumata. See õigus ei sõltu sellest, millal inimene esitab uue ID-kaardi taotluse: kas enne või pärast ekspertiisi tulemuste selgumist. PPA siseaktides on kehtestatud piirang, mille kohaselt jäetakse taotlus dokumendi kontrolli saatmiseks vastu võtmata ja dokument garantii korras välja vahetamata, kui menetluses on samaliigilise dokumendi taotlus või isik on esitanud uue samaliigilise dokumendi taotluse enne taotluse tegemist. Niisugusel piirangul ei ole seaduslikku alust.

13. Isiku vastutuse hindamisel tuleb silmas pidada, et enamik inimesi ei tea, missuguseid tehnilisi lahendusi ID-kaartide puhul kasutatakse. Samuti ei pea inimesed teadma seda, kas ja kuidas võib ID-kaardi kasutamist mõjutada kasutuskeskkond või kaardi töös kasutatavad turvalahendused.

14. Võib pidada arusaadavaks, kui vanemat tüüpi või toetamata ID-kaardi lugeja kasutamisel jääb vajalik elektrooniline toiming tegemata. Küll ei saa aga eeldada, et inimesed arvestavad võimalusega, et vanema või mittetoetatud ID-kaardi lugeja kasutamine rikub ID-kaarti, nii et see enam elektrooniliselt ei toimi. Sellisest ohust ei ole inimesi ka teavitatud hoolimata sellest, et riik on sellest veast teadlik juba 2019. aasta kevadest alates. Vastaval veebilehel on avaldatud pelgalt info selle kohta, millised ID-kaardid on [testitud](#) ning mida peab teadma [kaardilugejatest](#). Veebilehel on öeldud, et mittetoetatud ID-kaardi lugeja kasutamisel võib tekkida takistusi ja kaart ei hakka korralikult tööle. Kusagil ei ole aga inimesi hoiatatud, et kui nad kasutavad

mittetoetatud kaardilugejat, võib kaardi elektrooniline osa muutuda kasutuskõlbmatuks ja kaart tuleb välja vahetada.

15. Enamik inimesi hakkab sellelt veebilehelt infot otsima tõenäoliselt alles siis, kui on tekkinud mõni küsimus. Seetõttu tuleks inimest hoiatada ebasobivate kaardilugejate kasutamise ohtude eest kohe, kui talle uus ID-kaart väljastatakse.

16. Eeltoodut arvestades ei saa pidada inimese süüks juhtumeid, kus ID-kaardi elektrooniline osa muutub kasutuskõlbmatuks vanemat tüüpi või mittetoetatud ID-kaardi lugeja kasutamise tõttu. Oleks ebaõiglane, kui selliste juhtumite eest peaksid vastutust kandma inimesed. Inimesed ei tea, missuguseid tarkvaralahendusi ID-kaardi tootja kasutab. Niisiis, ID-kaardi tarkvaralahenduse eripärade tõttu tekkinud vigade eest peab vastutama riik.

Täiendavalt makstud riigilõivu hüvitamine

17. Kuna kõnealusel juhul ei saa avaldajat pidada vastutavaks ID-kaardi rikkumise eest, peab tema uue ID-kaardi taotlemise kulud kandma riik.

18. Kuna inimene taotles uut ID-kaarti enne ekspertiisi tulemuste selgumist, on ta tasunud selle eest juba täiendava riigilõivu. Kuigi riigilõivuseadus ei näe ette alust riigilõivu tagastamiseks, kui taotletud toiming on juba tehtud ([RLS](#) § 14 p 2), ei tähenda see, et riigil pole võimalik seda kulutust inimesele hüvitada.

19. Kui avaliku võimu kandja on oma õigusvastase tegevusega avalik-õiguslikus suhtes rikkunud inimese õigusi, võib inimene nõuda tekitatud kahju hüvitamist, kui kahju ei olnud võimalik vältida ega ole võimalik kõrvaldada sama riigivastutuse seaduse §-des 3, 4 ja 6 sätestatud viisil õiguste kaitsmise või taastamisega ([riigivastutuse seaduse \(RVastS\) § 2 lg 1 p 5, § 7 lg 1](#)). Hüvitama peab otsese varalise kahju ([RVastS § 7 lg 3](#)). Hüvitisega tuleb luua varaline olukord, milles kannatanu oleks siis, kui tema õigusi ei oleks rikutud ([RVastS § 8 lg 1](#)). Kõnealusel juhul on hüvitatav kulu teist korda tasutud riigilõiv.

20. Võib tekkida küsimus, mis osas oli PPA tegevus õigusvastane. Seadus ei sätesta, missugust tarkvaralahendust tuleb ID-kaardi digitaalse kasutamise võimaldamiseks rakendada. Küll aga peab õiguspärase tulemuse saavutamiseks ID-kaart toimima, nii et inimene saaks seda elektrooniliselt kasutada tavapärastes tingimustes. Nagu eespool märgitud, peab tarkvaralahenduste ning sellega seotud ebastandardsete olukordade puhul kandma riisikot riik.

21. Sellest tulenevalt peab PPA hüvitama inimestele uue ID-kaardi taotlemisel uuesti makstud riigilõivu.

Riigilõivu maksmine uue dokumendi taotlemisel

22. Hea halduse põhimõtte tagamiseks soovitan PPA-l kaaluda sellist lahendust, et uue ID-kaardi taotlemisel ei küsitaks inimestelt riigilõivu, kui esmase kontrolli tulemusena on tuvastatud, et inimene pole tahtlikult ID-kaarti kahjustanud ning viga on suure tõenäosusega tingitud tarkvaralahendusest.

23. PPA edastatud statistikast selgub, et vaid vähestel juhtudel on ID-kaardi mittetoimimise põhjuseks olnud kaardi tahtlik kahjustamine. Kui PPA ametnik ei tuvasta esmase kontrolli ajal, et inimene on kaarti tahtlikult kahjustanud, siis on vea põhjus tõenäoliselt sellise iseloomuga, mille tekkimise eest ei saa vastutavaks pidada inimest ennast. Niisuguses olukorras on vea täpse

põhjuse väljaselgitamine küll oluline, kuid selle eesmärk on pigem see, et vajaduse korral teha süsteemsemaid muudatusi või selgitada välja, kas vea eest vastutab dokumenditootja.

24. [Riigilõivuseaduse](#) § 38 lg 1 alusel võib PPA inimese majanduslikust olukorrast lähtuvalt või riigiasutuse või kohaliku omavalitsuse üksuse organi põhjendatud taotluse alusel vabastada inimene sama seaduse §-s 272 sätestatud riigilõivu tasumisest või vähendada tasutava riigilõivu määra. Selle sätte kohaselt on PPA-l kaalutusõigus otsustada, kas riigilõivu võtmine on põhjendatud. Kuigi taotluse selleks peaks esitama teine haldusorgan, tuleks sätet sisustada nii, et PPA peaks põhjendatud juhtudel kaaluma ka ise inimese riigilõivust vabastamise vajadust, mitte jääma seda taotlust ootama (nt kõnealusel juhul võiks sellise taotluse esitada Riigi Infosüsteemi Amet). Kui suure tõenäosusega vastutab riik selle eest, et ID-kaardi elektrooniline osa lakkas töötamast, siis peaks riik vältima inimesele lisakulutuste tekitamist. Samuti ei või PPA jääda sellises olukorras ootama, kas inimene teab võimalusest taotleda uuesti tasutud riigilõivu hüvitamist riigivastutuse seaduse alusel, vaid ise tagama inimeste põhiõiguste kaitse.

25. Kui ID-kaardi esmase kontrolli tulemusel selgub, et tõenäoliselt ei ole inimene ise dokumenti tahtlikult kahjustanud, võiks PPA jätta inimeselt uue dokumendi taotlemisel riivilõivu võtmata. Selline lahendus kaitseks inimese õigusi kõige paremini. Riigil on võimalik nõuda inimeselt riigilõivu ka hiljem, kui täiendava kontrolli tulemusena peaks siiski selguma, et kaardi mittetoimimise on põhjendanud inimene teadlikult (RLS § 16 ja § 18).

Menetluslikud küsimused

26. PPA selgitas avaldajale, et ta peab andma ID-kaardi ekspertiisi ja selle tulemuste saamine võib võtta aega üks kuni kaks kuud. PPA selgitas, et kui avaldaja taotleb uut dokumenti enne ekspertiisi tulemuste selgumist, tuleb tal uut dokumenti taotledes taas riigilõivu tasuda.

27. Kui inimene on taotlenud uut dokumenti tähtajaliselt, siis ta satub keerulisse olukorda, kui uut dokumenti ei saa elektrooniliselt siiski kasutada. Tänapäeva ühiskonnas on inimesel isikut tõendavaid dokumente pidevalt vaja: nii vahetult isiku tõendamiseks kui ka elektrooniliseks tuvastamiseks ja erinevate e-teenuste kasutamiseks. Seetõttu on enamikul inimestest isikut tõendava dokumendita keeruline hakkama saada. Niisiis on arusaadav, et inimesed soovivad uut isikut tõendavat dokumenti taotleda juba enne ekspertiisi tulemuste selgumist, kui tulemuste teadasaamine võtab kaua aega. PPA ametnik märkis, et küllalt sageli tuleb ette juhtumeid, kus esmase kontrolli käigus selgub, et kaardil ei ole viga midagi, kuid probleem on näiteks veebilehitsejas või vajab inimene ID-kaardi kasutamisel tehnilist tuge.

28. Inimeste õiguste paremaks tagamiseks soovitatakse edaspidi inimestele selgitada, et ekspertiisi tehakse mitmes järgus ning vastus ID-kaardi elektroonilise osa töötamise kohta on võimalik saada kuni 5 tööpäeva jooksul. Samuti peaks selle aja jooksul selguma kaardi mittetoimimise tõenäoline põhjus. Seega on võimalik võrdlemisi lühikese aja jooksul välja selgitada, kas uut kaarti on üldse vaja taotleda. Niisugusel juhul on inimesel otstarbekas oodata ära esmase ekspertiisi tulemus, sest tavakorras kaarti taotledes ta uut kaarti kiiremini nagunii kätte ei saa. Nagu eespool selgitatud, saab PPA sellisel juhul hinnata ka seda, kas oleks põhjendatud loobuda uue ID-kaardi taotlemisel uuesti riigilõivu nõudmisest.

29. PPA ametnik selgitas õiguskantsleri nõunikule, et uue dokumendi väljastamisel lähtutakse 30-päevasest tähtajast, mis kehtib tavapäraselt dokumendi taotlemisel. Garantiitaotluse rahuldamise korral väljastatakse uus dokument 30 päeva jooksul alates garantiitaotluse esitamise kuupäevast (kuigi teenindusbüroos inimesele antud selgituse kohaselt võib uue dokumendi saamine võtta aega kuni kaks kuud).

30. Hea halduse tagamiseks tuleb uus dokument väljastada nii kiiresti kui võimalik. Inimene peab 30-päevase tähtajaga arvestama juhul, kui tema eelmise dokumendi kehtivusaeg on lõppemas ning tal oli võimalik planeerida, millal ta peab uue taotluse esitama, et mitte jääda dokumentideta. Kui aga uus dokument pole kasutatav ja inimene jääb kehtiva dokumendita, peab PPA väljastama uue dokumendi esimesel võimalusel.

31. PPA peab nimetatud põhimõtteid järgima sõltumata sellest, et on olemas ka muid digitaalset isikutuvastamist võimaldavaid vahendeid. Inimesel on õigus valida, kas ta soovib muid võimalusi kasutada. Kõigil ei pruugi selleks olla vajalikke vahendeid.

Kokkuvõte

32. Palun muuta PPA halduspraktikat vigase ID-kaardi väljavahetamisel, arvestades esitatud selgitusi. Palun tehke sellekohased muudatused ka PPA sisedokumentides, mis reguleerivad dokumentide garantii korras kontrolli saatmist ning defektsete või nõuetele mittevastavate dokumentide väljavahetamist.

Palun teatage 30 päeva jooksul, kuidas olete soovitusi järginud.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Koopia (ilma isikuandmeteta): Riigi Infosüsteemi Amet