



Õiguskantsler

Siseministeerium
info@siseministeerium.ee

Teie nr

Meie 08.07.2022 nr 7-4/211290/2203701

Perearsti tõendi esitamise kohustus, kui inimene taotleb dokumendi kättetoimetamist kohaliku omavalitsuse või hoolekandeesutuse töötaja kaudu

Austatud minister

Õiguskantsleril paluti kontrollida, kas Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) võib nõuda perearsti tõendi esitamist, kui inimesel ei ole võimalik terviseseisundi tõttu minna isikut tõendavale dokumendile järele PPA teenindusbüroosse ning ta soovib dokumendi kätte saada sotsiaaltöötaja kaudu.

Terviseseisundit tõendava dokumendi esitamise nõue on kehtestatud siseministri 18.12.2015 määruse nr 77 „Isikutunnistuse, elamisloakaardi, digitaalse isikutunnistuse, Eesti kodaniku passi, meremehe teenistusraamatu, välismaalase passi, ajutise reisidokumendi, pagulase reisidokumendi või meresõidutunnistuse väljaandmise taotlemisel esitatavate tõendite ja andmete loetelu, väljastamise kord ning väljaandmise tähtajad“ § 22 lõike 1 punktis 1.

Isikut tõendavate dokumentide seaduses on sätestatud, et inimene peab küll tõendama seda, et tal pole võimalik terviseseisundi tõttu minna dokumentidele järele, kuid selleks tuleb tal esitada linna- või vallavalitsuse või hoolekandeesutuse kinnitus (ITDS § 12² lg 1¹). Seadus ei kohusta inimest esitama PPA-le perearsti tõendit.

Leian, et siseministri 18.12.2015 määruse nr 77 § 22 lõike 1 punkt 1 on vastuolus isikut tõendavate dokumentide seaduse § 12² lõikega 1¹ ning põhiseaduse § 3 ja § 94 lõikega 2.

Isikut tõendavate dokumentide väljastamine

1. Praegusel juhul on küsimus selles, mis tõendeid võib PPA inimeselt nõuda, kui dokumentide taotlejal ei ole võimalik oma terviseseisundi tõttu minna dokumentidele järele PPA teenindusbüroosse. Seadus näeb ette, et sellises olukorras võib inimesele tema dokumendid kätte viia kohaliku omavalitsuse või hoolekandeesutuse juhi volitatud töötaja.

2. [Isikut tõendavate dokumentide seaduse](#) (ITDS) § 12² lõikes 1 on öeldud, et kui Eestis viibiva inimese terviseseisund püsivalt ei võimalda tal dokumendi kättesaamiseks isiklikult ilmuda dokumendi väljastaja asukohta, võib dokumendi väljastaja anda dokumendi kasutaja kirjalikul nõusolekul dokumendi üle valla- või linnavalitsuse või hoolekandeesutuse juhi volitatud töötajale.

3. ITDS § 12² lõige 1¹ sätestab, et inimene peab sama paragrahvi lõikes 1 nimetatud asjaolusid tõendama, lisades oma kirjalikule nõusolekule linna- või vallavalitsuse või hoolekandeametuse kinnituse, et tema tervise seisund püsivalt ei võimalda dokumendi kättesaamiseks isiklikult ilmuda dokumendi väljastaja asukohta.

4. Niisiis on ITDS § 12² lõikes 1¹ juba reguleeritud, mil viisil peab inimene tõendama seda, et tal ei ole tervise seisundi tõttu võimalik minna PPA teenindusbüroosse. Seaduse kohaselt tuleb selleks esitada linna- või vallavalitsuse või hoolekandeametuse kinnitus.

5. Siseministri määrusega on aga kehtestatud nõue, et sellises olukorras peab inimene esitama PPA-le taotleja tervise seisundit tõendava dokumendi. PPA nõuab inimeselt perearsti tõendi esitamist.

6. Seda küsimust reguleerib siseministri 18.12.2015 [määrus](#) nr 77 „Isikutunnistuse, elamisloakaardi, digitaalse isikutunnistuse, Eesti kodaniku passi, meremehe teenistusraamatu, välismaalase passi, ajutise reisidokumendi, pagulase reisidokumendi või meresõidutunnistuse väljaandmise taotlemisel esitatavate tõendite ja andmete loetelu, väljastamise kord ning väljaandmise tähtjad“.

7. Määruse § 22 lõikes 1 on sätestatud, et valla- või linnavalitsuse või hoolekandeametuse juhi volitatud töötaja peab esitama isikut tõendava dokumendi kättesaamiseks (väljastamiseks) PPA-le järgmised dokumendid:

- 1) taotleja tervise seisundit tõendav dokument;
- 2) taotleja kirjalik nõusolek;
- 3) valla- või linnavalitsuse või hoolekandeametuse juhi volikirj;
- 4) linna- või vallavalitsuse või hoolekandeametuse kinnitus, et taotleja tervise seisund püsivalt ei võimalda dokumendi kättesaamiseks isiklikult pöörduda dokumendi väljastaja asukohta.

8. Seaduses ei ole kohustust esitada tervisetõend. Järelikult on siseministri määruse § 22 lg 1 punktis 1 kehtestatud lisapiirang, mida seaduses ei ole.

Määruse koostõla seaduse ja põhiseadusega

9. [Põhiseaduse](#) § 3 lõike 1 esimese lause kohaselt teostatakse Eestis riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega koostõlas olevate seaduste alusel.

10. Põhiseaduse § 94 lõike 2 järgi võib minister anda seaduse alusel ja täitmiseks määrusi.

11. [Haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 90 lõikes 1 on täpsustatud, et määruse võib anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja koostõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga.

12. Siseministri määrus on antud ITDS § 12¹ lõike 9 ja § 15 lg 1 alusel. ITDS § 12¹ lõige 9 sätestab, et [valdkonna eest vastutaval ministril](#) on õigus määrusega kehtestada isikut tõendavate dokumentide väljastamise kord ja tähtjad. ITDS § 15 lõike 1 kohaselt kehtestab [valdkonna eest vastutav minister](#) määrusega dokumendi väljaandmise taotlemisel esitatavate tõendite ja andmete loetelu ning väljaandmise tähtjad.

13. Niisiis on siseministril õigus kehtestada ITDS § 12¹ lõikele 9 tuginedes isikut tõendavate dokumentide väljastamise (kättetoimetamise) kord ja tähtjad. Seadus ei volita siseministrit

loetlema oma määruses dokumente, mida inimene peab esitama isikut tõendava dokumendi kättesaamiseks. Nagu eespool märgitud, on ITDS § 12² lõikes 1¹ kirjas, mis tõendid tuleb esitada selleks, et dokument väljastataks inimesele kohaliku omavalitsuse või hoolekandetasutuse juhi volitatud töötaja vahendusel. Järelikult pole õiguslikku alust ja vajadust selleks, et isikut tõendavate dokumentide väljastamiseks vajalike dokumentide loetelu kehtestaks siseminister määrusega.

14. Määruse § 22 lõike 1 punktid 2–4 kordavad seaduses sätestatud. Määruse § 22 lõike 1 punktis 1 on aga sätestatud lisanõue esitada PPA-le taotleja terviseseisundit tõendav dokument. Sellise nõude kehtestamiseks ei ole seaduses õiguslikku alust ega volitust.

15. Siseministeeriumi esindaja vastas (20.09.2021 kiri nr 11-1/58-2) õiguskantsleri nõuniku päringule, et ITDS § 9² lõike 7 kohaselt on isikut tõendavate dokumentide seaduses sätestatud menetlustes haldusorganil õigus töödelda isikuandmeid, sealhulgas eriliigilisi isikuandmeid. Ta tõi välja, et tõendamise all on Riigikogu läbivalt ITDS-is silmas pidanud perearsti antavat tervisetõendit, mis kinnitab taotleja terviseseisundit. Linna- või vallavalitsuse või hoolekandetasutuse kinnitus on lihtsalt veel üks kinnitus, mis lisatakse tervisetõendile. Siseministeerium viitas seejuures ITDS § 15 lõikele 1 ning § 11⁵ lõikele 3.

16. ITDS § 15 lg 1 ning § 11⁵ lg 3 ei ole kõnealusel juhul asjassepuutuvad. ITDS § 15 lõige 1 puudutab isikut tõendavate dokumentide väljaandmise taotlemist (s.o taotluse esitamist, mitte juba välja antud dokumendi väljastamist (kättetoimetamist)). Ka ITDS § 11⁵ lõige 3 reguleerib isikut tõendavate dokumentide väljaandmise taotlemist. ITDS § 11⁵ lõikes 3 on sätestatud, et isikult tema elukohas või viibimiskohas taotluse vastuvõtmiseks esitab taotleja või tema seaduslik esindaja PPA-le kirjaliku sooviavalduse ja lisab sellele sama paragrahvi lõigetes 1 ja 2 nimetatud asjaolusid tõendavad dokumendid. Riigikogu on volitanud siseministrit kehtestama määrusega, mis andmeid ja tõendeid võib sellises olukorras inimeselt küsida (ITDS § 15 lg 1). Samal ajal on ITDS § 12² lõikes 1¹ juba reguleeritud, mis tõendeid tuleb esitada, kui inimene soovib dokumendid saada kätte kohaliku omavalitsuse või hoolekandetasutuse juhi volitatud töötaja kaudu.

17. Need olukorrad (dokumendi kättetoimetamine kohaliku omavalitsuse või hoolekandetasutuse juhi volitatud töötaja kaudu ning see, kui PPA ametnikel on vaja isikut tõendavate dokumentide taotlus vastu võtta inimese elu- või viibimiskohas) erinevad ka sisuliselt. Hoolekandetasutusel on üldiselt ülevaade sellest, kas inimese terviseseisund võimaldab tal minna PPA teenindusbüroosse asju ajama. Samuti võib inimese olukorda teada kohalik omavalitsus, kui inimene kasutab mõnd valla- või linna korraldatavat sotsiaalteenust (nt koduteenuseid, kodus hooldamist). Kui kohalikul omavalitsusel ei ole inimese abivajaduse kohta teavet, siis võib ta seda küsida inimeselt endalt või tema esindajalt, käia vajaduse korral kohapeal olukorraga tutvumas või kahtluse tekkimisel paluda inimesel esitada perearsti tõend (HMS § 38 lg 2).

18. Kui igalt inimeselt, kes soovib dokumenti kätte saada hoolekandetasutuse või kohaliku omavalitsuse juhi poolt volitatud töötaja kaudu, nõutakse perearsti tõendi esitamist, siis see koormab põhjendamatult ka perearste (tõendite vormistamise aeg, vajadusel koduviisi korraldamine jms). See võib koormata ka inimest, tema lähedast või kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötajat, kui tõendi saamiseks on vaja inimene viia perearsti juurde. Tõendi väljastamine võib olla ka tasuline. Küsimus on veel selles, kuidas inimene perearsti tõendi kätte saab, sest ei saa eeldada, et kõik perearstid väljastavad kõiki dokumente elektrooniliselt või et kõigil inimestel on võimalik elektroonilisi dokumente kätte saada.

19. Niisiis on kohaliku omavalitsuse volitatud esindajal õigus otsustada, kas ja mis tõendeid on neil vaja, et kohalik omavalitsus saaks omalt poolt esitada PPA-le seaduses nimetatud kinnituse, selleks et dokument inimesele kätte toimetada. Seaduse kohaselt ei või PPA nõuda inimeselt kohaliku omavalitsuse või hoolekandeesutuse juhi volitatud töötaja kaudu dokumentide kättetoimetamiseks lisaks määruse § 22 lg 1 punktides 2-4 nimetatud dokumentidele ka perearsti tõendit.

Kokkuvõte

20. Siseministri määruse § 22 lõike 1 punkt 1 on vastuolus isikut tõendavate dokumentide seaduse § 12² lõikega 1¹ ning põhiseaduse §-ga 3 ja § 94 lõikega 2. Määruse seaduse ja põhiseadusega kooskõlla viimiseks tuleks siseministri määruse § 22 lõike 1 punkt 1 tunnistada kehtetuks.

21. Tuginedes põhiseaduse § 142 lõikele 1 ja õiguskantsleri seaduse §-le 17, teen siseministrile ettepaneku viia siseministri 18.12.2015 määruse nr 7 § 22 lõike 1 punkt 1 kooskõlla Eesti Vabariigi põhiseaduse §-ga 3 ja § 94 lõikega 2 ning isikut tõendavate dokumentide seadusega.

Palun teatage 17. augustiks 2022, kuidas olete ettepanekut järginud.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Kristiina Albi 693 8404
Kristiina.Albi@oiguskantsler.ee