



Õiguskantsler

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

Teie nr

Meie 08.07.2022 nr 7-4/211290/2203700

Volituse alusel isikut tõendavate dokumentide kättesaamine

Austatud Elmar Vaher

Õiguskantslerile on kirjutatud mitmetest probleemidest, mis puudutavad volituse alusel isikut tõendavate dokumentide kättesaamist ning Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) tegevust sellekohaste selgituste andmisel.

PPA võimaldab inimestel saada dokumente volitatud esindaja kaudu kätte vaid juhul, kui inimene on esitanud isikut tõendavate dokumentide taotluse isiklikult PPA teenindusbüroos või välisesinduses. Sellist piirangut Eesti seadused ette ei näe, kuid see tuleneb Euroopa Liidu õigusest.

Alates 02.08.2021 tuleb kohaldada Euroopa Liidu määrust 2019/1157, mille artikkel 10 lg 1 näeb ette, et biomeetriliste tunnuste ühtsuse tagamiseks taotleja isikusamasusega peab iga taotleja oma taotluse lahendamise käigus vähemalt korra isiklikult kohale ilmuma (st et inimesel peab olema vähemasti üks kord vahetu kontakt riigi esindajaga). Seda nõuet võib pidada vahetult kohaldatavaks ja siduvaks ka üksikisikutele. Niisiis võib PPA alates 02.08.2021 nõuda, et üldjuhul on võimalik saada isikut tõendav dokument kätte volitatud esindaja kaudu vaid juhul, kui inimene on ise esitanud taotluse kas PPA teenindusbüroos või välisesinduses. Varem oli PPA niisugune nõudmine õigusvastane.

Avaldustest on selgunud, et inimesed ei tea, mis tingimustel on neil võimalik volitatud esindaja kaudu dokumente kätte saada ning mis õigusaktid neid tingimusi sätestavad. Paraku on PPA ametnikud andnud inimestele selle kohta ka sisult valesid või ebaülevaatlikke vastuseid.

Hea halduse tava silmas pidades palun PPA-l täiendada ameti veebilehel avaldatud teavet ning iseteeninduskeskkonnas ja taotlusankeedil esitatud infot nii, et inimestele oleks selge, mis tingimustel on võimalik dokumente volitatud esindaja kaudu kätte saada ning mis õigusaktidest need nõuded tulenevad. Õigusselguse tagamiseks tuleks välja tuua ka viide vastavale Euroopa Liidu määrusele. Dokumentide taotlemisega puutuvad kokku peaaegu kõik inimesed. Inimesed ei pruugi olla kursis Euroopa Liidu õiguse sisuga. Ometi on inimestel õigus teada, mis õigusaktidest piirangud tulenevad. Nii saavad nad õigusaktidega ise tutvuda, ilma et peaksid küsima teavet PPA-lt.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Palun PPA-l järgida ka põhjendamiskohustust. Ametnikud peavad inimestele andma sisuliselt õigeid ja asjakohaseid selgitusi. Põhjendamiskohustus tähendab ühtlasi seda, et PPA peab oma vastustes viitama piirangute õiguslikule alusele.

Dokumentide kättesaamine ja Euroopa Liidu õiguse kohaldamine

1. [Isikut tõendavate dokumentide seaduse](#) (ITDS) § 12¹ lõike 2 esimese lause kohaselt peab inimene dokumendi kättesaamiseks ilmuma ise dokumendi väljastaja asukohta. Sellest reeglist on aga mitu erandit.

2. ITDS § 12¹ lõige 2¹ näeb ette, et dokumendi võib väljastada inimese esindajale, kui inimene on dokumendi taotlemisel volitanud esindajat oma dokumenti kätte saama, esindajal on kehtiv ITDS § 2 lõikes 2 sätestatud dokument ja tema isikusamasust kontrollitakse biomeetriliste isiku tuvastamise andmete abil.

3. PPA on kehtestanud nõude, et isikut tõendav dokument väljastatakse inimese volitatud esindajale vaid sel juhul, kui inimene ise on esitanud taotluse PPA teenindusbüroos või välisesinduses. PPA lähtub põhimõttest, et enne dokumendi väljastamist peab riigil olema inimesega vähemalt üks kord vahetu kontakt – nii tagatakse dokumendi turvalisus.

4. Kõnealune nõue tuleneb Euroopa Liidu õigusest. Seda küsimust reguleerib Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 20.06.2019 [määrus 2019/1157](#), liidu kodanike isikutunnistuste ning vaba liikumise õigust kasutavatele liidu kodanikele ja nende pereliikmetele väljaantavate elamislubade turvalisuse suurendamise kohta (EMP-s kohaldatav tekst). Määruse artikli 10 lõike 1 teine alajaotis sätestab järgmist: „Et tagada biomeetriliste tunnuste ühtsus taotleja isikusamasusega, peab iga taotleja iga taotluse menetlemise käigus vähemalt korra isiklikult kohale ilmuma.“ Määrust kohaldatakse alates 02.08.2021 (määruse art 16).

5. Niisiis on Euroopa Liidu õiguse ja Eesti isikut tõendavate dokumentide seaduse vahel vastuolu, sest seadus ei näe ette nõuet, et volitatud esindaja saab dokumendi kätte vaid juhul, kui inimesel on olnud dokumendi taotlemisel riigiga vähemalt üks vahetu kontakt ning taotlus peab olema esitatud isiklikult teenindusbüroos või välisesinduses.

6. Euroopa Liidu õigus on teatud tingimustel vahetult kohaldatav. See tähendab, et Euroopa Liidu õigusest tulenev säte võib tuua kaasa õigusi ja kohustusi üksikisikutele. Euroopa Liidu määrus võib olla vahetult kohaldatav, kui selle säte olema piisavalt selge ja täpne.¹ Kui Euroopa Liidu õiguse norm on vahetult kohaldatav ning riigisisese õiguse ja Euroopa Liidu õiguse vahel on vastuolu, siis tuleb Euroopa Liidu õiguse esimuse põhimõtte kohaselt jätta riigisisese õiguse säte kohaldamata või tõlgendada seda koostoimes Euroopa Liidu õigusega.

7. Määruse 2019/1157 artikli 10 lõike 1 teist alajaotist võib pidada vahetult kohaldatavaks, sest see säte näeb üksikisikutele ette konkreetse kohustuse.

8. Küll aga ei ole taotlejate suhtes vahetult kohaldatav nn [eIDAS määrus](#)² ja selle rakendusmäärus [2015/1502](#), millele tugines PPA kõnealust lisatingimust õigustades. Need määrused ei näe ette selliseid sätteid, millest oleks võimalik tuletada vahetut õigusmõju üksikisikute (dokumendi taotlejate) suhtes. Need on tehnilisi reegleid sisaldavad määrused, mis on valdavalt mõeldud

¹ P. Craig, G. de Búrca. EU Law. Text, Cases, and Materials. 4th ed, Oxford University Press, 2008, lk 278.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23.07.2014 määrus (EL) nr 910/2014, e-identimise ja e-tehingute jaoks vajalike usaldusteenuste kohta siseturul ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 1999/93/EÜ.

riikidele täitmiseks. Määruse rakendusmäärusega on kehtestatud e-identimise vahendite usaldusvääruse tasemete minimaalsed tehnilised kirjeldused ja menetlused. Rakendusmääruses on kirjeldatud, missuguseid tingimusi tuleb järgida dokumentide väljastamisel, et e-identimise vahendi usaldusvääruse tase oleks kas „madal“, „märkimisväärne“ või „kõrge“. Rakendusmääruses kirjeldatud tingimused on suunatud riikidele. Sellest ei tulene vahetult kohaldatavaid kohustusi üksikisikutele. Riigil oleks olnud võimalik seadustes sätestada nõue, et volitatud esindaja kaudu saab dokumendi kätte vaid juhul, kui taotlus on esitatud isiklikult teenindusbüroos või välisesinduses. Isikut tõendavate dokumentide seadusega ei ole sellist ühest kohustust kehtestatud; vastupidi, sama seaduse järgi on võimalik saada dokumendid kätte volitatud esindaja kaudu. PPA peab järgima seadust ega või kehtestada sellekohase õigusliku aluseta inimeste suhtes lisatingimusi. Seetõttu ei olnud PPA-l enne 02.08.2021 õiguslikku alust jätta kohaldamata ITDS § 12¹ lõiget 2¹ ning seadusega vastuolus olevate tingimuste esitamine oli õigusvastane.

9. Järelikult võib PPA alates 02.08.2021 nõuda, et inimesed saavad dokumendi kätte volitatud esindaja kaudu vaid juhul, kui neil on olnud dokumendi taotlemisel vähemalt üks kord vahetu kontakt riigi esindajaga. See tähendab, et üldjuhul on inimesel võimalik saada dokument kätte volitatud esindaja kaudu vaid siis, kui ta on esitanud taotluse PPA teenindusbüroos (erandiks on nt liikumisvõimetu inimese taotlus, mille PPA ametnikud võtavad vastu inimese elukohas).

Hea halduse tava järgimine

10. Inimeste pöördumistest on selgunud, et nad ei tea, mis tingimustel on võimalik volitatud esindaja kaudu dokumente kätte saada ning mis õigusaktidega need tingimused on kehtestatud. Seetõttu on hea halduse ja õigusselguse tagamiseks vaja täiendada PPA veebilehel, dokumentide taotlemise iseteeninduskeskkonnas ning taotlusankeedil avaldatud infot, nii et inimestele oleks selge, mis tingimustel on võimalik dokumente volitatud esindaja kaudu kätte saada ning kust vastavad nõuded tulenevad.

11. PPA veebilehel on toodud välja selgitus, et volitatud isikule väljastatakse dokument vaid juhul, kui tegemist on teeninduses või Eesti Vabariigi välisesinduses kohapeal esitatud taotlusega ning volitus on esitatud isiklikult juba dokumenditaotluse esitamisel. Õigusselguse tagamiseks on vaja samas tuua välja, et see nõue tuleneb Euroopa Liidu õigusest. Kuigi ka Euroopa Liidu määrused võivad olla vahetult kohaldatavad ning sellisel juhul loovad õigusi ja kohustusi vahetult üksikisikutele, siis paljud inimesed ei pruugi siiski olla kursis Euroopa Liidu nõuetega ega tea, millises õigusaktis need on kehtestatud. Inimestel peab aga olema võimalik ise tutvuda asjakohaste õigusaktidega. See on iseäranis tähtis olukorras, kus Eesti seadus on vastuolus Euroopa Liidu õigusega ning ametiasutus ei täida Eesti seadust, vaid esitab Euroopa Liidu õigusele tuginedes lisatingimusi. Inimesed ei pea ka teadma, kuidas PPA lahendab olukorra, kui Eesti seadus ja Euroopa Liidu määrus näevad ette erineva regulatsiooni. Sellises olukorras peavad inimesed saama teavet, kust need nõuded tulenevad. Tegemist on igäüht puudutava olukorraga (vrd olukorraga, kus erialateadmistest tulenevalt peaks inimene ise oma tegevusvaldkonda puudutava õigusakti olemasolust teadlik olema). Kui veebilehel juba niikuinii jagatakse sellekohast teavet, siis ei peaks panema inimesi olukorda, kus nad peavad selles küsimuses selguse saamiseks küsima teavet PPA-lt.

12. Palun täiendage PPA veebilehel avaldatud teavet ning selgitage, et vastav tingimus tuleb Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 20.06.2019 [määruse 2019/1157](#) artikli 10 lõikest 1. Selle info avaldamist ei saa pidada koormavaks ning seda on võimalik avaldada sama lihtsalt ja ülevaatlikult, nagu on avaldatud muu info.

13. Soovitan lisada dokumentide taotlemise iseteeninduskeskkonda info selle kohta, et iseteeninduse kaudu dokumente taotledes ei ole võimalik dokumente saada kätte volitatud esindaja kaudu. See teave on vajalik just neile inimestele, kes taotlevad dokumente iseteeninduskeskkonnas, sest kehtivate reeglite kohaselt ei ole neil tavaliselt võimalik dokumente kätte saada volitatud esindaja kaudu. Sellisel juhul on inimesed sellest nõudest juba taotluse esitamisel teadlikud. Sellise teabe lisamine ei ole PPA-le koormav ega koorma ka iseteeninduskeskkonda. Kõik inimesed ei uuri enne taotluse esitamist PPA kodulehelt järele, kas iseteeninduskeskkonnas taotluse esitamise korral on dokumentide kättesaamise osas piiranguid.

14. Ka isikut tõendavate dokumentide taotlusankeedil tuleks täpsustada, mis tingimustel on võimalik dokumente saada kätte volitatud esindaja kaudu. Praegu on taotlusankeedile märgitud lühidalt: „Dokumendid väljastatakse taotlejale, tema seaduslikule esindajale või volitatud isikule“. Sellest võib jääda eksitav mulje, et igapähe on võimalik volitada kedagi dokumentidele järele minema, kuigi tegelikult kehtivad selleks mitmed piirangud. Tuleb silmas pidada, et ka taotlusankeedi täitjad on suure tõenäosusega just need inimesed, kellel ei ole võimalik dokumente saada kätte volitatud esindaja kaudu, sest taotlusankeet edastatakse PPA-le kas posti või e-posti teel. Niisiis tuleks lühidalt selgitada, et volitatud esindaja kaudu saab dokumendi kätte vaid juhul, kui inimene avaldab selleks soovi juba taotluse esitamisel ning kui ta on taotluse esitanud teenindusbüroos või välisesinduses.

15. Kui PPA annab teavet nii veebilehel, taotlemise keskkonnas kui ka taotlusankeedil, on inimesed paremini informeeritud ning see vähendab ka PPA halduskoormust, sest inimesed ei pea küsima selgitusi ega saada teadmatuses volitatud esindajat dokumentidele järele.

Põhjendamiskohustus

16. Avaldusi lahendades selgus, et PPA ei ole alati täitnud ka põhjendamiskohustust. Ametnikud peavad inimestele andma sisuliselt õigeid ning asjakohaseid selgitusi. Põhjendamiskohustus tähendab ka seda, et PPA peab oma vastustes viitama õiguslikule alusele, kust piirangud tulenevad.

17. Näiteks vastas PPA ametnik avaldajale, et taotleja ei saa avaldajat volitada dokumenti kätte saama, kui kohus ei ole teda eestkostjaks nimetanud. See oli sisuliselt vale ja kohatu selgitus, sest dokumentide kättesaamise piirang oli seotud hoopis taotluse esitamise viisiga. Samuti on PPA andnud avaldajatele üldsõnalisi vastuseid piirangu sisu kohta, kuid ei ole selgitanud seda, mis õigusaktis piirang on kehtestatud. PPA saatis sisulise vastuse avaldajale viivitusega.

18. PPA tegevus oli õigusvastane, sest avaldajale anti esialgu sisuliselt valesid selgitusi ning täiendavas vastuses ei viidatud keeldumise õiguslikule alusele. PPA-l on põhjendamiskohustus ([haldusmenetluse seaduse](#) §-d 56, 108). Ametnikud peavad teadma, millisel õiguslikul alusel piiranguid kehtestatakse. Samuti tuleb vastuses viidata, millisel õiguslikul alusel on piirang kehtestatud. Inimesel peab olema võimalik selle õigusaktiga tutvuda. Samuti peab PPA vastama tavapärasest kiiremini päringutele, mis puudutavad isikut tõendavate dokumentide väljastamisest keeldumist, sest tavaliselt on inimestel dokumentide kättesaamisega kiire. Sellises olukorras ei saa lähtuda sellest, et üldjuhul tuleb seaduse kohaselt päringutele vastata 30 päeva jooksul.

Kokkuvõte

19. Palun täiendage PPA veebilehel ning iseteeninduskeskkonnas ja taotlusankeedil avaldatud teavet volitatud esindaja kaudu dokumentide kättesaamise tingimuste kohta. Samuti palun PPA-l täita põhjendamiskohustust.

Palun andke 30 päeva jooksul teada, mida olete soovitusel järgimiseks teinud.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise