

**ID-1 formaadis isikut tõendavate dokumentide
plankide tootmise ja isikustamisteenuse ning
sertifitseerimis- ja kvalifitseeritud usaldusteenuse
osutamise üleandmine eraõiguslikele juriidilistele
isikutele**

Analüüs

Sisukord

1. Sissejuhatus.....	3
2. Analüüsi eesmärk.....	3
3. Ülevaade hetkeolukorrast	4
4. Õiguslik analüüs.....	5
4.1 Asjassepuutuv põhiseaduslik regulatsioon.....	5
4.2 Kaalutlused avaliku ülesande üleandmisel	6
4.3 Lepingu liigi valimine.....	6
4.4 Kooskõla eIDAS määrusega.....	8
5. Haldusülesande täitmise järjepidevuse ja kvaliteedi tagamine ning riskide maandamine.....	9
6. Kaasnevad kulud ja tulud.....	9

1. Sissejuhatus

Riigi ressursid on piiratud ja erinevate avalike ülesannete täitmisel on alati oluline kaaluda erasektori kaasamise otstarbekust – kõiki ülesandeid ei pea täitma riik ise.

Isikut tõendavate dokumentide seaduse (edaspidi *ITDS*) § 1 lg 1 kohaselt on isikut tõendavate dokumentide väljaandmine riigi ülesanne. Seda ülesannet täidab ITDS § 15 lg 4 alusel Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi *PPA*) ja ITDS § 15 lg 5 alusel Välisministeerium. Dokumendi väljaandmine on halduskoostöö seaduse (edaspidi *HKTS*) § 1 lg 1 tähenduses avaliku halduse ülesanne ehk haldusülesanne. ITDS § 3¹ lg 1 järgi võib isikut tõendava dokumendi väljaandmise taotluse vastuvõtmisega, sealhulgas isikult biomeetriliste andmete võtmise ja nende andmete töötlemisega ning isikut tõendava dokumendi väljastamisega seotud ülesande täitmiseks sõlmida halduslepingu HKTS-is sätestatud korras (§ 31 lg 1).

Riik võib haldusülesannet täita algusest lõpuni ise, kuid riigil on õigus sõlmida haldusülesande (või selle osa) täitmise üleandmiseks leping. Sellise lepingu alusel täidaks haldusülesannet lepingupartner. Avaliku ülesande üleandmisel ei tohi teenuse kvaliteet langeda ning teenuse osutajate tegevuse üle tuleb teha järelevalvet.

Analüüsi on koostanud PPA identiteedi ja staatuste büroo eksperdid, Siseministeeriumi kodakondsus- ja rändepoliitika osakonna nõunik Elen Kraavik (elen.kraavik@siseministeerium.ee, tel 612 5212) ning punktides 4.1–4.3 toodud õigusliku analüüsi advokaadibüroo FORT OÜ vandeadvokaat Merit Lind (merit.lind@fortlegal.com, tel 646 4045).

2. Analüüsi eesmärk

Analüüsi eesmärk on analüüsida ID-1 formaadis isikut tõendavate dokumentide plankide tootmise ja isikustamisteenuse ning sertifitseerimis- ja kvalifitseeritud usaldusteenuse osutamise (edaspidi *ID-1 leping* ja *UT leping*) halduslepingutena täitmise õiguslikku raamistikku, sh kooskõla Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrusega (EL) nr 910/2014, 23.07.2014, e-identimise ja e-tehingute jaoks vajalike usaldusteenuste kohta siseturul ja mille ga tunnistatakse kehtetuks direktiiv 1999/93/EÜ (edaspidi *eIDAS määrus*), riigile kaasnevate kulutuste suurust ning haldusülesande täitmise järjepidevuse ja kvaliteedi tagamise abinõusid ja riskide maandamisemeid.

Seejuures on oluline arvesse võtta, et varasemalt on riik seda teenust alati sisse ostnud tsiviilõigusliku lepinguga. Seoses identiteedihalduse ja isikut tõendavate dokumentide toimepidevuse riskide hajutamisega, on senine praktika lähtunud põhimõttest, et vähemalt ühe dokumendiliigi isikustamine on riigi vastutusel. Nii varasemates kui ka 2019. aastal sõlmitud reisidokumentide lepingus, pakub isikustamiseks sobiva tehnilise lahenduse (riist- ja tarkvara) ja tehnilise toe lepingupartner, kuid dokumentide isikustamise eest vastutab PPA. ID-1 lepingu puhul on isikustamisteenus olnud alati lepingu osa ja seda hallanud ID-1 lepingupartner. Sellest tulenevalt viidi ID-1 formaadis isikut tõendavate dokumentide plankide tootmise ja isikustamisteenuse hange läbi sarnaselt varasemaga.

Analüüsis on arvesse võetud 2019. aastal Siseministeeriumi eestvedamisel koostatud analüüsi *Sertifitseerimisteenuse osutajad Eestis ning sertifitseerimisteenuse osutajatega seonduvad riskid*, kus senise mudeliga ehk sertifitseerimis- ja kvalifitseeritud usaldusteenuse hankimisega ID-1 lepingu raames nõ alltöövõtulepinguga, jätkamise osas tuuakse välja alljärgnevad riskid:

- liiga kõrge hind;
- monopoolses seisus sertifitseerimis- ja usaldusteenuse osutaja võib avaldada olulist mõju dokumentide hanke võitja leidmisele;
- eID skeemide usaldusväärsuse tase võib langeda (eIDAS auditi mitteläbimine);
- elektroonilise isikutuvastamise ja allkirjastamise teenuse katkemine (tehniline risk/omaniku risk).

Lisaks koostati 2021. aastal ID-1 formaadis isikut tõendavate dokumentide väljaandmise ja hankimise eelanalüüs, mille eesmärk oli välja tuua dokumentide väljaandmise põhimõtted ja ettepanekud hanke ettevalmistamiseks. Eelanalüüsile oli võimalik seotud osapooltel (sh Siseministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Riigi Infosüsteemi Amet) tagasisidet anda. Vastavalt eelanalüüsis toodud võimalike variantide eelistele ja puudustele, otsustati hankida sertifitseerimis- ja kvalifitseeritud usaldusteenuse osutaja ID-1 lepingust eraldiseisvalt. Selline lähenemine võimaldab riigil tänast monopoolset turuolukorda muuta ja võimaldada alternatiivsete teenuseosutajate turule sisenemist.

3. Ülevaade hetkeolukorrast

Kehtiva ID-1 lepingu sõlmis PPA 27.04.2017 ettevõttega Oberthur Technologies S.A. (ettevõtte nimi nüüd Idemia France SAS). Lepingu esemeks on ID-1 formaadis isikut tõendavate dokumentide väljaandmiseks vajalikud esemed ja teenused, sh dokumendiplankide tarnimine, isikustamisteenuse osutamine (sh turvakoodide ümbrikute ja asendusümbrikute trükkimine, dokumentide sorteerimine), sertifitseerimisteenuse osutamine (sh sertifikaatide teenindamine, kehtivuse kontrolli ja kehtivuskinnituse teenuse osutamine) ja arendustööde teostamine. Kehtivat ID-1 lepingut on kaks korda pikendatud üheaastase perioodi võrra kuni 14.11.2025.

PPA on ID-1 formaadis isikut tõendavate dokumentide väljaandmiseks läbi viinud kaks riigihanget:

1. ID-1 formaadis isikut tõendavate dokumentide plankide ostmine ning isikustamisteenuse ja teiste teenuste tellimine (viitenumber 254499);
2. Sertifitseerimisteenuse ja kvalifitseeritud usaldusteenuse osutamine (viitenumber 256281).

Riigihangete tulemusena sõlmitud lepinguid on plaanis hakata täitma alates 15.11.2025.

Kavandatava halduslepingu alusel täidab lepingupartner ID-1 lepingu alusel peamiselt järgmisi ülesandeid:

1. dokumendiplankide, mille küp on sertifitseeritud kui kvalifitseeritud elektroonilise allkirja andmise vahend (inglise keeles *Qualified Electronic Signature Creation Device* (QSCD)), tootmine, käitlemine ja logistika;
2. dokumendiplankide isikustamisteenuse osutamine (sh isikusertifikaatide lisamine dokumendi kiibile);
3. dokumentide järeleteeninduse osutamine;
4. arendustöö teostamine vastavalt vajadusele;
5. kõige eeltooduga seotud intellektuaalse omandi õigused.

Kavandatava halduslepingu alusel täidab lepingupartner UT lepingu alusel peamiselt järgmisi ülesandeid:

1. sertifitseerimisteenuse ja kvalifitseeritud usaldusteenuse osutamine, mis vastab eIDAS määruses sätestatud nõuetele;
2. usaldusteenuse kvalifitseeritud staatuse tagamine ja selle lisamine kvalifitseeritud usaldusteenuste usaldusnimekirja;
3. sertifitseerimisteenuse ja kvalifitseeritud usaldusteenuse (sh kogu dokumentatsioon) haldamine;
4. kvalifitseeritud usaldusteenuse osutamiseks vajalike vastavushindamiste koordineerimine kvalifitseeritud staatuse säilimiseks.

Lepingute täitmise käigus teevad lepingupartnerid koostööd nii riigi kui ka teineteisega, mille eesmärk on:

1. Eesti Vabariigi poolt väljaantavate isikut tõendavate dokumentide usaldusvärsuse ja turvalisuse tagamine e-identimisel, autentimisel ja kvalifitseeritud elektrooniliste allkirjade andmisel;
2. Eesti eID vahendite vastavuse tagamine usaldusvärsuse tasemel *kõrge* eIDAS määrase tähenduses;
3. omakäeliste allkirjadega võrdväärsete kvalifitseeritud elektrooniliste allkirjade andmise võimaldamine;
4. e-identimise ja autentimise võimaldamine.

4. Õiguslik analüüs

4.1 Asjassepuutuv põhiseaduslik regulatsioon

Haldusülesande üleandmisel eraõiguslikule juriidilisele isikule tuleb hinnata, kas avalik ülesanne on selline, mida põhiseaduse (edaspidi *PS*) mõtte kohaselt võib üle anda. Põhiülesandeid ei saa riigivõim üle anda eraõiguslikule juriidilisele isikule, kuna põhiseaduse mõtte kohaselt on neid ülesandeid kohustatud täitma riigivõim ja need moodustavad seetõttu riigivõimu tuumikfunktsiooni. Näiteks seadusandlus kuulub riigivõimu tuumikülesannete hulka, mida riik tulenevalt PS § 3 lõikest 1 koosmõjus § 59 ja § 65 punktiga 1 ei tohi delegeerida. Lisaks sellele ei tohi seadusandja delegeerida ega võimaldada delegeerida eraisikule kohtute funktsioone ega täitevvõimu ülesandeid, mis kuuluvad riigi tuumikülesannete hulka. Õigusemõistmine kuulub riigivõimu tuumikülesannete hulka, mida riik tulenevalt PS § 3 lõikest 1 koosmõjus §-ga 146 ei tohi delegeerida. Riigi tuumikfunktsiooni hulka kuuluvaks tuleb lugeda ka karistusvõim, sealhulgas süütegude menetlemine.

Isikut tõendavate dokumentide väljaandmine ei ole riigi tuumikfunktsiooni kuuluv ülesanne ning nimetatud halduslepingute alusel üle antava haldusülesande täitmine ei eelda riigivõimu volituste üleandmist. Riigivõimu volituste üleandmine tähendaks, et isikule antakse voli otsustada kolmandate isikute õiguste ja kohustuste üle: õigus anda haldusakte, kohaldada sundi, teha järelevalvet jne.

Kooskõlas PS-ga ei või ITDSi § 3¹ lõike 3 kohaselt isikut tõendava dokumendi väljaandmise, kehtivuse peatamise ja kehtetuks tunnistamise otsuse tegemise pädevust halduslepinguga üle anda. Isikut tõendavate dokumentide väljaandjaks on ja jäävad ka edaspidi PPA ja Välisministeerium.

Dokumendi väljaandmine on HKTS § 1 lg 1 tähenduses avaliku halduse ülesanne ehk haldusülesanne. Dokumendi väljaandja saab haldusülesande täita algusest lõpuni ise (alates dokumendiplankide tootmisest, füüsilisest ja elektroonilisest isikustamisest kuni dokumendi kätte toimetamiseni), kuid väljaandjal on võimalik anda selle haldusülesande täitmine mingis osas ka lepingu alusel üle.

4.2 Kaalutlused avaliku ülesande üleandmisel

Avaliku ülesande üleandmisel on oluline kaaluda erinevaid aspekte nagu näiteks:

1. efektiivsus – kas avaliku ülesande täitmisel riigi poolt suurendaks efektiivsust ja produktiivsust või suurendab seda hoopis ülesande delegerimine erasektorile;
2. erasektori võimaluste ja teadmiste kasutamine avaliku ülesande täitmisel – riigil ei jätku ressursi täita kõiki avalikust huvist tulenevaid ülesandeid;
3. riigi eelarvekoormus – avaliku ülesande üleandmisel erasektorile on võimalik vastavatesse valdkondadesse juurde tuua erainvesteeringuid, mis lõppkokkuvõttes peaks parandama ülesannete täitmise kvaliteeti.

ID-1 formaadis isikut tõendavate dokumentide plankide tootmise ja isikustamisteenuse ning sertifitseerimis- ja kvalifitseeritud usaldusteenuse osutamise osas ei ole seni olnud otstarbekas riikliku ekspertiisi loomine, kuna rahvusvaheline turg on konkurentsivõimeline ja teenusepakkujad lähtuvad rahvusvahelistest standarditest ja Euroopa Liidu õigusest, mille alusel on teenuse kvaliteet turvaline, kontrollitud ja kvaliteetne. Nende ülesannete pakkumine riigi poolt ei taga suuremat efektiivsust ning kogu vajalik ekspertteadmine on turul olemas. Rahvusvahelise praktika kohaselt hangitakse neid teenuseid riikide poolt läbivalt eraõiguslikelt juriidilistelt isikutelt.

Eeltoodust tulenevalt esinevad objektiivsed põhjused dokumendi tootmise, isikustamise ja sellele digitaalsete andmete kandmise jm seotud teenused üle andmiseks eraõiguslikule juriidilisele isikule. See on otstarbekas, kuna nimetatud ülesannete pakkumine riigi poolt ei taga suuremat efektiivsust samas kui kogu vajalik ekspertteadmine on turul olemas.

4.3 Lepingu liigi valimine

ITDS § 1 lg 1 alusel on isikut tõendavate dokumentide väljaandmine riigi ülesanne ja seda ülesannet täidavad PPA (ITDS § 15 lg 4) ja Välisministeerium (ITDS § 15 lg 5). Selle ülesande täitmise eelduseks on dokumendi plankide tootmine, tarnimine, isikustamine, neile digitaalsete andmete kandmine ning autentimis- ja allkirjastamissertifikaatide tehniline moodustamine ja kaardi kiibile kandmine.

ITDS § 3¹ lõiked 1 ja 2 sätestavad, millise ülesande täitmiseks võib sõlmida halduslepingu HKTS-is sätestatud korras. Viidatud lõike 1 kohaselt on sellisteks ülesanneteks isikut tõendava dokumendi väljaandmise taotluse vastuvõtmisega, sealhulgas isikult biomeetriliste andmete võtmise ja nende andmete töötlemisega, ning isikut tõendava dokumendi väljastamisega seotud ülesanded. Lõikes 2 täpsustatakse ITDS §-d, kus konkreetsed ülesanded on sätestatud ning millest lähtuvalt saab otsustada haldusülesande üleandmise ja lepingu liigi valimise.

ITDS § 3¹ lõike 2 kohaselt on selliseks ülesandeks, mida võib üle anda §-i 9² alusel isikuandmete, sh biomeetriliste isikuandmete töötlemine. ID-1 formaadis isikut tõendavad dokumendid on biomeetrilised dokumendid, mis sisaldavad lisaks fotole ka kiibile digitaalsel kujul kantavaid biomeetrilisi andmeid, milleks on näokujutis ja sõrmejäljed. ID-1 formaadis biomeetriliste isikut tõendavate dokumentide tootmisel, isikustamisel ja sellele elektrooniliste

andmete (sh sertifikaatide) kandmisel puutub selle tootja kokku ITDS §-s 9² kohaldatud isikuandmete töötlemisega. Digitaalset tuvastamist võimaldav sertifikaat ja digitaalset allkirjastamist võimaldav sertifikaat on otseselt seotud dokumendi kasutaja isikuandmetega ning antud teenuste osutamine ei ole oluliseks eelduseks vaid isikut tõendava dokumendi väljaandmise menetluses, vaid on ka hädaolukorra seaduse § 36 lõike 1 punkti 8 kohaselt nimetatud elutähtsaks teenuseks.

Dokumentide isikustamise ülesanne on vältimatu ja oluline osa isikut tõendavate dokumentide väljastamise ülesandest, mida PPA ja Välisministeerium peavad ITDS-i kohaselt täitma. Võrdluseks saab tuua, et näiteks PPA passide tootmise puhul täidab isikustamise ülesannet, kui talle seadusest tulenevat haldusülesannet, PPA ise (passilepingu alusel toodab lepingu täitja planke, aga dokumentide isikustamine on jäetud riigi ülesandeks). ID-1 lepingu alusel on aga seni antud ja planeeritakse anda ka edaspidi täitjale üle ka ID-1 formaadis isikut tõendavate dokumentide isikustamise ülesanne. Isikustamise puhul on tegemist PPA-le ja Välisministeeriumile seadusest tuleneva kohustusega, mille toimimise, jätkusuutlikkuse ja võrdse kättesaadavuse eest nimetatud asutused ka vastutavad. Asjaolu, et nimetatud ülesanded soovitakse lepingu alusel anda täitjale edasi, ei muuda selle ülesande avalik-õiguslikku iseloomu (vt näiteks Riigikohus kohtuasjas nr 3-3-4-1-10, p 5).

Täiendavalt näevad ITDS § 9⁴ lõiked 3 ja 4 ette dokumendi väljaandjale õiguse anda dokumenti kantava sertifikaadi väljaandmiseks lepingu alusel kohustusi kvalifitseeritud usaldusteenuse osutajale ning anda sertifikaadi tehnilise moodustamise lepingu alusel üle sellealast pädevust omavale teenuse osutajale. Arvestades nimetatud teenuste olulisust hädaolukorra seaduse tähenduses, ülesande avalik-õiguslikku iseloomu ning isikuandmete töötlemisele kohalduvaid õiguslikke aluseid, on käesoleval juhul kohane lähtuda lepingute sõlmimisel ITDS §-st 3¹ ja sõlmida ülesande üleandmine halduslepingu alusel, kohaldades sealjuures selgelt kajärelevalve kohustust, mis tuleneb ITDS § 3¹ lõikest 4.

Eeltoodust tulenevalt on antud ülesannete täitmiseks halduslepingu sõlmimine õiguspärane ja kooskõlas ITDS §-ga 3¹, kuna nimetatud §-i lõike 2 kohaselt on isikuandmete, sh biomeetriliste isikuandmete töötlemisega seotud ülesandeid lubatud täitmiseks üle anda üksnes halduslepingu alusel HKTS-is sätestatud korras.

Halduslepingu puhul on selle täitmisel ja ka vaidlustes riigi positsioon tugevam ja paindlikum. Nagu praktika on ka näidanud, ei võta tsiviilõiguslike lepingute üle peetavates vaidlustes maakohtud arvesse avalikku huvi (see ei ole tsiviilõiguslikes vaidlustes kasutatav instrument, v.a. väga üksikutel erandlikel juhtudel), kuid halduslepingu täitmisel on võimalik ülekaalukale avalikule huvile tuginedes hankijal teha täitjale ühepoolseid ettekirjutusi (arvestades proportsionaalsuse põhimõtet) ning ka paindlikumalt lepingut muuta, mis on eelduslikult 10-aastase lepinguperioodi puhul oluline. Sisuline vahe seisneb mh ka selles, et kui tsiviilõiguslike lepingute puhul on riigil vaid nõudeõigused (nõuda täitjalt (kohtu kaudu) millegi tegemist lähtuvalt sellest, mis on selgelt lepingus kokku lepitud; või nõuda leppetrahve/kahju hüvitamist või rakendada muid õiguskaitsevahendeid), siis halduslepingu alusel saab riik ka kujundusõigused (õigus vajadusel ühepoolset lepingut muuta, teha ettekirjutusi täitjale jne, kui see on ülekaalukat avalikku huvi arvestades proportsionaalne ja õigusaktidega kooskõlas). Lisaks on tsiviilõiguslike lepingute puhul suurem risk, et täitja võib lepingu üles öelda, mis ei ole tasakaalus vajadusega tagada täitjale ID-1 lepinguga antava ID-1 formaadis isikut tõendavate dokumentide väljastamise infrastruktuuri olulise osa toimepidevus. Halduslepingute puhul on täitja võimalused lepingut ise üles öelda mõnevõrra piiratumad, mis tasakaalustab olukorda suhetes riigiga.

Sõlmitavate lepingute alusel antakse eraõiguslikele juriidilistele isikutele üle olulised ülesanded, mis on eelduseks ID-1 formaadis isikut tõendavate dokumentide väljastamiseks. See on kolmel sambal põhinev infrastruktuur – ID-1 lepingu täitja, usaldusteenuse osutaja ja riik – mille toimimine on Eesti e-riigi jätkusuutlikkuse alustalaks. Mistõttu on äärmiselt oluline uue 10-aastase lepinguperioodiga olulise avaliku teenuse toimimise tagamiseks sõlmida leping halduslepinguna.

4.4 Kooskõla eIDAS määrusega

eIDAS määrus seab selle analüüsi kontekstis nõuded e-identimisele ja kvalifitseeritud e-allkirjadele. ITDSi alusel väljaantavad ID-1 formaadis isikut tõendavad dokumendid võimaldavad nii e-identimist kui ka kvalifitseeritud e-allkirjade andmist.

eIDAS määruse artiklis 8 sätestatakse, et e-identimise süsteemis määratakse süsteemi raames väljastatud e-identimise vahenditele madal, märkimisväärne ja/või kõrge usaldusväarsuse tase. Eesti on teavitanud komisjoni ITDSi alusel väljaantavatest elektroonilistest dokumentidest usaldusväarsuse tasemele kõrge ning jätkab selle usaldusväarsuse taseme hoidmist ka uute lepingute vaates.

eIDAS määruse rakendusmäärusega (EL) 2015/1502, 08.09.2015 kehtestatakse e-identimise vahendite usaldusväarsuse tasemete minimaalsed tehnilised kirjeldused ja menetlused vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 910/2014 (e-identimise ja e-tehingute jaoks vajalike usaldusteenuste kohta siseturul) artikli 8 lõikele 3. Selle rakendusmääruse lisas on muuhulgas esitatud nõuded e-identimise vahendite tunnustele ja disainile, tehnilistele kontrollidele, elutsükli haldamisele ning nõuete järgimisele ja auditeerimisele.

Mõlemas riigihankes on seatud nõuded eIDAS määruse ja selle alusel kehtestatud rakendusmääruste vastavuse osas ning ID-1 ja UT lepingu partner peavad tagama vähemalt miinimumnõuete täitmise, mis on vajalik usaldusväarsuse tasemeks kõrge.

Lisaks e-identimisele on üks eIDAS määruse eesmärk ühtlustada e-allkirjade piiriülene aktsepteerimine. eIDAS määruse artikli 25 lõike 3 kohaselt ühes liikmesriigis väljastatud kvalifitseeritud sertifikaadil põhinevat kvalifitseeritud e-allkirja tunnustatakse ka kõikides teistes liikmesriikides, mistõttu seab eIDAS määrus ranged reeglid kvalifitseeritud e-allkirjadele.

Kvalifitseeritud e-allkiri põhineb e-allkirja kvalifitseeritud sertifikaadil ja on antud kvalifitseeritud e-allkirja andmise vahendi abil. Kvalifitseeritud e-allkirja vahend ja selle sertifitseerimine (ID-1 formaadis isikut tõendavate dokumentide puhul selle kiip) peab vastama nõuetele, mis on sätestatud eIDAS artiklites 29 ja 30, sama määruse lisas II ja komisjoni rakendusotsuses (EL) 2016/650, millega kehtestatakse kvalifitseeritud allkirja andmise vahendi turvalisuse hindamise standardid vastavalt eIDAS määruse artikli 30 lõikele 3. ID-1 lepingu partner tagab, et dokumendi kiip vastab eelmainitud turvalisuse nõuetele ja on sertifitseeritud kui kvalifitseeritud e-allkirja andmise vahend eIDAS määruse mõistes.

E-allkirjade kvalifitseeritud sertifikaadid peavad vastama eIDAS määruse artiklile 28 ja sama määruse lisale I. Kvalifitseeritud sertifikaate saavad väljastada vaid kvalifitseeritud usaldusteenuse osutajad (eIDAS määrus artikkel 3), kes vastavad kvalifitseeritud usaldusteenuse nõuetele ja on sertifitseeritud vastavushindamise asutuse poolt. Nõuded kvalifitseeritud usaldusteenuse osutajale on peamiselt seatud eIDAS määruse artiklites 20–24.

Lisaks on Euroopa Telekommunikatsiooni Standardite Instituut (European Telecommunications Standards Institute, lühend ETSI) välja töötanud mitmed Euroopa vajaduste põhised standardid, millele kvalifitseeritud usaldusteenuse osutaja peab vastama ning millele vastavust eIDAS vastavushindamise asutused auditeerivad. UT lepingu partner tagab, et eIDAS määruse ja sellega seotud rakendusaktide ja standarditega seatud ranged nõuded on täidetud.

eIDAS määrus ei nõua, et toiminguid peab tingimata teostama riik (ehk riigiasutus). Küll aga nõuab eIDAS määrus, et kvalifitseeritud e-allkirjad peavad põhinema kvalifitseeritud sertifikaadil, mida saab väljastada vaid kvalifitseeritud usaldusteenuse osutaja. Kvalifitseeritud usaldusteenuse osutajate nimekiri on kättesaadav aadressil <https://eidas.ec.europa.eu/e-fda/tl-browser/#/screen/home>. Hetkel puudub Eestis riiklik kvalifitseeritud usaldusteenus (sh vajalik kompetents), mistõttu peab riik seda teenust sisse ostma.

5. Haldusülesande täitmise järjepidevuse ja kvaliteedi tagamine ning riskide maandamine

ID-1 formaadis isikut tõendavate dokumentide väljaandmine on vältimatu ja oluline ülesanne, mida PPA ja Välisministeerium peavad ITDSi kohaselt täitma. Avaliku ülesande üleandmisel ei tohi langeda teenuse kvaliteet ning ID-1 ja UT lepingu partneri tegevuse üle tuleb teostada asjakohast järelevalvet. Järelevalvet teostab PPA.

Haldusülesande järjepidevus on tagatud sellega, et nii PPA kui ka Välisministeerium jäävad jätkuvalt isikut tõendavate dokumentide väljaandmise taotlusi vastu võtma ning isikuid tõendavaid dokumente väljastama. Samuti jääb jätkuvalt isikut tõendavate dokumentide väljaandmise otsuse tegemine PPA pädevusse.

Teenuse kvaliteedi tagamiseks ja riskide maandamiseks lähtutakse ID-1 ja UT lepingu sõlmimisel põhimõttest, et vastava lepinguga annab avaliku halduse kandja üle ülesande, mida lepingu teine pool hakkab täitma riigi asemel, kuid dokumendi välja andmise üle jääb endiselt vastutama ja kontrolli teostama riik (PPA). ID-1 ja UT lepingupartner lähtuvad rahvusvahelistest standarditest ja Euroopa Liidu õigusest, mille alusel on teenuse kvaliteet turvaline, kontrollitud ja kvaliteetne.

Teenuse kvaliteedi ja järjepidevuse tagamiseks ning riskide maandamiseks seatakse lepinguga samad nõuded, mis riigi enda poolt täidetava sama ülesande puhul riigile seadusest tulenevad. Lisaks tuleb lepingus ette näha sanktsioonid kui lepingupartner neid nõudeid ei täida. Identiteedihalduse ja isikut tõendavate dokumentide toimepidevuse riskide hajutamisega, kus vähemalt ühe dokumendi liigi (reisidokumentid) isikustamine on riigi vastutusel, on maandatud olukord, kus nii ID-1 formaadis isikut tõendavate dokumentide kui ka reisidokumentide isikustamine on samal ajal häiritud.

6. Kaasnevad kulud ja tulud

Eelnõu rakendamine ei too kaasa lisategevusi, -kulusid ega -tulusid võrreldes tavapärase hanke- ja lepingu sõlmimise protsessiga.