**Siseministri määruse „****Isikut tõendava dokumendi taotleja isiku tuvastamise ja isikusamasuse kontrollimise kord“ eelnõu seletuskiri**

**1. Sissejuhatus**

**1.1. Sisukokkuvõte**

Eelnõu on välja töötatud, et rakendada **isikut tõendavate dokumentide seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse** **eelnõu**[[1]](#footnote-1) (edaspidi *ITDS-i muutmise eelnõu*). ITDS-i muutmise eelnõuga täpsustatakse ka isikut tõendava dokumendi taotleja isiku tuvastamise ja isikusamasuse kontrollimise korda, sealhulgas luuakse võimalus kontrollida taotleja isikusamasust digitaalset tuvastamist või digitaalset allkirjastamist võimaldava sertifi­kaadi kaudu, kui dokument väljastatakse turvalise teenuse osutaja vahendusel.

Eelnõuga kehtestatakse siseministri 10. juuli 2009. aasta määruse nr 25 „Dokumendi taotleja isiku tuvastamise ja isikusamasuse kontrollimise kord“ (edaspidi *kehtiv määrus*) uus tervik­tekst, et õigusselguse huvides muuta ka kehtiva määruse ülesehitust ja täpsustada termini­kasutust ning määruse praktikaga kooskõlla viimiseks jätta välja isikusamasuse kontrollimise akti regulatsioon.

Eelnõuga ei kaasne olulist mõju. Mõju on hinnatud ITDS-i muutmise eelnõu seletuskirja[[2]](#footnote-2) punktides 6.3. ja 6.4.

**1.2. Eelnõu ettevalmistajad**

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Siseministeeriumi:

* nõunik Elen Kraavik (elen.kraavik@siseministeerium.ee) ja
* õigusnõunik Maret Saanküll (maret.saankyll@siseministeerium.ee).

Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Siseministeeriumi õigusosakonna õigusnõunik Kristi Kool (teenistussuhe peatunud).

Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Siseministeeriumi õigusosakonna keele­toimetaja Heike Olmre (heike.olmre@siseministeerium.ee, tel 612 5241).

**1.3. Märkused**

Eelnõu on välja töötatud ITDS-i muutmise eelnõu rakendamiseks. Eelnõu ei ole seotud Vaba­riigi Valitsuse tegevusprogrammiga ega Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Eelnõuga tunnistatakse kehtetuks kehtiv määrus avaldamismärkega RT I, 26.08.2022, 2.

**2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs**

Eelnõu koosneb **viiest paragrahvist**.

**Paragrahviga 1** sätestatakse reguleerimisala.

**Lõike 1** kohaselt kohaldatakse eelnõukohast isiku tuvastamise ja isikusamasuse kontrollimise korda järgmiste isikut tõendavate dokumentide (edaspidi koos *dokument*) taotlejale (edaspidi *taotleja*):

* isikutunnistus, välja arvatud diplomaatiline isikutunnistus;
* digitaalne isikutunnistus;
* elamisloakaart;
* Eesti kodaniku pass;
* välismaalase pass;
* ajutine reisidokument;
* pagulase reisidokument;
* meremehe teenistusraamat ja
* meresõidutunnistus.

Määrust ei kohaldata diplomaatilisele isikutunnistusele, sest selle taotlejale kohaldatakse välisministri 9. märtsi 2017. aasta määrust nr 7 „Diplomaatilise isikutunnistuse väljaandmise ja kehtetuks tunnistamise kord, vorm, tehniline kirjeldus ja diplomaatilisele isikutunnistusele kantavate andmete loetelu ning tulumaksust vabastatud mitteresidentide registreerimise kord“.

Reguleerimisala hõlmab dokumendi kasutaja kõrval ka isikuid, kellel on õigus tema nimel esitada dokumendi taotlus või dokument kätte saada. Isikut tõendavate dokumentide seaduse (edaspidi *ITDS*) § 111 lõike 1 kohaselt kontrollitakse dokumendi taotlemisel dokumendi väljaandja dokumendi taotleja isikusamasust. Kui taotlemisel ei kohaldata dokumendi kasutaja daktüloskopeerimise või isikliku ilmumise nõuet, võib ITDS-i kohaselt taotluse esitada või dokumendi kätte saada kas dokumendi kasutaja ise või tema seaduslik või volitatud esindaja, valla- või linnavalitsuse või hoolekandeasutuse töötaja või kinnipidamisasutuse volitatud ametnik või töötaja. Seega on ka nende isikute isikusamasuse kontrollimine taotleja isiku­samasuse kontrollimise menetluse osa.

**Lõikes 2** selgitatakse õigusselguse huvides, et taotleja eelnõu tähenduses on isik, kelle andmed kantakse dokumenti. Kuna ITDS-is kasutatakse taotleja mõistet nii dokumendi kasutaja kui ka selle taotluse esitaja tähenduses, on tõlgenduserinevuste vältimiseks oluline sõnaselgelt sätestada, keda on eelnõus taotleja all mõeldud.

**Paragrahviga 2** reguleeritakse isiku tuvastamist ja isikusamasuse kontrollimist dokumendi taotluse esitamisel.

* Isiku tuvastamine on ITDS-i § 155 lõike 2 kohaselt menetlus, mille käigus tehakse isik kindlaks. See tähendab, et isikule luuakse esmase dokumendi väljaandmise menetluses riiklik identiteet.
* Isikusamasuse kontrollimine on ITDS-i § 155 lõike 3 kohaselt menetlus, mille käigus veendutakse, et tegemist on selle isikuga, kes ta eeldatavalt on. See tähendab, et riigil on juba isiku identiteediandmeid, talle on dokument varem välja antud ning tema isiku­samasuses saab veenduda dokumenti ja riiklikesse andmekogudesse kantud andmete alusel.

**Lõikes 1** sätestatakse, et taotleja isikusamasust kontrollitakse kehtiva dokumendi, diplomaa­tilise isikutunnistuse või diplomaatilise passi andmete ning isikut tõendavate dokumentide andmekogu (edaspidi *ITDAK*) ja automaatse biomeetrilise isikutuvastuse süsteemi andmekogu (edaspidi *ABIS*) andmete alusel. Lõiget 1 kohaldatakse, kui taotlejale on juba varem välja antud dokument, diplomaatiline isikutunnistus või diplomaatiline pass, st Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi *PPA*) on varem tuvastanud tema isiku ja kandnud isiku tuvastamise andmed ITDAK‑i ning võtnud biomeetrilised andmed ja kandnud need ABIS-esse. Uue dokumendi välja­andmiseks on seega vaja kontrollida ainult isikusamasust: PPA võrdleb kehtiva dokumendi, diplomaatilise isikutunnistuse või diplomaatilise passi andmeid varem ITDAK-i ja ABIS-esse kantud andmetega. Nii saab PPA kindel olla, et isik on tõsikindlalt tuvastatud.

**Lõikes 2** sätestatakse, et kui taotleja isikusamasust ei saa lõike 1 alusel kontrollida, sest talle ei ole varem välja antud dokumenti, diplomaatilist isikutunnistust ega diplomaatilist passi, tuvastatakse taotleja isik välisriigi kehtiva reisidokumendi andmete alusel. Lisaks võib kasutada ABIS-e andmeid. Tõsikindlaks isiku tuvastamiseks võib PPA kasutada ka teisel eesmärgil ABIS-esse kantud andmeid, näiteks konsulaarseaduse või välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse alusel kogutud näokujutist või sõrmejälgi (ITDS-i § 154 lg 2).

**Lõikes 3** reguleeritakse isiku tuvastamist juhul, kui taotleja on alla 15-aastane ning talle ei ole varem välja antud dokumenti, diplomaatilist isikutunnistust ega diplomaatilist passi ja tal ei ole ka välisriigi kehtivat reisidokumenti. Sel juhul tuvastatakse tema isik sünniandmete ja tema seadusliku esindaja seletuste ning vajaduse korral muude tõendite alusel. ITDS-i § 111 lõike 2 kohaselt on PPA-l kohustus isik tuvastada, kui talle ei ole varem välja antud ITDS-is sätestatud dokumenti. Kui taotlejal endal ei ole tõendeid, mille alusel saaks PPA tema isiku tuvastada, kasutatakse esmalt avalikke ja registritesse kantud andmeid ja dokumente. Vajaduse korral kaasatakse kohaliku omavalitsuse üksuse sotsiaaltöötajaid ja taotleja lähedasi, kellelt võetakse ütlusi. Samuti kogutakse lisatõendeid, näiteks lasteaias või koolis käimise kohta. Seetõttu ei sätestata ka ammendavat loetelu tõenditest, mille taotleja ise peab tingimata esitama, vaid reguleeritakse, kuidas võib PPA isiku tuvastada.

**Lõikes 4** reguleeritakse juhtumeid, kus isikut ei ole võimalik tuvastada või isikusamasust kontrollida lõike 1 või 2 alusel või see ebaõnnestub. Sellisel juhul tuvastatakse taotleja isik muude tõendite, näiteks välisriigi sünnitõendi või ütluste alusel (vt ka lg 3 selgitust).

**Lõikes 5** reguleeritakse taotleja seadusliku esindaja isikusamasuse kontrollimist, kuna ITDS-i § 114 lõike 1 kohaselt on seaduslikul esindajal – lapsevanemal või kohtu määratud muul seadus­likul esindajal – õigus eestkostetava eest taotlus esitada. Taotleja seadusliku esindaja isiku­samasust kontrollitakse kehtiva dokumendi, diplomaatilise isikutunnistuse, diplomaatilise passi, ITDS-i § 4 lõike 1 nõuete kohase kehtiva dokumendi või välisriigi kehtiva reisi­dokumendi ning ITDAK-i ja ABIS-e andmete alusel.

**Paragrahviga 3** reguleeritakse isikusamasuse kontrollimist dokumendi väljastamisel. ITDS-i § 121 lõike 2 kohaselt peab taotleja dokumendi kättesaamiseks isiklikult ilmuma selle väljastaja asukohta, kus väljastaja kontrollib taotleja isikusamasust.

**Lõike 1** kohaselt kontrollitakse taotleja isikusamasust järgmiste andmete alusel:

1) dokumendi, diplomaatilise isikutunnistuse, diplomaatilise passi või isikut tõendavate dokumentide seaduse § 4 lõike 1 nõuete kohase kehtiva dokumendi andmed;

2) väljastatava dokumendi andmed;

3) isikut tõendavate dokumentide andmekogu ja andmekogu ABIS andmed. Kuna taotleja isik on tõsikindlalt tuvastatud või isikusamasus kontrollitud dokumendi taotlemisel ja väljastamisel veendutakse isikusamasuses ka väljastatava dokumendi alusel, võimaldatakse isikusamasust kontrollida ka ITDS-i § 4 lõike 1 nõuete kohase kehtiva dokumendi, näiteks juhiloa alusel.

**Lõikes 2** sätestatakse, et kui dokument väljastatakse taotleja seaduslikule esindajale, võib tema isikusamasust kontrollida lisaks dokumendile, diplomaatilisele isikutunnistusele, diplomaatili­sele passile või ITDS-i § 4 lõike 1 nõuete kohasele kehtivale dokumendile välisriigi kehtiva reisidokumendi andmete alusel. Samuti kasutatakse ITDAK-i ja ABIS-e andmeid.

**Lõikes 3** reguleeritakse dokumendi väljastamist taotleja volitatud esindajale. Erinevalt seadus­likust esindajast võib tema isikusamasust kontrollida ainult kehtiva dokumendi, diplomaatilise isikutunnistuse või diplomaatilise passi ning ITDAK-i ja ABIS-e andmete alusel. See on vajalik, sest volitatud esindaja puhul ei piisa võimaliku identiteedipettuse või dokumendi väär­kasutuse vältimiseks ITDS-i § 4 lõike 1 nõuete kohasest kehtivast dokumendist või välisriigi kehtivast reisidokumendist. Seetõttu lubatakse tema isikusamasust kontrollida ainult sellise dokumendi alusel, mille andmed on kantud ITDAK-i ja ABIS-esse.

**Lõikes 4** sätestatakse, et kui dokument väljastatakse ITDS-i § 122 lõike 1 kohaselt valla- või linnavalitsuse või hoolekandeasutuse töötajale või sama paragrahvi lõike 2 kohaselt kinni­pidamisasutuse volitatud ametnikule või töötajale, kontrollitakse tema isikusamasust kehtiva dokumendi või ITDS-i § 4 lõike 1 nõuete kohase kehtiva dokumendi ning ITDAK‑i ja ABIS-e andmete alusel. Need on juhtumid, kus Eestis viibiva taotleja terviseseisund püsivalt ei võimalda tal dokumendi kättesaamiseks isiklikult selle väljastaja asukohta ilmuda või taotleja on Eesti vanglas kinni peetav.

**Lõikes 5** sätestatakse, et kui dokument väljastatakse ITDS-i § 121 lõike 22 kohaselt turvalise teenuse osutaja vahendusel, kontrollitakse taotleja isikusamasust isikutunnistusele, digitaalsele isikutunnistusele, mobiil-ID vormis digitaalsele isikutunnistusele (edaspidi *mobiil-ID*) või elamisloakaardile kantud digitaalset tuvastamist või digitaalset allkirjastamist võimaldava sertifikaadi kaudu. 2026. aasta suvel võetakse kasutusele lahendus, mille abil saab taotleja, autentides end e-keskkonnas kehtiva eID vahendiga, aktiveerida ise oma uue dokumendi ja selle sertifikaadid. Seega, kui näiteks välismaal elaval Eesti kodanikul on kehtiv eID vahend, ei pea ta enam minema dokumendi kättesaamiseks isiklikult Eesti välisesindusse, vaid selle võib toimetada talle kätte turvalise teenuse osutaja, näiteks kuller. Sellisel juhul aktiveeritakse dokument ja selle sertifikaadid ning toimetatakse sertifikaatide turvakoodid taotlejale kätte elektrooniliselt.

**Lõikes 6** täpsustatakse, et kui dokumenti ei väljasta dokumendi väljaandja ehk PPA ja Eesti välisesindus või turvalise teenuse osutaja ei ole dokumendi väljastamisel veendunud taotleja isikusamasuses, edastatakse dokument väljastamiseks PPA-le, kes kontrollib taotleja isiku­samasust.

**Lõike 7** kohaselt ei väljastata dokumenti isikule, kelle isikusamasuses ei olnud võimalik eelnõu § 3 kohaselt veenduda.

**Paragrahviga 4** sätestatakse mobiil-ID taotleja isikusamasuse kontrollimise erisused.

Mobiil-ID taotleja isikusamasust kontrollib mobiil-ID taotlemisel mobiilioperaator esinduses kohapeal või e-keskkonnas. ITDS-i § 204 lõike 11 kohaselt antakse mobiil-ID välja Eesti kodanikule ja välismaalasele, kellel on kehtiv dokument, diplomaatiline isikutunnistus või diplomaatiline pass. Olenevalt sellest, kas mobiil-ID-d taotletakse mobiilioperaatori esinduses või e-keskkonnas, saab mobiilioperaator kontrollida taotleja isikusamasust eri viisil. Näiteks ei saa mobiilioperaator kontrollida taotleja isikusamasust esinduses digitaalse isikutunnistuse alusel, sest sellel ei ole fotot. Selle alusel saab taotleja isikusamasust kontrollida üksnes e‑kesk­konnas digitaalset tuvastamist või digitaalset allkirjastamist võimaldava sertifikaadi kaudu.

**Lõikes 1** sätestatakse, et kui mobiil-ID kasutamise leping sõlmitakse mobiilioperaatori esinduses, kontrollib mobiilioperaator mobiil-ID taotleja isikusamasust kehtiva dokumendi, diplomaatilise isikutunnistuse või diplomaatilise passi ning ITDAK-i ja ABIS-e andmete alusel. Erand on digitaalne isikutunnistus, mille alusel ei või esinduses isikusamasust kontrollida, sest sellel ei ole fotot.

**Lõikes 2** sätestatakse, et kui mobiil-ID-d taotletakse mobiilioperaatori esinduses 7–17-aastasele või piiratud teovõimega täisealisele isikule, kontrollitakse lõike 1 kohaselt ka tema seadusliku esindaja isikusamasust.

**Lõikes 3** sätestatakse, et kui mobiil-ID kasutamise leping sõlmitakse e-keskkonnas, kontrolli­takse mobiil-ID taotleja isikusamasust digitaalset tuvastamist või digitaalset allkirjastamist võimaldava sertifikaadi kaudu, mis on kantud isikutunnistusele, digitaalsele isikutunnistusele, elamisloakaardile või mobiil-ID-le. Mobiil-ID puhul on lisatingimus, et selle kasutamise leping on sõlmitud mobiilioperaatori esinduses, st taotleja isikusamasust peab olema kontrollitud isiklikult kohapeal, mitte elektrooniliselt e-keskkonnas. See nõue tuleneb e-IDAS-e määruse[[3]](#footnote-3) artikli 24 lõike 1 punktist b.

**Lõikes 4** sätestatakse, et kui mobiil-ID-d taotletakse e-keskkonnas 7–17-aastasele või piiratud teovõimega täisealisele isikule, kontrollitakse tema seadusliku esindaja isikusamasust digitaal­set tuvastamist või digitaalset allkirjastamist võimaldava sertifikaadi kaudu, mis on kantud isikutunnistusele, elamisloakaardile, digitaalsele isikutunnistusele või mobiil-ID‑le. Erinevalt mobiil-ID taotlejast võib tema seadusliku esindaja isikusamasust kontrollida ka mobiil-ID-ga, mille kasutamise leping on sõlmitud e‑keskkonnas. See on lubatud, sest seaduslik esindaja ei ole mobiil-ID kasutaja: üksnes mobiil-ID kasutaja isikusamasus peab e-keskkonnas taotlemise­le eelnenud korral olema kontrollitud mobiilioperaatori esinduses.

**Paragrahviga 5** tunnistatakse kehtetuks kehtiv määrus.

**3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele**

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

**4. Määruse mõjud**

Määruse rakendamisega kaasnevat mõju on hinnatud ITDS-i muutmise eelnõu seletuskirja[[4]](#footnote-4) punktides 6.3. ja 6.4.

**5. Määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud**

Määruse rakendamisega ei kaasne lisategevusi, -kulusid ega -tulusid.

**6. Määruse jõustumine**

Määrus jõustub üldises korras, sest selle rakendamine ei eelda infotehnoloogilisi arendustöid ega muid ettevalmistusi. Isiku tuvastamise ja isikusamasuse kontrollimise põhimõtted ei muutu.

**7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon**

Eelnõu esitati eelnõude infosüsteemi (EIS)[[5]](#footnote-5) kaudu 28.03.–11.04.2025 kooskõlastamiseks Justiits- ja Digiministeeriumile ja Välisministeeriumile ning arvamuse avaldamiseks PPA-le ja Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskusele.

Välisministeerium kooskõlastas eelnõu märkusteta. Justiits- ja Digiministeeriumi, PPA ning Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuse ettepanekud on toodud kooskõlastus­tabelis (vt seletuskirja lisa).

1. [572 SE](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b39a7c3f-3fde-44e1-b7cb-40679867ed67/isikut-toendavate-dokumentide-seaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/). [↑](#footnote-ref-1)
2. [572 SE](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b39a7c3f-3fde-44e1-b7cb-40679867ed67/isikut-toendavate-dokumentide-seaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/) seletuskiri. [↑](#footnote-ref-2)
3. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. juuli 2014. aasta määrus (EL) nr 910/2014 e-identimise ja e-tehingute jaoks vajalike usaldusteenuste kohta siseturul ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 1999/93/EÜ. – [ELT L 257, 28.8.2014, lk 73–114](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2014/910/oj?locale=et). [↑](#footnote-ref-3)
4. [572 SE](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b39a7c3f-3fde-44e1-b7cb-40679867ed67/isikut-toendavate-dokumentide-seaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/) seletuskiri. [↑](#footnote-ref-4)
5. Eelnõu toimiku number [25-0322](https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/0a608cb9-8cb9-4624-bd16-789cb61c0822). [↑](#footnote-ref-5)