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

**1. Sissejuhatus**

**1.1. Sisukokkuvõte**

Eelnõu on välja töötatud seoses isikut tõendavate dokumentide seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõuga[[1]](#footnote-1) (edaspidi *ITDS-i muutmise eelnõu*), mis on Riigikogu menetluses ja mille eesmärk on suurendada identiteedihalduse turvalisust, maandada julge­olekuriske ja ajakohastada tööprotsesse. ITDS-i muutmise eelnõuga täpsustatakse muu hulgas isikut tõendava dokumendi taotleja isiku tuvastamise ja isikusamasuse kontrollimise sätteid. Lisaks luuakse ITDS-i muutmise eelnõuga võimalus kontrollida dokumendi taotleja isikusamasust digitaalset tuvastamist või digitaalset allkirjastamist võimaldava sertifikaadi kaudu, kui dokument väljastatakse turvalise teenuse osutaja vahendusel. Õigusselguse huvides muudetakse määruse struktuuri, täpsustatakse terminikasutust ja välja jäetakse isikusamasuse kontrollimise akti regulatsioon. Eeltoodust tulenevalt ja arvestades muudatuste mahtu, on otstarbekas kehtestada dokumendi taotleja isiku tuvastamiseks ja isikusamasuse kontrollimiseks uus kord ning tunnistada kehtetuks siseministri 10. juuli 2009. aasta määrus nr 25 „Dokumendi taotleja isiku tuvastamise ja isikusamasuse kontrollimise kord“.

Määrus kehtestatakse isikut tõendavate dokumentide (edaspidi ITDS) seaduse § 15 lõike 2 alusel.

**1.2. Ettevalmistaja**

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Siseministeeriumi nõunik Elen Kraavik ([elen.kraavik@siseministeerium.ee](mailto:elen.kraavik@siseministeerium.ee)) ja õigusnõunik Maret Saanküll ([maret.saankyll@siseministeerium.ee](mailto:maret.saankyll@siseministeerium.ee)).

Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Siseministeeriumi õigusosakonna õigusnõunik Kristi Kool (tel 612 5166, [kristi.kool@siseministeerium.ee](mailto:kristi.kool@siseministeerium.ee)). Eelnõu on keeleliselt toimetanud Siseministeeriumi õigusosakonna keele­toimetaja Heike Olmre ([heike.olmre@siseministeerium.ee](mailto:heike.olmre@siseministeerium.ee), tel 612 5241). Seletuskiri on keeleliselt toimetamata.

**1.3. Märkused**

Eelnõu on välja töötatud ITDS-i muutmise eelnõu rakendamiseks.

**2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs**

**Eelnõu § 1** sätestab reguleerimisala. Lõike 1 kohaselt kehtib kõnesolev kord järgmiste isikut tõendavate dokumentide (edaspidi koos *dokument*) taotleja isiku tuvastamisel ja isikusamasuse kontrollimisel: isikutunnistus, digitaalne isikutunnistus, elamisloakaart, Eesti kodaniku pass, välismaalase pass, ajutine reisidokument, pagulase reisidokument, meremehe teenistusraamat, meresõidutunnistus. Määrust ei kohaldata diplomaatilise isikutunnistusele, sest diplomaatilise isikutunnistuse välja andmise menetluses kohaldatakse välisministri 9. märtsi 2017. aasta määrust nr 7[[2]](#footnote-2). ITDS-i § 111 reguleerib isiku tuvastamist ja isikusamasuse kontrollimist dokumendi väljaandmisel. Lõike 1 kohaselt kontrollib dokumendi taotlemisel dokumendi väljaandja dokumendi taotleja isikusamasust. Kui dokumendi taotlemisel ei kohaldata dokumendi kasutaja daktüloskopeerimise või isikliku ilmumise nõuet, võib ITDS-i kohaselt dokumendi väljaandjale taotluse esitada või dokumendi kätte saada kas isik ise, tema seaduslik või volitatud esindaja või valla- või linnavalitsuse või hoolekandeasutuse töötaja või kinnipidamisasutuse volitatud ametnik või töötaja. Seega on eespool nimetatud isikute isikusamasuse kontrollimine taotleja isikusamasuse kontrollimise menetluse osa.

Lõikes 2 selgitatakse õigusselguse huvides, et taotleja kõnesoleva määruse tähenduses on isik, kelle andmed kantakse dokumenti. Kuna ITDS-is kasutatakse dokumendi taotleja mõistet nii dokumendi kasutaja kui ka dokumendi taotluse esitaja tähenduses, siis määruses on oluline reguleerida, keda on mõeldud dokumendi taotlejana.

**Eelnõu § 2** sätestab isiku tuvastamise ja isikusamasuse kontrollimise viisid dokumendi taotluse esitamisel. Isiku tuvastamine on ITDS-i § 155 lõike 2 kohaselt menetlus, mille käigus tehakse isik kindlaks. Isiku tuvastamine tähendab isikule identiteedi loomist ja see toimub esmase dokumendi väljaandmise menetluses. 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 riik omab isiku identiteediandmeid, talle on dokument varem välja antud ja tema isikusamasuses saab veenduda dokumenti kantud ning riiklikesse andmekogudesse kantud andmete alusel.

Lõige 1 sätestab, et dokumendi taotleja isikusamasust kontrollitakse kehtiva dokumendi, diplomaatilise isikutunnistuse või diplomaatilise passi andmete ja isikut tõendavate dokumentide andmekogu (edaspidi *ITDAK*) ning automaatse biomeetrilise isikutuvastuse süsteemi andmekogu (edaspidi *andmekogu ABIS*) andmete alusel. Lõike 2 kohaselt võib dokumendi väljaandja dokumendi taotleja isiku tuvastada välisriigi kehtiva reisidokumendi alusel juhul, kui taotlejale ei ole varem välja antud dokumenti, diplomaatilist isikutunnistust või diplomaatilist passi. Lisaks võib dokumendi väljaandja ka sel juhul kasutada isiku tuvastamiseks andmekogu ABIS andmeid. Tõsikindlaks isiku tuvastamiseks võib Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi *PPA*) teostada päringu ka teisesel eesmärgil andmekogusse ABIS kantud andmete vastu (ITDS § 154 lõige 2), näiteks võib isiku tuvastamiseks kasutada konsulaarseaduse või välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse alusel kogutud näobiomeetriat ja sõrmejälgi. Lõikes 3 sätestatakse isiku tuvastamise meetod, kui dokumendi taotleja on alla 15-aastane ja talle ei ole varem välja antud dokumenti, diplomaatilist isikutunnistust või 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. Kui lõigete 1 ja 2 alusel kehtestatud isiku tuvastamise ja isikusamasuse kontrollimise meetodid ei ole võimalikud või ebaõnnestuvad, siis tuvastatakse dokumendi taotleja isik muude tõendite, näiteks välisriigi sünnitõendi või ütluste alusel (lõige 4). Lõikes 5 sätestatakse dokumendi taotleja seadusliku esindaja isikusamasuse kontrollimise viisid, kuna ITDS-i § 114 lõike 1 kohaselt on seaduslikul esindajal (lapsevanem või kohtu poolt määratud seaduslik esindaja) õigus eestkostetava eest taotlus esitada. Sätte kohaselt kontrollitakse dokumendi taotleja seadusliku esindaja isikusamasust kehtiva dokumendi, diplomaatilise isikutunnistuse, diplomaatilise passi, ITDS-i § 4 lõike 1 nõuete kohase kehtiva dokumendi või välisriigi kehtiva reisidokumendi ja ITDAK-i ning andmekogu ABIS andmete alusel.

**Eelnõu § 3** sätestab isikusamasuse kontrollimise dokumendi väljastamisel. Lähtuvalt ITDS-i § 121 lõikest 2 peab taotleja dokumendi kättesaamiseks isiklikult ilmuma dokumendi väljastaja asukohta. Dokumendi väljastamisel kontrollib dokumendi väljastaja dokumendi taotleja isikusamasust. Taotleja isikusamasust kontrollitakse dokumendi, diplomaatilise isikutunnistuse, diplomaatilise passi või ITDS-i § 4 lõike 1 nõuete kohase kehtiva dokumendi, väljastatava dokumendi andmete ja ITDAK-i ning andmekogu ABIS andmete alusel. Kui dokument väljastatakse taotleja seaduslikule esindajale, kontrollitakse dokumendi väljastamisel tema isikusamasust dokumendi, diplomaatilise isikutunnistuse, diplomaatilise passi, ITDS-i § 4 lõike 1 nõuete kohase kehtiva dokumendi või välisriigi kehtiva reisidokumendi andmete ja ITDAK-i ning andmekogu ABIS andmete alusel (lõige 2). Kui dokument väljastatakse taotleja volitatud esindajale kontrollitakse tema isikusamasust kehtiva dokumendi, diplomaatilise isikutunnistuse või diplomaatilise passi andmete alusel ja ITDAK-i ning andmekogu ABIS andmete alusel (lõige 3). Kui dokument väljastatakse valla- või linnavalitsuse või hoolekandeasutuse töötajale või kinnipidamisasutuse volitatud ametnikule või töötajale, siis kontrollitakse dokumendi väljastamisel tema isikusamasust kehtiva dokumendi või ITDS-i § 4 lõikes 1 sätestatud nõuetele vastava kehtiva dokumendi alusel ja ITDAK-i ning andmekogu ABIS andmete alusel (lõige 4). Kui dokument väljastatakse ITDS-i § 121 lõike 22 kohaselt turvalise teenuse osutaja vahendusel, kontrollitakse taotleja isikusamasust isikutunnistusele, digitaalsele isikutunnistusele, mobiil-ID-le või elamisloakaardile kantud digitaalset tuvastamist või digitaalset allkirjastamist võimaldava sertifikaadi kaudu. 2026. aasta suvel võetakse kasutusele lahendus, mille abil saab dokumendi 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 kohale, vaid dokumendi toimetab talle kätte turvalise teenuse osutaja, näiteks kuller. Sellisel juhul dokument ja sertifikaadid aktiveeritakse ning sertifikaatide turvakoodid toimetatakse taotlejale kätte elektrooniliselt (lõige 5). Kui Eesti välisesindus või turvalise teenuse osutaja ei ole dokumendi väljastamisel veendunud taotleja isikusamasuses, edastatakse dokument väljastamiseks PPA-le, kes kontrollib taotleja isikusamasust (lõige 6). Dokumenti ei väljastata isikule, kelle isikusamasuses ei olnud dokumendi väljastajal võimalik määruse § 3 kohaselt veenduda. (lõige 7).

**Eelnõu § 4** sätestab mobiil-ID vormis digitaalse isikutunnistuse (edaspidi *mobiil-ID*) taotleja isikusamasuse kontrollimise erisused. Mobiil-ID taotleja isikusamasust kontrollib mobiilioperaator mobiil-ID taotlemisel kas mobiilioperaatori esinduses kohapeal või elektroonilises keskkonnas. ITDS-i § 204 lõike 11 kohaselt antakse mobiil-ID vormis digitaalne isikutunnistus välja Eesti kodanikule ja välismaalasele, kellel on ITDS-i § 2 lõike 2 punktides 1–8 nimetatud kehtiv dokument. Nende dokumentide alusel peab mobiilioperaator kontrollima taotleja isikusamasust arvestades taotluse esitamise viisist tulenevaid erisusi. Näiteks ei saa mobiilioperaator lepingu sõlmimise korral mobiilioperaatori esinduses kontrollida taotleja isikusamasust digitaalse isikutunnistuse andmete alusel, sest digitaalsel isikutunnistusel ei ole kasutaja fotot. Digitaalse isikutunnisuse andmete alusel saab taotleja isikusamasust kontrollida üksnes juhul, kui mobiil-ID kasutamise leping sõlmitakse elektroonilises keskkonnas ja taotleja isikusamasust kontrollitakse digitaalset tuvastamist või digitaalset allkirjastamist võimaldava sertifikaadi kaudu.

Kui mobiil-ID kasutamise leping sõlmitakse mobiilioperaatori esinduses, kontrollib mobiilioperaator mobiil-ID taotleja isikusamasust kehtiva dokumendi, diplomaatilise isikutunnistuse või diplomaatilise passi, välja arvatud digitaalse isikutunnistuse ja ITDAK-i ning andmekogu ABIS andmete alusel (lõige 1). Kui mobiil-ID-d taotletakse mobiilioperaatori esinduses 7–17-aastasele alaealisele või piiratud teovõimega täisealisele isikule, kontrollitakse lõike 1 kohaselt ka tema seadusliku esindaja isikusamasust (lõige 2).

Kui mobiil-ID kasutamise leping sõlmitakse elektroonilises 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, mis on väljastatud mobiil-ID kasutajale mobiilioperaatori esinduses ja selle väljastamise käigus on kontrollitud mobiil-ID kasutaja isikusamasus mobiilioperaatori esinduses (lõige 3). Kui mobiil-ID taotletakse elektroonilises keskkonnas 7–17-aastasele alaealisele 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 (lõige 4). Erisusena lõikest 3 võib seadusliku esindaja isikusamasust kontrollida ka mobiil-ID-ga, mille kasutamise leping on sõlmitud elektroonilises keskkonnas. See on lubatud, sest seaduslik esindaja ei ole mobiil-ID kasutaja ja üksnes mobiil-ID kasutaja isikusamasus peab üle ühe korra olema kontrollitud mobiilioperaatori esinduses.

**Eelnõu §-ga 5** tunnistatakse kehtetuks siseministri 10. juuli 2009. aasta määrus nr 25 „Dokumendi taotleja isiku tuvastamise ja isikusamasuse kontrollimise kord“.

**3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele**

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse ega selle rakendamisega.

**4. Määruse mõjud**

Määruse rakendamisega kaasnevad mõjud on hinnatud ITDS-i muutmise eelnõu seletuskirja[[3]](#footnote-3) punktides 6.3. ja 6.4.

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

Määruse rakendamisega ei kaasne täiendavaid kulutusi.

**6. Määruse jõustumine**

Määrus jõustub üldises korras, sest määruse rakendamine ei eelda infotehnoloogilisi arendusi ega muid ettevalmistavaid tegevusi, sest isiku tuvastamise ja isikusamasuse kontrollimise põhimõtted ei muutu.

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

Eelnõu esitati eelnõude infosüsteemi (EIS)[[4]](#footnote-4) kaudu 28.03.–11.04.2025 kooskõlastamiseks Justiits- ja Digiministeeriumile ja Välisministeeriumile ning arvamuse avaldamiseks PPA-le ja Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskusele. Mõlemad asutused kooskõlastasid eelnõu märkusteta. Välisministeerium kooskõlastas eelnõu märkusteta. Justiits- ja Digiministeeriumi, PPA ning Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuse ettepanekud on toodud seletuskirjale lisatud kooskõlastustabelis.

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. Välisministri 09. märtsi 2017. aasta määrus nr 7 „[Diplomaatilise isikutunnistuse väljaandmise ja kehtetuks tunnistamise kord, vorm, tehniline kirjeldus ja diplomaatilisele isikutunnistusele kantavate andmete loetelu ning tulumaksust vabastatud mitteresidentide registreerimise kord](https://www.riigiteataja.ee/akt/101022022008?leiaKehtiv)“. [↑](#footnote-ref-2)
3. [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-3)
4. Eelnõu toimiku number [25-0322](https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/0a608cb9-8cb9-4624-bd16-789cb61c0822). [↑](#footnote-ref-4)