**Vabariigi Valitsuse korralduse „Volitus Politsei- ja Piirivalveameti peadirektorile halduslepingu sõlmimiseks“ eelnõu seletuskiri**

**1. Sissejuhatus**

**1.1. Sisukokkuvõte**

Isikut tõendavate dokumentide seaduse (edaspidi *ITDS*) 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 halduskoostöö seaduses (edaspidi *HKTS*) sätestatud korras (§ 31 lg 1).

ITDS-i kohaselt esitatakse diplomaatilise isikutunnistuse taotlus Välisministeeriumile ning Välisministeerium annab välja ja väljastab diplomaatilise isikutunnistuse (§ 15 lg 5 p 11, § 2015 lg 1).

HKTS-i alusel otsustab ministeeriumi pädevuses oleva haldusülesande täitmiseks volitamise Vabariigi Valitsus (§ 6 lg 2).

Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi *PPA*) on sertifitseerimisteenuse ja kvalifitseeritud usaldusteenuse osutamise tellimiseks viinud läbi riigihanke, mille tulemusena sõlmitav leping soovitakse vormistada halduslepinguna. Et riigihanke tulemusena sõlmitava halduslepinguga oleks võimalik ka diplomaatilisele isikutunnistusele digitaalset tuvastamist ja digitaalset allkirjastamist võimaldavate sertifikaatide kandmine, on vaja Vabariigi Valitsuse volitust.

Kavandatav haldusleping on seotud 01.12.2022 vastu võetud Vabariigi Valitsuse korraldusega number nr 340[[1]](#footnote-1), millega Vabariigi Valitsus andis PPA peadirektorile volituse sõlmida haldusleping Välisministeeriumi väljaantavate ID-1 formaadis isikut tõendavate dokumentide plankide tootmise, isikustamisteenuse ja teiste seonduvate teenuste tellimiseks eraõigusliku juriidilise isikuga (edaspidi *ID-1 leping*).

Korraldusega antakse PPA peadirektorile volitus sõlmida haldusleping ka sertifitseerimisteenuse ja kvalifitseeritud usaldusteenuse osutamiseks eraõigusliku juriidilise isikuga (edaspidi *haldusleping*).

**1.2. Eelnõu ettevalmistaja**

Vabariigi Valitsuse korralduse eelnõu ja seletuskirja on koostanud Välisministeeriumi riikliku protokolli osakonna peaspetsialist Helen Naarits ([helen.naarits@mfa.ee](mailto:helen.naarits@mfa.ee); 637 7500) ja Siseministeeriumi piirivalve- ja rändepoliitika osakonna nõunik Elen Kraavik ([elen.kraavik@siseministeerium.ee](mailto:elen.kraavik@siseministeerium.ee)). Eelnõu õigusekspertiisi on teinud Välisministeeriumi juriidilise osakonna riigisisese õiguse büroo jurist Perit Soininen ([perit.soininen@mfa.ee](mailto:perit.soininen@mfa.ee); 637 7421).

**1.3. Märkused**

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõu, Euroopa Liidu õiguse rakendamise ega Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga.

2. Eelnõu eesmärk

Eelnõu eesmärk on volitada PPA peadirektorit sõlmima halduslepingut eraõigusliku juriidilise isikuga. Halduslepinguga tellitakse ID-1 formaadis isikut tõendavate dokumentide, sealhulgas diplomaatilise isikutunnistuse sertifitseerimisteenuse ja kvalifitseeritud usaldusteenuse osutamist.

Halduslepingu saab sõlmida avaliku halduse ülesande (haldusülesande) täitmiseks. ITDS-i kohaselt on isikut tõendavate dokumentide väljaandmine riigi ülesanne (ITDS § 1 lg 1, § 2 lg 1 ja § 5 lg 1). Seda ülesannet täidavad eri riigiasutused (PPA ITDS § 15 lg 4 alusel, Välisministeerium ITDS § 15 lg 5 alusel). Isikut tõendava dokumendi väljaandmine on HKTS § 1 lg 1 tähenduses haldusülesanne. Dokumendi väljaandja saab haldusülesande täita algusest lõpuni ise, kuid väljaandjal on võimalik sõlmida selle haldusülesande (või ka selle osa) täitmiseks leping.

Isikut tõendavate dokumentide väljaandmise eelduseks on dokumendi plankide tootmine, tarnimine, isikustamine, neile digitaalsete andmete kandmine ning autentimis- ja allkirjastamissertifikaatide tehniline moodustamine ja kaardi kiibile kandmine.

Kavandatava halduslepingu alusel täidab lepingupartner 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.

Eespool mainitud ID-1 lepingu alusel täidab lepingupartner peamiselt järgmisi ülesandeid:

1. dokumendiplankide, mille kiip 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 järelteeninduse osutamine;
4. arendustöö teostamine vastavalt vajadusele;
5. kõige eeltooduga seotud intellektuaalse omandi õigused.

Nimetatud lepinguid on plaanis hakata täitma alates 15.11.2025 ning nende täitmise käigus teevad lepingupartnerid koostööd nii riigi kui ka teineteisega, eesmärgiga:

1. tagada Eesti Vabariigi poolt väljaantavate isikut tõendavate dokumentide usaldusväärsus

ja turvalisus e-identimisel, autentimisel ja kvalifitseeritud elektrooniliste allkirjade andmisel;

1. tagada Eesti eID vahendite vastavus usaldusväärsuse tasemel *kõrge* eIDAS määruse tähenduses;
2. võimaldada omakäeliste allkirjadega võrdväärsete kvalifitseeritud elektrooniliste allkirjade andmine ning e-identimise ja autentimine.

Oluline on rõhutada, et riik on neid teenuseid alati hankinud eraõiguslikelt juriidilistelt isikutelt, kuid tsiviilõigusliku lepingu alusel. Nimetatud teenuste osas ei ole riikliku ekspertiisi loomine olnud otstarbekas, 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.

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.

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 ITDS-i § 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.

ITDS § 31 lõiked 1 ja 2 sätestavad, millise ülesande täitmiseks võib sõlmida halduslepingu HKTS-is sätestatud korras ning sellisteks ülesanneteks on isikut tõendava dokumendi väljaandmise taotluse vastuvõtmisega, sealhulgas isikult biomeetriliste andmete võtmise ja nende andmete töötlemisega, ning isikut tõendava dokumendi väljastamisega seotud ülesanded.

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 kohaselt täitma. Võrdluseks saab tuua, et näiteks 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. 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 dokumenti kantava digitaalset tuvastamist võimaldava 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. HKTS-i § 10 sätestab haldusülesande täitmiseks sõlmitava halduslepingu tingimused, mille kohaselt määratakse halduslepingus kindlaks haldusülesande täitmise üle haldusjärelevalvet teostav valitsusasutus. Selleks, et PPA-l oleks selge õiguslik alus ka Välisministeeriumi väljaantavate dokumentide osas halduslepingu täitmise üle haldusjärelevalvet teostada, on vajalik Vabariigi Valitsuse volituses selgelt järelevalvepädevus sätestada.

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 ühepoolselt 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 elutähtsaks teenuse toimepidevus. Halduslepingute puhul on täitja võimalused lepingut ise üles öelda mõnevõrra piiratumad, mis tasakaalustab olukorda suhetes riigiga.

Seetõttu on äärmiselt oluline uue 10-aastase lepinguperioodiga olulise avaliku teenuse toimimise tagamiseks sõlmida leping halduslepinguna.

**3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs**

Korralduse eelnõu koosneb kolmest punktist. Esimese punktiga volitatakse sertifitseerimisteenuse ja kvalifitseeritud usaldusteenuse osutamine eraõiguslikule juriidilisele isikule. Teise punktiga volitatakse PPA peadirektorit esindama Eesti Vabariiki punktis 1 nimetatud ülesande täitmiseks halduslepingu sõlmimisel. Kolmanda punktiga volitatakse PPA-d teostama punktis 1 nimetatud haldusülesande täitmise üle haldusjärelevalvet.

4. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõul ei ole kokkupuudet Euroopa Liidu õigusega.

**5. Eelnõu mõjud**

**Sihtrühm:** Siseministeerium, Välisministeerium, PPA, ID-1 formaadis isikut tõendavate dokumentide taotlejad.

**Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele**

Halduslepingu alusel sertifitseerimisteenuse ja kvalifitseeritud usaldusteenuse ostmisel on riigil nii lepingu täitmisel kui ka vaidlustes tugevam ja paindlikum positsioon võrreldes tsiviilõigusliku lepinguga. Näiteks on halduslepingu puhul riigil võimalik ülekaaluka avaliku huvi tõttu teha täitjale ühepoolseid ettekirjutusi ning paindlikumalt lepingut muuta (lähtudes seaduslikkuse ja proportsionaalsuse põhimõttest), mis võib olla pikaajalise (kümneaastase) lepinguperioodi puhul tähtis.

ID-1 formaadis dokumendid on üks oluline Eesti e-riigi alustala, võimaldades elektroonilises keskkonnas isiku tõendamist ja omakäelise allkirjaga võrdväärse digitaalse allkirja andmist. Isikut tõendavate dokumentide väljaandmise eeltingimuseks, mida riik peab suutma tagada, on dokumendi plankide tootmine, tarnimine, isikustamine, neile digitaalsete andmete kandmine ning autentimis- ja allkirjastamissertifikaatide tehniline moodustamine ja kaardi kiibile kandmine.

Eelnõu ei too kaasa muudatusi isikut tõendavate dokumentide taotlejatele ega muuda Välisministeeriumi ja PPA igapäevaseid tööprotsesse.

**6. Eelnõu rakendamisega seotud tegevused, eeldatavad kulud ja tulud**

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

**7. Jõustumine**

Korraldus jõustub üldises korras.

**8. Eelnõu kooskõlastamine**

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi kaudu kooskõlastamiseks Siseministeeriumile.

1. Volitus Politsei- ja Piirivalveameti peadirektorile halduslepingu sõlmimiseks. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/303122022004> [↑](#footnote-ref-1)