



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Siseministeerium
info@siseministeerium.ee

Teie 23.12.2025

Meie 26.01.2026

nr 1-6/3351-1, SIM/25-
1444/-1K
nr 8-2/10313

Isikut tõendavate dokumentide seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu koostamine

Austatud minister

Siseministeerium on Justiits- ja Digiministeeriumile koostööks esitanud isikut tõendavate dokumentide seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (eelnõu). Justiits- ja Digiministeerium koostöötab eelnõu põhimõteteliste märkustega.

I. Põhimõttelised märkused

1. Eelnõu § 1 p-ga 41 täiendatakse isikut tõendavate dokumentide seadust (ITDS) §-dega 34⁴–34¹³. **Paragrahvi 34⁹ lõikes 2** sätestatakse e-residendi elektroonilise identiteedi vahendi kasutamise õiguse kehtetuks tunnistamise imperatiivne alus (sõnastus „tunnistatakse kehtetuks“), kui e-resident ei ole Politsei- ja Piirivalveametit teavitanud oma välisriigi reisidokumendi andmete muutumisest. Leiame, et imperatiivne kohustus on vastuolus haldusmenetluse seaduse (HMS) §-st 54 tuleneva proportsionaalsuse nõudega ning HMS § 66 lg-ga 2, mis nõuab kaalutlusõiguse kasutamist õiguspärase haldusakti kehtetuks tunnistamisel isiku kahjuks. Automaatne kehtetuks tunnistamine ilma kaalutluseta ei arvesta isiku huve ega üksikjuhtumi asjaolusid.

Seetõttu palume üle vaadata imperatiivsed kehtetuks tunnistamise alused ning viia need kooskõlla HMS §-ga 54 ning § 66 lg-ga 2.

2. **Paragrahvi 34¹¹ lõiked 4 ja 5** piiravad oluliselt haldusakti põhjendamiskohustust. See on vastuolus HMS § 56 lg-tega 2 ja 3, mis nõuavad haldusakti faktilise ja õigusliku aluse märkimist ning kaalutluste esitamist. Samuti on sätted vastuolus HMS §-s 1 sätestatud eesmärgiga tagada isiku õiguste kaitse. Haldusaktis faktiliste asjaolude ja tõendite märkimise välistamine muudab põhjendamise võimatuks.

Leiame, et haldusakti põhimõttelise põhjendamise kohustust ei saa välistada. Seega palume üle vaadata viidatud kavandatavad sätted ning viia need kooskõlla haldusmenetluse põhimõtetega.

3. **Paragrahvi 34¹¹ lõiked 1–3** loovad ulatuslikud piirangud menetlusosalise õigustele, mis kalduvad kõrvale haldusmenetluse üldpõhimõtetest. HMS § 37 lg 1 kohaselt on igaühel õigus tutvuda asjas tähtsust omavate dokumentidega. Kuigi HMS § 37 lg 2 lubab tutvumist keelata seadusega sätestatud juhtudel, on eelnõus toodud piirangute loetelu (§ 34¹¹ lg 1) ja nende

laiendamine isikuandmete töötlemisest teadasaamise õigusele (§ 34¹¹ lg 2) erakordselt laiaulatuslik, riivates HMS § 36 lõikes 1 sätestatud selgitamiskohustust.

Seega palume eelnõu tekst viia vastavusse HMS §-ga 37 ning täiendada ka seletuskirja.

4. **Paragrahvi 34¹¹ lõigetes 1 ja 2** on toodud andmesubjekti õiguste piirangud. Palume lõikes täpsustada, et tegemist on isiku enda isikuandmetega seonduva piiranguga, täiendades sõnastust või siis asendades sõna „isik“ sõnaga „andmesubjekt“. Täpsustamine on oluline selleks, et eristada andmesubjekti õiguste piiranguid ja avalikule teabele juurdepääsu eritingimusi. Kavandatud sättega antakse võimalus piirata andmesubjekti õigusi, kuid see ei piira ükskõik kelle õigust tutvuda avaliku teabega. Lisaks sellele juhime tähelepanu, et varasemate muudatuste käigus ei ole seletuskirjas esitatud andmesubjekti õiguste piirangu vajalikkuse ja proportsionaalsuse kohta analüüsi.

Avalikule teabele juurdepääsupiirangu alused on ette nähtud avaliku teabe seaduse (AvTS) §-s 35. Muu hulgas on juurdepääsu piiramise aluseks riive isiku eraelu puutumatusele. Seega olukorras, mil ükskõik kes soovib tutvuda avaliku teabega, mis on saadud või loodud e-residendi elektroonilise identiteedi vahendi kasutamise õiguse menetluses, on võimalik see tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks AvTS-i alusel. Kui antud menetluse materjalidele on vaja näha ette juurdepääsu eritingimused, siis tuleb need ette näha isikut tõendavate dokumentide seaduses.

Palume täpsustada sätte sõnastust selliselt, et sellest nähtuks selgelt, et tegemist on andmesubjekti õiguste piirangu alustega ning täiendada seletuskirja proportsionaalsuse analüüsiga.

6. **Kavandatavad § 34⁴ lg 5 ja § 34¹⁰ lg 3** sätestavad alused taotluse läbi vaatamata jätmiseks. HMS § 15 lg 2 kohaselt peab haldusorgan aga esmalt määrama tähtja puuduste kõrvaldamiseks. Eelnõu ei käsitle puuduste kõrvaldamise võimalust enne taotluse läbi vaatamata jätmist. Palume eelnõusse lisada puuduste kõrvaldamise tähtja andmise võimalus.

Leiame, et kavandatud regulatsioon ei käsitle taotluse läbivaatamise tähtaegu ega isiku õigust esitada vastuväiteid enne otsuse tegemist. See on vastuolus HMS § 1 eesmärgiga tagada isiku osalust võimaldava haldusmenetluse kord. Kavandatud § 34⁹ lg 6 sätestab kohustuse teavitada isikut „viitamata“ (ilmselt on mõeldud „viivitamata“). See on kooskõlas küll ITDS § 13 lg-s 3 sätestatud põhimõttega, kuid menetluslikult tuleb arvestada ka HMS § 40 lg-tega 1 ja 2, mis nõuavad menetlusosalise arvamuse ja vastuväidete ärakuulamist enne tema õigusi kahjustava akti andmist (välja arvatud HMS § 40 lg 3 erandid).

Seega palume läbi mõelda eelnõus kavandatud haldusmenetluse kord ning vastavalt täiendada eelnõu ja seletuskirja.

7. **Paragrahvi 34¹² lõikes 3** sätestatakse, et Rahapesu Andmebüroo (RAB) võib töödelda e-residendi elektroonilise identiteedi vahendi kasutamise õiguse andmise menetluses kogutud andmeid ning e-residendi elektroonilise identiteedi vahendi kasutamise andmeid, et täita rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse (RahaPTS) § 54 lõike 1 punktis 1 sätestatud ülesannet. Justiits- ja Digiministeeriumi hinnangul peab RAB-i õigus oma seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks andmeid, sealhulgas isikuandmeid, töödelda tulenema RahaPTS-ist, mitte andmeandja tegevust reguleerivast eriseadusest. RahaPTS § 58 näeb ette RAB-i õiguse saada teavet oma seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks. Sama seaduse § 59¹ kohaselt töötleb RAB oma ülesannetest ja menetlustest tulenevaid andmeid Rahapesu Andmebüroo andmekogus. Seega peab andmete töötlemise alus tulenema isikuandmete puhul nimetatud andmekogu seaduse tasandi regulatsioonist, nagu see on kavandatud Riigikogu menetluses olevas rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ning rahvusvahelise sanktsiooni seaduse muutmise seaduse eelnõus.¹

¹ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/952fb8a3-cbe5-49b8-b36b-9b641d6ddd19/rahapesu-ja-terrorismi-rahastamise-tokestamise-seaduse-ning-rahvusvahelise-sanktsiooni-seaduse-muutmise-seadus/>

8. **Paragrahvi 34¹³ lõikes 1** antakse avalik-õigusliku või eraõigusliku teenuse osutajale võimalus otsustada e-residendile elektroonilise identiteedi vahendiga teenuse osutamise, sellest keeldumise, selle piiramise või täiendavate nõuete kehtestamise üle, sealhulgas õigus nõuda täiendavate andmete ja dokumentide esitamist. Lõigetes 3 ja 4 on sätestatud, et vastavad piirangud kehtestab vastavalt kas andmekogu vastutav töötleja või pädeva asutuse juht või tema poolt volitatud isik. Juhime tähelepanu, et kui eelnimetatud andmed ja dokumendid sisaldavad ka isikuandmeid, siis võib olla vajalik ka seaduse tasandi regulatsiooni muutmine, mida ei pruugi saada aga otsustada andmekogu vastutav töötleja või pädeva asutuse juht.

Palume sõnastust täpsustada, kuna säte ei või kaasa tuua võimalust kehtestada ülesande täitmiseks vajalike töödeldavate isikuandmete kategooriate kehtestamise võimalust seadusest madalama tasandi aktiga.

9. **Keeletoimetamine** – seletuskirjas on märgitud, et eelnõu ja seletuskiri on keeleliselt toimetamata, keeletoimetust tehakse enne eelnõu teisele kooskõlastamisele esitamist. Juhime tähelepanu, et eelnõu ja seletuskiri tuleb toimetada juba enne eelnõu esmakordset kooskõlastamisele saatmist.

II. Sisulised märkused

10. **Eelnõu § 1 p-ga 1** laiendatakse seaduse reguleerimisala, et see hõlmaks ka e-residendi elektroonilise identiteedi vahendi kasutamise õiguse andmist. Samas eelnõuga seaduse pealkirja ei muudeta. Leiame, et seaduse pealkiri jääb võrreldes reguleerimisalaga kitsamaks ning palume kaaluda, kas muudatuste tulemusena on seaduse pealkiri ja sisu jätkuvalt omavahel vastavuses.
11. **Eelnõu § 1 p-ga 41** täiendatakse ITDS-i §-ga 34⁴ – kuigi ka kehtivas seaduses on sätestatud digi-ID andmise eesmärk, tekitab eesmärgi reguleerimine seaduse tasandil siiski küsimusi. Seadus kui õigustloov akt peab sisaldama regulatiivseid norme. Eesmärki sõnastav säte seda ei ole. Palume kaaluda, kas elektroonilise identiteedi vahendi kasutamise õiguse andmise eesmärk tuleb seaduses sätestada.
12. **Kavandatav ITDS § 34⁹** – viidatud säte kehtestab reegli, et elektroonilise identiteedi vahendi kasutamise õigus tunnistatakse kehtetuks, kui selle andmise alus on ära langenud. Samas ei sätesta eelnõu vahendi kasutamise õiguse andmise aluseid. Eelnõus sätestatakse vahendi andmise eesmärk ning alused, mil keeldutakse või võidakse keelduda vahendi kasutamise õiguse andmisest. Palume eelnõu seletuskirjas avada, millistel juhtudel saab vahendi kasutamise õiguse kehtetuks tunnistada ja mille poolest erinevad eelnõu § 34⁹ lg 1 p-d 1 ja 2.
13. **Kavandatav ITDS § 34¹²** – säte reguleerib riikliku järelevalve tegemist elektroonilise identiteedi vahendi kasutamise üle. Kuigi suuresti samas sõnastuses on säte olemas ka kehtivas seaduses, tekib küsimus, milles täpsemalt riiklik järelevalve seisneb, st millist ohtu avalikule korrale elektroonilise identiteedi vahendi kasutamise järelevalvega ära hoitakse või tõrjutakse (korrakaitse seaduse § 2 lg 1 kohaselt on see riikliku järelevalve eesmärk). Elektroonilise identiteedi vahendit kasutavad e-residendid Eesti e-teenuste kasutamiseks (näiteks äriühingute asutamiseks jms). Kas kasutamise järelevalve tulemusena on järelevalveorganile kättesaadav kogu e-residendi (ja ka tehingu teise poole) tegevus ehk ülevaade, milliseid tehinguid, millal ja kellega on tehtud? Palume seletuskirjas täpsemalt selgitada järelevalve eset ning hinnata sekkumise proportsionaalsust.
14. Kehtivas ITDS-is on RAB loetletud järelevalvet tegevate asutuste seas (§ 20⁸ lg 1 p 3), eelnõus (§ 34¹² lg 1) aga mitte. Samas on RAB-le antud isikuandmete töötlemise õigus (§ 34¹² lg 2). Kuna RAB-le on antud riikliku järelevalve käigus isikuandmete töötlemise õigus, tekib küsimus, miks ei ole RAB sätestatud järelevalveks pädevate asutuste loetelus. Seletuskirjas on selle kohta selgitatud, et regulatsiooni sisuliselt ei muudeta.

Palume selgitada, miks RAB on välja jäetud järelevalvet tegevate asutuste loetelust, kuigi RAB-le on antud riikliku järelevalve käigus isikuandmete töötlemise õigus.

15. Eelnõule eelnes väljatöötamiskavatsus, mille tagasisides märkisime, et algatus üldises plaanis on kindlasti positiivne areng ja seda tuleb tunnustada, kuna selle eesmärk on kasutusele võtta kaasaegne ja jätkuvalt turvaline e-residentsuse mobiilne eID vahendi lahendus. Seletuskirja punktis 7 on märgitud, et Siseministeeriumi valitsemisala IT arenduste kulud selguvad 2026. a kevadel. Märgime, et eelnõu Riigikogu menetlusse jõudmise ajaks peaks need olema ka rahalises mahus selged ja seletuskirjas kajastatud, sealhulgas ka võimalikud kaasnevad kulud kolmandatele osapooltele, näiteks RIA keskne autentimislahendus TARA jne.

16. Palume arvestada ka käesoleva kirja lisades esitatud eelnõu ja seletuskirja failis jäljega tehtud märkustega.

Vastavalt Vabariigi Valitsuse reglemendi § 6 lõikele 5 palume eelnõu esitada Justiits- ja Digiministeeriumile täiendavaks kooskõlastamiseks pärast praegusel kooskõlastamisel saadud arvamuste läbivaatamist ja vajaduse korral eelnõu parandamist, et enne eelnõu Vabariigi Valitsusele esitamist kontrollida selle vastavust hea õigusloome ja normitehnika eeskirjale.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Lisa: Eelnõu ja seletuskirja failid Justiits- ja Digiministeeriumi märkustega

Johanna Maria Kosk 58847154 johannamaria.kosk@justdigi.ee
Pilleriin Lindsalu
Helen Uustalu
Alar Teras
Mari Käbi
Margreth Adamson