



Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium  
info@mkm.ee

Teie 07.10.2026 nr 2-2/3461-1,  
MKM/26-1105/-1K

Meie 28.10.2026 nr 1.1-11/4058-2

**Avaliku teabe seaduse § 43<sup>10</sup>  
muutmise seadus (digitaalidentiteedi  
registreerimine)**

Lugupeetud proua majandus- ja tööstusminister

Rahandusministeerium kooskõlastab avaliku teabe seaduse § 43<sup>10</sup> muutmise seaduse (digitaalidentiteedi registreerimine) järgmiste märkustega.

1. Eelnõu seletuskirja kohaselt jäeti väljatöötamiskavatsus (VTK) koostamata, sest eelnõule eelnes põhjalik õiguslik analüüs, milles käsitleti probleemi olemust ja alternatiivseid lahendusi, ning analüüsi ja eelnõu koostamisse kaasati asjaomaseid asutusi ja huvitatud isikuid.

VTK koostamata jätmise õiguslikud alused on ammendavalt toodud HÕNTE § 1 lõike 2 punktides 1–5, ent seletuskirjas toodud põhjendus ei mahu sisuliselt mitte ühegi alla. VTK koostamise vajadust suurendab asjaolu, et eelnõuga luuakse Eesti õiguses võrdlemisi uudne kontseptsioon. Seletuskirjas mõeldakse, et kaaluti vähemalt nelja erinevat lahendust, sh uue isikukategooria loomist, digitaalidentiteedile piiratud õigus- ja teovõime andmist, tehnilise vahendi mudelit ning litsentsitud vahendaja mudelit. Alternatiivide paljusus ning valitud lahenduse põhimõtteline uudsus ja sellest potentsiaalselt lähtuv mõju kinnitavad, et teema oleks vajanud põhjalikumat ettevalmistust. Seejuures väärib märkimist, et seletuskirjas esitatud võrdlus ei ole piisav, et hinnata, miks valitud mudel on teistest parem või kuidas see lahendab esindusõigusest erineva lähenemisega kaanevad murekohad ja sellest omakorda tulenevad vastutusega seonduvad küsimused.

2. Eelnõu kohaselt on digitaalidentiteet „püsiv ja ainulaadne tunnus, mille alusel saab tarkvaraline lahendus kavandada või sooritada toiminguid digitaalidentiteedi registreerinud füüsilise isiku eest“ (eelnõu punktis 3 kajastatav AvTS § 43<sup>10</sup> kavandatav uus lõige 1<sup>1</sup>). Seletuskirjas märgitakse, et digitaalidentiteet on tehniline vahend ja selle alusel tegutseva lahenduse toimingud loetakse füüsilise isiku enda toiminguteks. See ei anna selget vastust küsimusele, milline on digitaalidentiteedi õiguslik tähendus. Eelkõige jääb lahtiseks, kas digitaalidentiteedi registreerimine kujutab endast volituse andmist või mõnda uut, esindusõigusest erinevat õiguslikku lähenemist. Siin on oluline kõrvutada eelnõu sõnastust tsiviilseadustiku üldosa seaduse (TsÜS) § 117 lõikega 1, mille kohaselt on esindusõigus õiguste kogum, mille piires saab esindaja tegutseda esindatava nimel. Eelnõus on aga kasutatud sõnastust „isiku eest“. Need ei ole aga õiguslikult samatähenduslikud. Kellegi eest tegutsemine ei too endaga alati kaasa õiguslikke tagajärgi. Kellegi nimel tegutsemine tähendab aga, et tehtud

tehingu või tahteavalduse õiguslikud tagajärjed tekivad vahetult esindatavale. Seejuures on oluline rõhutada, et esindusõigusega seonduvad õiguslikud tagajärjed on TsÜS-is reguleeritud. Seletuskirjas on märgitud, et „[e]elnõus reguleerimata küsimusi lahendatakse kehtiva õiguse järgi. Eelnõus ei reguleerita digitaalidentiteetide vahel tehtavaid tehinguid, ülesannete edasiandmist ega tehnilist volitamist. Need küsimused lahendatakse poolte kokkuleppel, konkreetsete teenuste tingimustega või vajaduse korral ka valdkondliku erikorra kaudu.“ Eeltoodust tulenevalt jääb selgusetuks, millisele õiguslikule argumentatsioonile tuginedes on võimalik jõuda järelduseni, et tehnilise vahendi kaudu tehtavad tehingud on omistatavad konkreetsele füüsilisele isikule. See on aga oluline just vastutuse kontekstis.

Eeltoodust tulenevalt leiame, et digiidentiteedi määratluse ja digitaalidentiteedi kasutamise tagajärgede osas kaasneb ebaselgus, sest eelnõust ei selgu üheselt digitaalidentiteedi poolt tehtud toimingute õiguslik tähendus ja omistatavus vastutavale isikule, registreerimise õiguslik toime ega see, millisel viisil tehakse kolmandatele isikutele teatavaks digitaalidentiteedile antud õiguste ulatus. Õigusselguse suurendamiseks ja et tekiks veendumus, et digitaalidentiteedi kasutusele võtmisega ei kaasneks Eesti õiguses lünka, võiks kaaluda nende küsimuste täiendavat reguleerimist või selgitamist.

**3.** Eelnõust ei selgu üheselt, kas regulatsioon puudutab üksnes tehisintellektil põhinevaid agente või kõiki inimese eest toiminguid tegevaid tarkvaralisi lahendusi, sealhulgas tavapäraseid deterministlikke programme, robotprotseesse, API-kliente ja olemasolevat masin-masin andmevahetust. Märgime, et juba praegu on võimalik kasutada näiteks Claude in Chrome lahendust, mis suudab inimese eest veebilehitsejas toiminguid teha, sh autentimist vajavaid toiminguid, kui usaldada sellele rakendusele oma autentimissertifikaadid.

See eristus on põhimõttelise tähtsusega. Kui regulatsioon laieneb ka tavapärastele masinliidestele, võib see tähendada uue nõude sisseviimist väga paljudesse olemasolevatesse süsteemidesse ning tuua kaasa ulatusliku arendus- ja ressursikulu, sh Maksu- ja Tolliametile (MTA). Eelnõus tuleb läbi mõelda ja määratlada, millised tarkvaralised lahendused regulatsiooni alla kuuluvad, kas olemasolevad masinliidesed on hõlmatud ning kas digitaalidentiteedi kasutamine on neis vabatahtlik või kohustuslik.

**4.** MTA pakutavate teenuste kasutamiseks ei piisa üksnes digitaalidentiteedist kui tunnusest, mis näitab üksnes füüsilise isiku ja tarkvaralise lahenduse vahelist seost. Tunnus ei tõenda, kes seda konkreetse toimingu tegemisel kasutas, kas kasutamine oli õiguspärane, kas toiming jäi sellele inimese poolt antud õiguste piiridesse ega seda, kas toimingu terviklus on tagatud.

MTA jaoks on keskne, kas tarkvaralisele lahendusele luuakse eraldi turvaline autentimisvahend. Eraldi autentimisvahendita võib lahendus tekitada olukorra, kus inimene annab tarkvarale kasutada oma autentimissertifikaadid. Sellise lahendusega kaasneb oluline turvarisk, mida MTA ei ole nõus võtma. Kui eraldi autentimisvahendit ei kavandata, tuleb selgelt põhjendada, millise õigusliku või tehnilise probleemi digitaalidentiteedi registreering teenuseosutaja jaoks lahendab.

**5.** Registrikanne, mis seob digitaalidentiteediks oleva tunnuse füüsilise isikuga, ei tõenda iseenesest konkreetse toimingu autentsust, tarkvaralise lahenduse õigust tunnust kasutada ega talle antud volituse ulatust.

Tarkvaralise lahenduse toimingu lugemine füüsilise isiku toiminguteks vajavad seaduse tasandil õigusliku aluse loomist. Seaduses tuleb määrata toimingu omistamise eeldused, ulatus, vaidlustamise võimalused ja erandid, sealhulgas vajavad kajastamist tunnuse kuritarvitamise, tehnilise vea, turvaintsidendi ning volituse ületamise olukorrad.

Eelnõus pakutud kujul registreering ei saa olla konkreetse toimingu autentimise aluseks ega tõendada volituse ulatust, anda õigust kasutada elektroonilist teenust või tutvuda juurdepääsupiiranguga teabega.

**6.** Digitaalidentiteedi registreering ei saa asendada isiku poolt tarkvaralisele lahendusele antud ülesandeid, õigusi ja piiranguid ega seadusest tulenevat esindusõigust.

Iga asutus peab konkreetse teenuse puhul saama kontrollida, kas tarkvaralisel lahendusel oli õigus näiteks tutvuda isiku andmetega, esitada või muuta andmeid, esitada nõuet, taotlust või vaiet, võtta vastu dokumente või anda nõusolekut andmete edastamiseks.

Kui volituste sisu keskreistris ei kajastata, peab iga teenuseosutaja looma eraldi volituste ja piirangute mudeli. Selle lahenduse mõju, maksumus ja vastutusjaotus vajavad enne eelnõu edasist menetlemist hindamist.

Registreering ei saa asendada ka seadusest tulenevat esindusõigust, nõusolekut, autentimist ega isiku vahetut kinnitust. MTA on juba varasemates AvTS-i muudatusi puudutavates seisukohtades rõhutanud, et tehnilise vahendamise või masinõppel põhineva töötlemise tulemusel ei tohi maksusaladust sisaldavad andmed muutuda kättesaadavaks isikule või infosüsteemile, kellel puudub selleks seaduslik alus.

Asutustele peab jääma õigus määrata millistes teenustes ja millistel tingimustel võib digitaalidentiteeti kasutada, rakendada täiendavaid autentimis- ja riskikontrolle, nõuda inimese kinnitust ning välistada digitaalidentiteedi kasutamine toimingute puhul, mille olemus või eriseadus seda nõuab.

**7.** Eelnõu jätab agendi ülesanded, õigused ja piirid inimese enda määrata, kuid neid ei registreerita. Teenusepakkuja ei pruugi teada, kas agent tohtis konkreetse lepingu sõlmida, töödelda eriliigilisi isikuandmeid, kasutada teisi agente jm. Rahvusvahelises arutelus peetakse just kontrollitavat mandaati, volituste ulatust, tagasivõtmist ja auditeeritavust agendiidentiteedi põhiprobleemideks.

**8.** Eelnõus ja seletuskirjas ei ole käsitletud vastutuse küsimust olukorras, kus agent väljub antud juhistest, teeb vea või agent manipuleerib väline osapool, agent delegeerib tegevuse teisele agendile jm. Millal ja kuidas inimene saaks tõendada, et toiming ei vastanud tema tahtele või ületas antud mandaati? Palume eelnõu ja seletuskirja täiendada.

**9.** Eelnõu mõju- ja riskianalüüs on ebapiisav, sest seletuskirjas tuuakse välja vaid positiivsed mõjud. Ebasoovitavaid mõjusid ei saa mitteoluliseks pidada, kui rahvusvahelisel tasandil tuvastatakse selliste muudatustega näiteks küberturvalisuse ja registri kuritarvitamise risk, isikuandmete ja isiku profileerimise risk, näilise usaldusväärsuse risk, vaidluste ja tõendamise risk,

Näiteks on täielikult analüüsimata, kas digitaalset identiteeti saab ka varastada ja üle anda. Aru ei ole saada, kuidas on digitaalne identiteet kaitstud. Näiteks ID kaardi puhul eeldatakse teatud toimingutel kaardi ettenäitamist isikusamasuse tuvastamisel, või PIN1 ja PIN2 sisestamist. Selgusetuks jääb kuidas digitaalne identiteet luuakse. Kas seda on võimalik luua ilma PIN1 ja PIN2? Ehk kas on võimalik, et keegi teine isik loob minu eest minu digitaalse identiteeti ja saab seda kasutada? Eeltoodu avaks aga ukse uutele võimalikele finants ja majanduspettustele. Seletuskirjas ei leita üldse, et esineks mingid riskid.

**10.** Sõltuvalt regulatsiooni tegelikust kohaldamisalast võib lahendus nõuda olemasolevate masinliideste kaardistamist, autentimis- ja autoriseerimisloogika muutmist, digitaalidentiteedi registriga andmevahetuse loomist, inimese ja tarkvara toimingute eraldi logimist, volituste kontrollimise ning riskimudelite muutmist ja uusi klienditeeninduse ning vaidluste lahendamise protsesse.

Seletuskirjas ei piisa järeldusest, et asutustel puudub kohustus arendusi teha. Kui digitaalidentiteedist saab riigi e-teenustes üldine standard või see hakkab mõjutama olemasolevaid masinliideseid, võib arendusvajadus olla sisuliselt vältimatu.

Enne eelnõu edasist menetlemist tuleb koostöös mõjutatud asutustega hinnata vähemalt:

- mõjutatavate infosüsteemide ja liideste ringi;
- vajalike arenduste ulatust ning maksumust;
- püsikulusid ja täiendavat ressursivajadust;
- rahastamisallikat;
- infoturbe- ja andmekaitsemõju;
- olemasolevate masinliideste üleminekukorda;
- realistlikku jõustumis- ja rakendamisaega.

**11.** Eelnõus ei ole välja toodud lisanduvate kulude suurus, kulud on alles prognoosimisel, st eelnõuga kaasneb teadmata suurusel kulu riigieelarvele. Lisaks ei ole välja toodud lisanduvate kulude katteallikas, soovitatakse Justiits- ja Digiministeeriumile ja Riigi Infosüsteemi Ametile taotleda riigieelarvest vajalikud vahendid. Ka ei ole välja toodud järelevalvega kaasnevat kulu ja selle katmise allikaid. Palume seletuskirjas näidata kulude prognoos asutuste ja aastate lõikes ning katteallikad, kui riigieelarvest vahendeid ei eraldata.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)  
Jürgen Ligi  
rahandusminister

Virge Aasa 5885 1493  
Virge.Aasa@fin.ee

Anneli Valgma 5885 1315  
[Anneli.valgma@fin.ee](mailto:Anneli.valgma@fin.ee)

Rainer Osanik 5398 2054  
Rainer.osanik@fin.ee

Mirjam Rannula 5646 7227  
Mirjam.rannula@fin.ee

Ave Schultz 5475 0840  
[Ave.schultz@fin.ee](mailto:Ave.schultz@fin.ee)  
Gerly Elbrecht 5918 5868  
gerly.elbrecht@fin.ee