

Avaliku teabe seaduse § 43¹⁰ muutmise seaduse eelnõu (digitaalidentiteedi registreerimine) seletuskiri

1. Sissejuhatus ja eelnõu eesmärk

Eelnõukohase seadusega muudetakse avaliku teabe seadust (edaspidi ka *AvTS*), et luua keskkond digitaalidentiteedi registreerimiseks.

Tehisaru kiire areng on muutnud tehnoloogia kasutamise lihtsamaks peaaegu kõigil elualadel. Tehisaru ei muuda ainult olemasolevaid ettevõtteid efektiivsemaks, vaid võimaldab ettevõtlusega alustada ka inimestel, kellel varem puudusid selleks oskused, kapital või meeskond. Samal ajal võimaldab tehisaru ettevõtjatel juhtida kümneid või isegi sadu automatiseeritud agente. Nii füüsilised kui ka juriidilised isikud eeldavad, et tehisaru aitab hallata protsesse, korraldada aruandlust, valmistada ette lepinguid, suhelda riigiga ning kasutada finantsteenuseid. Eesti peab olema rahvusvaheliselt suurepäraselt sobivana tajutav koht, kus tehisaruajastu ettevõtteid luua ja juhtida. Selleks ei piisa ainult toimivast tehnoloogiast – oma lahendust tuleb rahvusvaheliselt edukalt müüa ning kujundada Eestist tehisaruettevõtlust toetava, usaldusväärse ja kasutajat toetava riigi kuvand.

Eelnõu eesmärk on anda füüsilistele isikutele võimalus registreerida digitaalidentiteet ja anda sellele tegutsemiseks püsiv ja ainulaadne tunnus. Püsiva tunnuse alusel on digitaalidentiteedi tegevus seostatav konkreetse füüsilise isikuga ning selle seose olemasolu on teenuseosutajatel võimalik registrist kontrollida. Kavandatud on terviklik, läbipaistev ja selgetel reeglitel põhinev digitaalidentiteedi elutsükli ja tegevuse haldamise süsteem, millel on informatiivne tähendus, kuid mis siiski võimaldab tuvastada digitaalidentiteedi ja füüsilise isiku vahelist seost. Eelnõuga pakub Eesti digitaalidentiteedi kasutajatele võimalust tegutseda läbipaistvas keskkonnas.

Digitaalidentiteet tegutseb füüsilise isiku eest digitaalsete lahendustega. Digitaalidentiteedi tehtud toiminguid käsitatakse isiku enda toimingutena. Digitaalidentiteedi tegevuse eest jääb vastutama füüsiline isik, kes digitaalidentiteeti kasutab. Läbipaistvuse ja riskide maandamise huvides on teenusepakkujal vaja eristada, kas konkreetset toimingut teeb isik ise või tema digitaalidentiteet. See võimaldab teenusepakkujatel rakendada lisakontrolle ja -piiranguid, samuti riskimudeleid ning eristada inimese ja masina käitumismustreid. Digitaalidentiteedi ülesandeid, õigusi ega tegutsemise piire eelnõuga ei reguleerita, vaid need saab füüsiline isik ise määrata konkreetseks teenuseks või kasutusjuhtumiks.

Selleks, et seostada digitaalidentiteedi registreerinud isikut ja tema digitaalidentiteeti, on vaja mõlemale püsivat ja ainulaadset tunnust, mis oleks omavahel seotud. Võimalik on kasutada isikukoodi moodustamise tehnilist lahendust, kuid tegemist ei oleks isikukoodiga, sest isikukood antakse üksnes füüsilisele isikule. Füüsiliste isikute üle peetakse arvestust rahvastikuregistris. Digitaalidentiteedi üle arvestuse pidamiseks on samuti vaja tehnilist konstruktsiooni, millega on võimalik veenduda, et selline digitaalidentiteet on olemas, ja seostada seda rahvastikuregistrisse kantud füüsilise isikuga. Digitaalidentiteedi alusel tegutsevate tehniliste lahenduste kohta andmeid ei koguta ja neid saab digitaalidentiteedi registreerinud isik jooksvalt muuta.

Digitaalidentiteedi registreerimiseks ja selle lõpetamiseks ning registreeringu kehtivuse tuvastamiseks lisatakse juba olemasolevasse andmenõusoleku ja volituste haldamise

andmekogusse asjakohane regulatsioon. Andmekogu nimetus muutetakse andmenõusoleku, volituste haldamise ja digitaalidentiteedi registreerimise andmekoguks. Andmekogu vastutav töötaja on Riigi Infosüsteemi Amet. Konsultatsioonide käigus välistati töödeldavate andmete eripära alusel rahvastikuregister (peetakse arvestust füüsiliste isikute üle) ja äriregister (peetakse arvestust juriidiliste isikute üle).

Digitaalidentiteeti saab registreerida teovõimeline Eesti kodanik, Eestis elamiseks luba või õigust omav välismaalane ja e-resident, kelle andmed on rahvastikuregistrisse kantud. Digitaalidentiteet on seotud konkreetse füüsilise isikuga ning saab seose isikuga selle registreerimisel vastavas andmenõusoleku, volituste haldamise ja digitaalidentiteedi registreerimise andmekogus. Seos lõpeb digitaalidentiteedi eest vastutava isiku poolt registreeringu lõpetamisega, vastutava isiku õigusliku staatuse kaotamise või tema surmaga. Samuti nähakse ette, et digitaalidentiteedi registreering lõpeb, kui digitaalidentiteedi registreerinud isiku Eestis viibimise seadusliku aluse lõppemisest on möödunud kolm kuud või e-residendi digitaalse isikutunnistuse kehtivusaja lõppemisest on möödunud kolm kuud. Selle eesmärk on vältida olukorda, kus isik on unustanud uue taotluse tähtajaks esitada ja teeb seda pisut hiljem. See ei puuduta olukordi, kus isiku Eestis viibimise seaduslik alus või e-residendi digitaalne isikutunnistus tunnistatakse kehtetuks riigi initsiatiivil.

Eraõiguslikke, sealhulgas omandiõiguse, vastutuse või autoriõiguse küsimusi lahendatakse valdkonna õiguse alusel, kuid need küsimused ei ole seotud digitaalidentiteedi registreerimisega.

1.2. Eelnõu ettevalmistamine

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Oscar Õun (Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutuse e-residentsuse õigus- ja riskijuht), Priit Lätt (vandeadvokaat, Advokaadibüroo TEGOS) ja Ruth Annus (Sisekaitseakadeemia lektor ja e-residentsuse programmi kaasasutaja).

Eelnõu ja seletuskiri põhinevad Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutuse e-residentsuse meeskonna selleks moodustatud õigusanalüüsi töörühma ja äri- ja tehnilise töörühma töö, mille tulemusena on koostatud õigusanalüüs.

Õigusanalüüsi koostamisse on panustanud töörühma juhina Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutuse e-residentsuse õigus- ja riskijuht Oscar Õun, töörühma liikmetena Sisekaitseakadeemia lektor ja e-residentsuse programmi kaasasutaja Ruth Annus ning Sisekaitseakadeemia Turvalise Tehisaru Teadmuskeskuse juht Jüri Vlassov, Advokaadibüroo TEGOS e-residentsuse hankepartnerina vandeadvokaadid Priit Lätt, Gerda Grauberg ja Liisa Levandi ning advokaat Enelin Terav, Justiits- ja Digiministeeriumi nõunikud Oskar Pürg ja Silja Tammeorg ning andmekaitseõiguse talituse juhataja Kristi Värk, Siseministeeriumi rahvastiku toimingute osakonna juhataja Enel Pungas, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi õigusnõunik Maris Ots ja parema õigusloome ning ELi ühtse digivärava nõunik Külliki Lugenberg, Riigi Infosüsteemi Ameti innovatsiooniprojekti Aruait juht Anni Lehari, Siseministeeriumi nõunik Elen Kraavik, samuti projektijuhina PwC juhtivkonsultant ja e-residentsuse hankepartner Elis Raudkett.

Eelnõu ja seletuskirja on toimetanud Justiits- ja Digiministeeriumi õigusloome korralduse talituse toimetaja Aili Sandre (aili.sandre@justdigi.ee).

1.3. Märkused

Eelnõuga on kavas reguleerida füüsilise isiku võimalusi registreerida digitaalidentiteet. Vajaduse ilmnemise korral on tulevikus võimalik kaaluda ka digitaalidentiteedi registreerimise võimaldamist juriidilisele isikule.

Eelnõu on seotud Riigikogu otsusega „Riigi pikaajalise arengustrateegia „Eesti 2035“ heakskiitmine“ (RT III, 15.05.2021, 12). Strateegia üks eesmärkidest on olla aastaks 2050 konkurentsivõimeline, teadmispõhise ühiskonna ja majandusega riik, kus otsused on teadmispõhised ning eelistatakse uuenduslikke lähenemisviise. Strateegia näeb ette, et ühiskonnaelu korraldatakse uute, inimesekesksete ja tõhusate tehnoloogiate abil ning avalikud teenused on taustal toimivad ja etteaimavad ning andmeruum kaitstud. Strateegia rõhutab vajadust eelistada uuenduslikke lahendusi ja tehnoloogiaid ning tõhustada asutuste ja ettevõtete teabevahetust, tuginedes senisest enam reaalses andmevahetusele ja võttes ulatuslikumalt kasutusele ava- ja suurandmeid. Strateegias on märgitud, et digitehnoloogiate integreerimine ettevõtlussektoris on kesine ning Eesti on selles Euroopa Liidus alles 15. kohal.

Eelnõukohase seadusega on kavandatud muuta AvTSi 2027. aasta 1. jaanuaril jõustuvat redaktsiooni (RT I, 09.07.2026, 77).

Eelnõu kohta ei koostatud väljatöötamiskavatsust, sest eelnõu koostamisele eelnes põhjalik õiguslik analüüs, kus käsitleti lahendatava probleemistiku olemust ja kaaluti alternatiivseid lahendusi. Nii analüüsi koostamisse kui ka eelnõu menetlusse kaasati laiapõhjaliselt asjassepuutuvaid asutusi ja valdkonnast huvitatud isikuid.

Eelnõu ei ole seotud ühegi menetluses oleva eelnõuga.

Eelnõu vastuvõtmiseks on vaja Riigikogu poolthääle enamust.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

2.1. Kehtiv kord

Eesti õiguses on isikuteks füüsilised isikud (tsiviilseadustiku üldosa seadus (edaspidi *TsÜS*) § 7 lg 1) ja juriidilised isikud (*TsÜS* § 24). Kuna digitaalidentiteet ei ole füüsiline ega juriidiline isik, ei ole ta kehtiva õiguse tähenduses isik. Lähtudes kehtivast õigusraamistikust, võiks digitaalidentiteeti pidada eelkõige esemeks, täpsemalt muuks hüveks, mis võib olla õiguse objektiks (*TsÜS* § 48).

Kehtiv õigusraamistik ei ole piisav digitaalidentiteedi tegevuse reguleerimiseks. Näiteks, kui digitaalidentiteet sõlmib lepingu, puudub kehtivas õiguses mehhanism, mis seoks selle toimingut selgelt ja jälgitavalt konkreetse füüsilise isikuga. Kolmas isik, kellega digitaalidentiteet tehingu tegi, ei saa veenduda, kelle nimel digitaalidentiteet tegutseb.

Ka esindusõiguse sätete kohaldamine on problemaatiline. *TsÜSi* § 115 lõike 1 kohaselt võib esindaja esindatava nimel teha tahteavaldusi ja sooritada tehinguid, kuid esindajaks olemine eeldab vähemalt piiratud õigus- ja teovõimet. Kuna digitaalidentiteedil kehtiva õiguse alusel teo- ega õigusvõimet ei ole, ei saa teda pidada esindajaks *TsÜSi* § 115 tähenduses.

Automatiseeritud haldusmenetluse normistik pakub osalist analoogiat, kuid ei lahenda digitaalidentiteediga seotud õiguslikku probleemi tervikuna ega ole laiendatav universaalse alusena. Maksukorralduse seaduse § 46² lõige 1 võimaldab riiklike maksude maksuhalduril anda haldusakte ja dokumente automatiseeritult, ilma ametniku vahetu sekkumiseta. Sarnased sätted on ka keskkonnatasude seaduse § 33⁶ lõikes 1 ning töötuskindlustuse seaduse § 23 lõikes 4. 17.06.2026 võttis Riigikogu vastu seaduse, millega loodi haldusmenetluse seaduses (edaspidi ka *HMS*) õiguslik raamistik automaatseks haldusmenetluseks. Täpsemalt täiendati *HMSi* §-ga 7¹, mis võimaldab anda haldusakte, dokumente või sooritada toiminguid või menetlustoiminguid automaatselt. Muudatused jõustuvad 01.01.2027 ning neid kohaldatakse haldusmenetlusele, mis algatatakse 01.07.2027 või hiljem.

HMSi § 7¹ loob küll selge aluse avaliku sektori automatiseeritud menetlustele, kuid jääb kõnealusel juhul ebapiisavaks kahel põhjusel. Esiteks kohaldub HMSi § 7¹ üksnes haldusorgani nimel teostatavale menetlusele, st see ei reguleeri olukorda, kus isiku nimel tegutseb digitaalidentiteet tsiviilõiguslikes suhetes. Teiseks ei lahenda HMSi § 7¹ autentimise probleemi: automatiseeritud haldusakt antakse haldusorgani nimel ning organi vastutus on selge, kuid digitaalidentiteedi puhul puudub mehhanism, mis seoks digitaalidentiteedi toimingud üheselt teda kasutava isikuga ning võimaldaks kolmandatel isikutel seda tuvastada.

Ka mitteregulatiivsed lahendused ei ole piisavad. Hea tava, sertifitseerimine, juhised, eeskirjad, standardid ja lepingulised piirangud ei taga üksi ega koos selget vastutusahelat ega kolmanda isiku kontrollivõimalust. Seetõttu on digitaalidentiteediga seotud õiguslike probleemide lahendamiseks vajalik regulatiivne lähenemine. Mitteregulatiivsed meetmed saavad olla üksnes regulatsiooni täiendus.

Seega ei ole kehtiv õigusraamistik piisav, et määratleda digitaalidentiteet, tagada digitaalidentiteedi kasutamise läbipaistvus ning selge vastutusahel. Küsimus on, millised muudatused on vajalikud. Võimalikud variandid on järgmised:

- 1) elektrooniline isik** – uue isikukategooria loomine ei ole sobiv lahendus, kuna toob kaasa vastutuse hajumise ohu ja eeldab rahvusvahelist ühtlustamist;
- 2) digitaalidentiteedile piiratud õigus- ja teovõime andmine** – registrikandel põhinev osaline õigus- ja teovõime on iseenesest sobiv lahendus, kuid eeldab palju muudatusi vastavas õigusraamistikus;
- 3) digitaalidentiteet kui tehniline vahend** – toimingute automaatne omistamine kasutajale on kõige sobivam lahendus, kuna see on kooskõlas kehtiva õigusega ja UNCITRAL mudelseadusega¹ ning eeldab väiksemat seadusandluse muudatuste mahtu;
- 4) litsentsitud vahendaja mudel** – sisuliselt digitaalidentiteedi kui tehnilise vahendi mudeli institutsionaalne edasiarendus, kus riik annab digitaalidentiteedi tegutsemisõiguse haldamise üle litsentseeritud erasektori vahendajale. Seda lahendust tasub kaaluda tulevikus, kui turg on arenenud ja leidub isikuid, kes soovivad vahendajateenust pakkuda.

Eelnõus on valitud kolmas lahendus ehk digitaalidentiteeti käsitatakse kui tehnilist vahendit, kuivõrd see on kooskõlas kehtiva õigusega ning eeldab väiksemat muudatuste mahtu. Eelnõu kohaselt registreeritakse digitaalidentiteet, mida seob füüsilise isikuga püsiv ja ainulaadne tunnus.

2.2. Eelnõuga kavandatav kord

2.2.1. Avaliku teabe seaduse muutmine

Eelnõu täiendatakse AvTSi § 43¹⁰. Eelnõu kohaselt lisandub olemasolevasse andmenõusoleku ja volituste haldamise andmekogusse ka digitaalidentiteedi registreerimise andmestik, mille tulemusel saab andmekogu nimetuseks andmenõusoleku, volituste haldamise ja digitaalidentiteedi registreerimise andmekogu.

Paragrahvi 43¹⁰ lõikesse 1 lisatakse punkt 3, milles sätestatakse digitaalidentiteedi registreerimiseks kasutatava andmekogu eesmärk: võimaldada füüsilisel isikul registreerida digitaalidentiteet ja registreering lõpetada, samuti anda isikule ülevaade tema tehtud

¹ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni rahvusvahelise kaubandusõiguse komisjoni (UNCITRAL) mudelseadus automatiseeritud lepingute kohta koos rakendamisjuhendiga (UNCITRAL Model Law on Automated Contracting with Guide to Enactment).

registreeringutest ja registreeringute lõpetamistest, tagada asjakohaste andmete läbipaistvus ja võimaldada tutvuda digitaalidentiteedi registreeringutega.

Paragrahvi 43¹⁰ lisatava lõike 1¹ kohaselt on digitaalidentiteet registreeritav, tal on füüsilise isikuga seotud püsiv ja ainulaadne tunnus, mille all on üks või mitu tarkvaralist lahendust suutelised kavandama või sooritama toiminguid digitaalidentiteedi registreerinud füüsilise isiku eest. Seega registreeritakse andmekogus digitaalidentiteet kui püsiv tunnus ning selle alusel on võimalik tuvastada, et elektroonilises keskkonnas sooritab toimingut isiku eest tegutsev tehniline lahendus, mitte füüsiline isik ise. Digitaalidentiteet ei ole õigussubjekt. Digitaalidentiteet on tehniline vahend ning selle alusel tegutseva lahenduse tehtud toimingud loetakse füüsilise isiku enda toiminguteks.

Eelnõus nähakse ette, et digitaalidentiteedi võib registreerida rahvastikuregistri seaduse § 5 punktides 1–5 nimetatud isik (Eesti kodanik, Eestis elukoha rahvastikuregistrisse kandnud muu Euroopa Liidu või Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi või Šveitsi Konföderatsiooni kodanik, Eestis elamisloa või elamisõiguse saanud välismaalane, isik, kes viibib Eestis välismaalaste seaduse § 130 alusel, ja tähtajalise elamisõiguse pikendamise taotluse esitanud Euroopa Liidu kodaniku pereliige), samuti kehtivat Eesti e-residendi digitaalset isikutunnistust omav isik. Selleks, et mitte tekitada tõrkeid digitaalidentiteedi registreerimisel isikule, kes on esitanud küll vastava seadusliku aluse pikendamise või uue aluse või dokumendi taotluse, kuid selle suhtes ei ole veel otsust tehtud, võib digitaalidentiteedi registreerida ka see isik kolme kuu jooksul taotluse esitamise päevast arvates.

Paragrahvi § 43¹⁰ täiendatakse lõikega 1³, sätestades, et digitaalidentiteedi registreeringu kehtivus algab registreerimisega ja lõpeb registreeringu lõpetamisel, digitaalidentiteedi registreerinud isiku Eestis viibimise seadusliku aluse kehtetuks tunnistamisel, e-residendi digitaalse isikutunnistuse kehtetuks tunnistamisel, samuti digitaalidentiteedi registreerinud isiku Eestis viibimise seadusliku aluse lõppemisest arvates, kolme kuu möödumisel e-residendi digitaalse isikutunnistuse kehtivusaja lõppemisest arvates või digitaalidentiteedi registreerinud isiku surmaandmete kandmisel rahvastikuregistrisse. Eesmärk on vältida olukorda, kus hilinenud taotluse kohta tehtud positiivse otsuse korral tuleks isikul digitaalidentiteet uuesti registreerida, mis oleks isikule lisakoormus ega annaks lisaväärtust.

Paragrahvi 43¹⁰ lõikesse 3 lisatav punkt 3 sätestab, et digitaalidentiteedi registreerimise andmestikus töödeldakse isikuandmetena digitaalidentiteedi registreerinud ja registreeringu lõpetanud isiku ees- ja perekonnanime, isikukoodi ja teovõime piiramise andmeid. Sama paragrahvi lõiget 5 täiendatakse selliselt, et andmekogus töödeldavaid andmeid säilitatakse kümme aastat digitaalidentiteedi registreeringu lõpetamisest arvates. Kümne aasta pikkune säilitustähtaeg on digitaalidentiteedi kontekstis põhjendatud, kuna digitaalidentiteet on tegutsemistunnus, mitte isikut tõendav dokument – selle tõendamisvajadus väheneb oluliselt pärast registreeringu lõpetamist. Isikut tõendavate dokumentide säilitustähtaeg (75 aastat isikut tõendavate dokumentide andmekogus) on seotud isiku kogu eluea jooksul säiliva tõendamisvajadusega.

Eelnõus reguleeritakse digitaalidentiteedi registreerimisega seotud küsimusi. Eelnõus 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. Nii näiteks ei reguleerita eelnõus, millise tegutsemise ulatuse vastutav isik digitaalidentiteedile määrata võib. Digitaalidentiteedi registreerinud isik võib digitaalidentiteedile kohaldada rahalise summa või töödeldavate

andmete piiranguid. Kui eriseadus näeb ette, et vastavat toimingut tuleb teha isiklikult, või tuleneb see toimingu olemusest, siis seda toimingut digitaalidentiteet teha ei tohi. Digitaalidentiteedi registreerimise riigilõivu täpne määr määratakse pärast kulude täpsustamist.

2.2.2. Eelnõu kooskõla teiste õigusaktidega

Eelnõu on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega (RT I, 11.04.2025, 2).

Eelnõuga kavandavate muudatuste suhtes on asjassepuutuvad põhiseaduse §-s 19 sätestatud õigus vabale eneseteostusele ja §-s 26 sätestatud õigus eraelu puutumatusel.

Põhiseaduse § 19 sätestab isiku õiguse vabale eneseteostusele, mis hõlmab ka tegutsemisvabadust ehk vabadust teha seda, mida isik soovib, või jätta tegemata see, mida ei soovi.² Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi praktika kohaselt on üldine vabaduspõhiõigus lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus ehk seda võib piirata mis tahes põhjusel, mis ei ole põhiseadusega vastuolus. Piirang peab olema legitiimse eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne ehk sobiv, vajalik ja mõõdukas.³ Eelnõuga kaasnev vaba eneseteostuse riive on minimaalne, sest digitaalidentiteedi registreerimine on isikule vabatahtlik võimalus, mille kasutamiseks ei ole isikul kohustust. See tähendab, et ka digitaalidentiteedi registreerimata jätmisel on isikul võimalik kasutada tehisaruagente. Riive legitiimne eesmärk on luua selgem vastutusahel, sidudes konkreetse füüsilise isiku konkreetse digitaalidentiteediga püsiva ja ainulaadse tunnuse kaudu. Riive on selle eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas, sest leebemat, kuid sama tõhusat vahendit selge vastutusahela loomiseks ei ole.

Isikuandmete töötlemine riivab põhiseaduse §-s 26 sätestatud eraelu puutumatusel õigust.⁴ Põhiseaduse §-s 3 sisalduva parlamendireservatsiooni järgi tuleb isiku õiguste ja vabaduste piiramine reguleerida seaduse tasandil.⁵ Eelnõuga AvTSi §-s 43¹⁰ on sätestatud andmekogu loomise eesmärk (lõike 1 punkt 3), andmestik (lõike 2 punkt 3), töödeldavad isikuandmed (lõike 3 punkt 3) ning andmete säilitamise aeg (lõige 5). Täpsemad tingimused sätestatakse andmenõusoleku, volituste haldamise ja digitaalidentiteedi registreerimise andmekogu põhimääruses, mille kehtestab Vabariigi Valitsus (AvTS § 43¹⁰ lõige 6). Vabariigi Valitsus ei saa minna kaugemale seadusega antud piiridest.

Eelnõu puutub kokku ka põhiseaduse §-s 12 sätestatud võrdsuspõhiõiguse aspektiga. Paragrahvi 43¹⁰ lõike 1² järgi võivad digitaalidentiteedi registreerida rahvastikuregistri seaduse § 5 punktides 1–5 nimetatud isikud ja e-residendi digitaalset isikutunnistust omavad isikud, kuid mitte kolmandate riikide kodanikud, kellel puudub Eestis elamisõiguslik alus või e-residendi staatus. Puudub mõistlik põhjus, miks näha ette isikutele, kes ei ole õigusliku staatuse kaudu Eestiga seotud, võimalus registreerida Eestis digitaalidentiteet ja seda kasutada. Võrreldavate rühmade erinev kohtlemine tugineb seega mõistlikul ja asjakohasel põhjusel ega ole üldist võrdsuspõhiõigust rikkuv. Samuti ei ole ebavõrdselt koheldud registreeritud ja registreerimata digitaalidentiteedi kasutajaid, sest registreerimine on vabatahtlik võimalus, mitte kohustuslik eeldus tehisaruagendi kasutamiseks.

² Vallikivi, H. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Viies, parandatud ja täiendatud väljaanne 2020. PSKV § 19/4. https://pohiseadus.ee/sisu/3490/paragrahv_19.

³ RKPSJKo 5-19-40 p-d 52- 53. RKPJKo 3-4-1-16-08, p-d 26-29.

⁴ Jaanimägi, K.; Oja, L. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Viies, parandatud ja täiendatud väljaanne 2020. PSKV § 26/24. https://pohiseadus.ee/sisu/3497/paragrahv_26.

⁵ RKPJKo 3-4-1-42-13, p 41.

Eelnõu ei mõjuta teistes seadustes, Euroopa Liidu õiguses ja Eesti Vabariigi jõustunud välislepingutes sätestatud.

3. Eelnõu terminoloogia

Eelnõukohase seadusega võetakse kasutusele mõiste digitaalidentiteet, millel on õiguslik tähendus üksnes AvTSi ja selle rakendusakti korral.

Digitaalidentiteet on füüsilise isikuga seotud püsiva ja ainulaadse tunnusega, mille all on tarkvaraline lahendus suuteline füüsilise isiku eest kavandama ja sooritama toiminguid, mis loetakse selle isiku enda toiminguteks.

4. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõus on arvestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusest (EL) 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (edaspidi ka *IKÜM*) tulenevate nõuetega.

Digitaalidentiteedi piiriülene tunnustamine Euroopa Liidus saab põhineda Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruks (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, 28.08.2014, lk 73–114) ja e-identimise ja e-tehingute usaldusteenuste seaduses sätestatud. Digitaalidentiteedi piiriülene tunnustamine on pikaajalisem eesmärk. Praeguse lahenduse raames ei ole eIDAS-määruse alusel vastastikune tunnustamine teostatav, sest see eeldaks teavitatud e-identimise süsteemi hindamist. Digitaalidentiteedi registreering ei ole e-identimise vahend ega elektrooniline allkiri. Eesti kavatseb tõstatada digitaalidentiteedi tunnustamise küsimuse ELi tasandil pärast süsteemi katsetamist ja sellega kohanemist.

5. Seaduse mõjud

Eelnõu järgi lisatakse andmenõusoleku ja volituste haldamise andmekogusse ka digitaalidentiteedi registreerimise andmestik, mis võimaldab füüsilisel isikul registreerida digitaalidentiteedi ning teistel isikutel ja asutustel registreeringu andmetega tutvuda. See võimaldab isikutel aega kokku hoida, mistõttu on seadusel mõningane positiivne sotsiaalne mõju.

Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele on kaudne, kuivõrd eelnõu suurendab Eesti tuntust ja usaldusväarsust maailmas. See võib avaldada positiivset mõju majandusele, meelitades Eestisse uusi ettevõtteid ja aidates kaasa Eesti kuvandile tehisaruajastu ettevõtlust toetava riigina. Majanduslik mõju on esialgu väike, sest digitaalidentiteedi registreerimine on vabatahtlik ja süsteemi kasutuselevõtt võib võtta aega.

Seadus ei avalda märkimisväärset mõju elu- ja looduskeskkonnale ega regionaalarengule.

Mõjude ulatus, sagedus ja ebasoovitava mõju risk ei ole olulised.

Andmenõusoleku ja volituste haldamise andmekogu täiendamise ja digitaalidentiteedi registreerimise andmestikuga kaasnevad kulud kannab see, kellel need tekivad. Andmekogu vastutav töötleja on Riigi Infosüsteemi Amet, kellel tekivad tehnilise lahenduse pakkumisega seotud halduskulud. Lisaks kaasnevad kulud võimalike lepingute sõlmimise ja haldamisega ning IT-arendustega (tehniline lahendus, selle haldus ja hooldus ning liidestamine

andmekogudega). Kulude täpne suurus on prognoosimisel, vajaduse korral tuleb Justiits- ja Digiministeeriumil ning Riigi Infosüsteemi Ametil taotleda riigieelarvest vajalikud vahendid.

Andmenõusoleku ja volituste haldamise andmekogu täiendamine digitaalidentiteedi registreeringu andmestikuga võib mõningal määral suurendada Andmekaitse Inspektsiooni töökoormust. Samas ei ole võimalik prognoosida järelevalvetegevuste mahtu, sest see sõltub süsteemi kasutamisest. Eesmärk on tagada inimeste teadlikkus, et oma andmete jagamise eest vastutavad nad ise. See aitab ennetada Andmekaitse Inspektsiooni töökoormuse kasvu.

Digitaalidentiteedi registreerimise süsteemi kasutuselevõtt eeldab teenusepakkujatelt IT-süsteemide kohandamist ja asjakohaseid arendusi, et eristada, kas toimingut tegi isik ise või tema digitaalidentiteet. Sellised arendused on teenusepakkujate endi huvides, et rakendada lisakontrolle ja riskimudeleid. Seega kaasnevad kulud nii avalik-õiguslikele kui ka eraõiguslikele teenusepakkujatele, kes soovivad võimaldada digitaalidentiteedil teha toiminguid. Kuna tegemist on vabatahtliku teenusega, ei ole teenusepakkujatel kohustust selliseid arendusi teha ja kulusid kanda.

Seaduse rakendamisel on positiivne mõju e-riigi arengule: luuakse e-teenus digitaalidentiteedi registreerimiseks, mis annab ettevõtjatele ja üksikisikutele selge, läbipaistva ja ettenähtava õiguskeskonna.

6. Rakendusakti kavand

Seaduse rakendamiseks on vaja muuta AvTSi § 43 lõike 6 alusel kehtestatavat Vabariigi Valitsuse määrust „Andmenõusoleku ja volituste haldamise andmekogu põhimäärus“, mis on kehtestamisel.

7. Seaduse jõustumine

Seadus on planeeritud jõustuma üldises korras. Seaduse jõustumiseks ei ole vaja anda üleminekuaega muudatustega kohanemiseks, sest need ei too isikutele ega asutustele kaasa kohustust oma tegevust ümber korraldada. Pärast andmenõusoleku ja volituste haldamise andmekogu täiendamist digitaalidentiteedi registreerimise andmestikuga on asjaosalistel võimalik alustada kohe tegevusi teenuse kasutamiseks.

8. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu koostamisse kaasati asjassepuutuvate asutuste esindajad, kes osalesid projekti õigusanalüüsi töörühmas ja äri- ja tehnoloogia töörühmas. 7. ja 8. augustil 2026. aastal toimunud arvamusefestivalil olid digitaalidentiteedi teemal paneeldiskussioonid, millest osavõtt oli rohkearvuline. 18. augustil 2026. aastal peeti digitaalidentiteedi registreerimise kasutuselevõtu projekti arutelu, kuhu panustasid laiapõhjaliselt valdkonna arengust huvitatud isikud.

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks ministeeriumidele, Riigi Infosüsteemi Ametile, Andmekaitse Inspektsioonile ja Riigikantseleile.