

Siseministri määruse „Suurema rahapesuohuga või terrorismi rahastamise ohuga riikide ja Eestiga justiits-, julgeoleku- või õiguskaitsealase koostöösuheteta riikide loetelu ning nende riikide kodanikele e-residendi digitaalse isikutunnistuse väljaandmise erisused“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõu on välja töötatud seoses isikut tõendavate dokumentide seaduse muutmise ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse eelnõuga¹ (edaspidi *ITDS-i muutmise eelnõu*), mille eesmärk on suurendada identiteedihalduse turvalisust, maandada julgeolekuriske ja ajakohastada tööprotsesse. Muu hulgas loodi ITDS-i muutmise eelnõuga õiguslik alus tagastada e-residendi digitaalse isikutunnistuse (edaspidi *e-residendi digi-ID*) taotlus läbi vaatamata juhul, kui taotleja on sellise riigi kodanik, milles on suurem rahapesuohu või terrorismi rahastamise oht või millega Eestil puudub justiits-, julgeoleku- või õiguskaitsealane koostöösuhe ja taotlejale ei kohaldata ITDS-i § 20⁶ lõike 1² alusel kehtestatud erisusi.

Määruse eelnõuga kehtestatava riikide loetelu aluseks on Rahapesu Andmepöörd (edaspidi *RAB*) avaldatud nimekirjas² olevad riigid, mille osas RAB on lähtunud rahapesuvastase töökonna (FATF)³ ja Euroopa Liidu⁴ hinnangust. Lisaks kohaldatakse erisusi, mis võtavad arvesse julgeolekukaalutlusi, Eesti majanduslikke ja välispoliitilisi huve ning e-residentsuse programmi eesmärgi.

Määrus kehtestatakse isikut tõendavate dokumentide seaduse § 20⁶ lõike 1² alusel.

1.2. Ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Siseministeeriumi nõunik Elen Kraavik (elen.kraavik@siseministeerium.ee).

Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Siseministeeriumi õigusnõunik Maret Saanküll (maret.saankyll@siseministeerium.ee).

Eelnõu ja seletuskiri on keeleliselt toimetamata.

1.3. Märkused

Eelnõu on välja töötatud ITDS-i muutmise eelnõu rakendamiseks.

¹ Eelnõude infosüsteemi toimiku nr [24-0064](#).

² RAB 2022. Juhend kahtlaste tehingute tunnuste kohta. Lisa: [kõrgema terrorismi rahastamise riskiga riigid ehk nn riskiriigid](#).

³ [Rahapesuvastase töökonna koduleht](#).

⁴ Euroopa Komisjon. [Anti-money laundering and countering the financing of terrorism at international level](#).

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

2014. aastal loodud e-residentsuse programmi eesmärk on soodustada Eesti majanduse, teaduse, hariduse ja kultuuri arengut, et võimaldada välismaalastele turvalist ligipääsu Eesti e-teenustele ning Eesti ja Euroopa Liidu majandusruumile. E-residendil on võimalik oma digi-ID-d kasutada e-keskkonnas isiku tõendamiseks ja digiallkirjastamiseks. Nii saab luua ettevõtte ja kasutada finantsteenuseid. Alates e-residentsuse programmi loomisest on e-residendi digi-ID välja antud 126 860 välismaalasele. Neist kehtiv e-residendi digi-ID on sama kuupäeva seisuga 61 350 e-residendil.

Eestil ei ole kohustust anda e-residendi digi-ID-d välja. E-residendi digi-ID väljaandmisega annab Eesti välismaalasele õiguse siseneda Eesti infoühiskonda ja kasutada Eesti e-teenuseid. See on ajutine hüve, mille andmise tingimused võivad olenevalt Eesti ja rahvusvahelisest julgeolekuolukorrast ning välispoliitilistest eesmärkidest muutuda. Seega on Eestil pädevus otsustada, kellele ja mis tingimustel e-residendi digi-ID välja antakse, ning mitte kellelgi ei ole subjektiivset õigust seda saada.

E-residendi digi-ID väljaandmise riske on hallatud e-residentsuse programmi loomisest alates. See on pidev protsess, mis peab lähtuma muutuvast julgeolekuolukorrast. E-residentsuse programmi riskide maandamise üks peamine eeldus on, et riik teab, kes on Eesti e-residendid, ja et nendeks saaksid ainult õiguskuulekad välismaalased. E-residendi digi-ID taotluse esitamisel peab välismaalane põhjendama oma taotlust, täitma mahuka taotlusankeedi ja esitama lisaandmeid oma tausta kohta. Samuti tehakse talle taustakontroll. Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi PPA) kontrollib e-residendi digi-ID taotleja isikusamasust, tema seost Eestiga ning seda, kas ta on pannud toime süüteo Eestis või teises riigis ja kas teda kahtlustatakse rahapesus. Samuti teeb PPA muid menetlustoiminguid, lähtudes e-residendi digi-ID taotleja profiilist.

Probleemkohaks on endiselt taustakontrolli läbiviimise võimekus kolmandatest riikidest pärit taotlejate osas. Kuna nende riikidega puudub Eestil sageli igasugune justiits-, julgeoleku- või õiguskaitsealane koostöösuhe, ei ole võimalik lõpuni veenduda, kas taotleja puhul ei esine e-residentsuse väljaandmist välistavaid asjaolusid. Seetõttu võeti ka e-residentsuse jätkustrateegias 2022–2025⁵ suund, mille kohaselt ei pakuta e-residentsust üldjuhul nende riikide kodanikele, millest tuleneb ulatuslik julgeolekuoht või e-residendi digi-ID väärkasutuse oht. Lisaks on e-residentsuse jätkustrateegia 2022–2025 suuna kohaselt e-residentidena eriti eelistatud taotlejad riikidest, millega on Eestil justiits-, julgeoleku- või õiguskaitsealane koostöö. Riskide maandamise lisavõimekus on toodud vajadusena välja nii rahapesu ja terrorismi rahastamise riiklikus riskihinnangus⁶ kui ka Euroopa Nõukogu rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise meetmeid hindava eksperdikomitee (edaspidi *Moneyval*) hindamisaruandes⁷. Kõnesoleva eelnõuga luuakse tugevamad meetmed strateegias toodud suuna rakendamiseks.

Eelnõu § 1 sätestab suurema rahapesuohuga või terrorismi rahastamise ohuga riikide ja Eestiga justiits-, julgeoleku- või õiguskaitsealase koostöösuhteta riikide loetelu. Nendeks riikideks on eelnõu kohaselt:

⁵ MKM. [E-residentsuse jätkustrateegia 2022–2025](#).

⁶ RAM 2020. [Rahapesu ja terrorismi rahastamise riiklik riskihinnang](#).

⁷ Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism 2022. [Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures. Estonia. Fifth Round Mutual Evaluation Report](#).

- 1) Afganistani Islamivabariik;
- 2) Burkina Faso;
- 3) Iraani Islamivabariik;
- 4) Jeemeni Vabariik;
- 5) Kongo Demokraatlik Vabariik;
- 6) Korea Rahvademokraatlik Vabariik;
- 7) Lõuna-Sudaani Vabariik;
- 8) Mali Vabariik;
- 9) Nigeeria Liitvabariik;
- 10) Süüria Araabia Vabariik;
- 11) Valgevene Vabariik;
- 12) Venemaa Föderatsioon.

Loetelu aluseks on RAB-i avaldatud nimekirjas⁸ olevad riigid, mille osas RAB on lähtunud rahapesuvastase töökonna (FATF)⁹ ja Euroopa Liidu¹⁰ hinnangust. Lisaks kohaldatakse erisusi, mis võtavad arvesse julgeolekukaalutlusi, Eesti majanduslikke ja välispoliitilisi huve ning e-residentsuse programmi eesmärgi. Loetelu on kooskõlastatud julgeolekuasutustega ja Välisministeeriumiga ning e-residentsuse programmi teiste seotud osapooltega. Kokku on loetelus toodud riikide kodanikel 23.06.2025 seisuga kehtivaid e-residendi digi-ID-sid 3847, mis moodustab 6,3 % kõikidest kehtivatest digi-ID-st.

Tabel 1. Kehtivate e-residendi digi-ID-de arv riigiti 23.06.2025 seisuga.

Afganistani Islamivabariik	21
Burkina Faso	9
Iraani Islamivabariik	661
Jeemeni Vabariik	37
Kongo Demokraatlik Vabariik	22
Korea Rahvademokraatlik Vabariik	0
Lõuna-Sudaani Vabariik	0
Mali Vabariik	8
Nigeeria Liitvabariik	189
Süüria Araabia Vabariik	96
Valgevene Vabariik	485
Venemaa Föderatsioon	1919
Kokku	3447

Allikas: PPA

Võrreldes RAB-i avaldatud nimekirjaga jäetakse loetelust välja Araabia Ühendemiraadid ning sellesse lisatakse Venemaa ja Valgevene. Araabia Ühendemiraatide kodanike e-residendi digi-ID taotlust ei jäeta läbi vaatamata nii julgeoleku-, majandus- kui ka välispoliitilistel põhjustel. Araabia Ühendemiraadid on Eestile oluline piirkond riiklike ja ärisuhete loomisel ning edendamisel ja Eesti ekspordi arendamisel. 2019. aastal avas Eesti Araabia Ühendemiraatides ka saatkonna, mis on andnud olulise tõuke kahepoolsete suhete arengule. Araabia Ühendemiraadid olid 2020. aastal Eesti jaoks suuruselt 36. eksporditurg, kus Eesti, sealhulgas e-residentide ettevõtetel, on suurepärase äri võimalused, näiteks IT-sektoris. Araabia

⁸ RAB 2022. Juhend kahtlaste tehingute tunnuste kohta. Lisa: [kõrgema terrorismi rahastamise riskiga riigid ehk nn riskiriigid](#).

⁹ [Rahapesuvastase töökonna koduleht](#).

¹⁰ Euroopa Komisjon. [Anti-money laundering and countering the financing of terrorism at international level](#).

Ühendemiraatide e-residente on vähe, kehtivat e-residendi digi-ID-d omab 9 Araabia Ühendemiraatide kodanikku.

Eelnõu § 2 lõikega 1 sätestatakse e-residendi digi-ID taotlemise erisused loetelus olevate riikide kodanikele, kes vastavad vähemalt ühele alltoodud tingimustest. Need erisused ei kohaldu Venemaa ja Valgevene kodanikele.

- 1) Välismaalane on elanud vahetult enne e-residendi digi-ID taotluse esitamist vähemalt kolm järjestikust aastat **Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigis, Ühendkuningriigis või Šveitsi Konföderatsioonis** ja tal on selle riigi kehtiv elamisluba. Nimetatud riikide vahel on toimivad koostöösuhted ja andmevahetusmudel, mis läbi on Eestil võimalik saada nendest riikidest välismaalase kohta usaldusväärset lisainfot. Neis riikides on kehtestatud ühtsed elamisloakaartide standardid, mis võimaldavad menetlejal veenduda välismaalase esitatud andmete ja dokumendi õigsuses. Kolmandates riikides on aga kasutusel erinevad elamisõigust tõendavad alusdokumendid, mille õigsuse tuvastamine ei pruugi olla võimalik.
- 2) Välismaalasel on **Eestis püsiv majandustegevus**. E-residendi digi-ID-d võimaldatakse taotleda juhul, kui taotleja tegeleb tõestatavalt Eestis majandustegevusega, st ta on loonud enne e-residendiks saamist Eestis ettevõtte või tal on ettevõtlusseos Eesti ettevõtjaga, näiteks juhatuse liikmena. Erisust kohaldatakse juhul, kui ettevõtte tegutseb aktiivselt ning selle kohustused Eesti ees on täidetud ja puuduvad võlad. Eestil on selle sihtrühma majandustegevuse kohta lisainfot, mida on võimalik kontrollida. Kui ettevõttel on nullkäive ja ettevõtja ei maksa makse, siis erisust ei kohaldata.
- 3) Välismaalane esitab **e-residendi digi-ID korduvtaotluse**. Erisust kohaldatakse juhul, kui e-resident jätkuvalt panustab Eesti majanduse, teaduse, hariduse või kultuuri arengusse. Korduvtaotluse menetlemisel on võimalik hinnata e-residendi senist tegevust ja seda, kas ta täidab e-residentsuse programmi eesmärki ning on kasutanud oma digi-ID-d eesmärgipäraselt.
- 4) Välismaalane on **Eesti välisesinduse töötaja või aukonsul**. Kui Eesti välisesinduse töötaja omab loetelus nimetatud riigi kodakondsust, kuid vajab oma tööülesannete täitmiseks e-residendi digi-ID-d, siis on eelnõu kohaselt võimalik talle vastav erand teha. Kõik sellised välismaalased läbivad põhjaliku taustakontrolli ja riskide ilmnemise korral saab PPA e-residendi digi-ID taotluse tagastada seda läbi vaatamata.

Eelnõu § 2 lõikega 2 sätestatakse e-residendi digi-ID taotlemise erisused **Venemaa ja Valgevene kodanikele**. Nimetatud riigi kodaniku e-residendi digi-ID taotlust ei tagastata läbi vaatamata vaid juhul, kui talle on varem e-residendi digi-ID välja antud ja tal on Eestis püsiv majandustegevus. Muud lõikes 1 sätestatud erisused nende riikide kodanikele ei kohaldu.

Seoses täiemahulise sõja puhkemisega Ukrainas ei väljastata alates 8. märtsist 2022 e-residendi digi-ID-sid neile Venemaa ja Valgevene kodanikele, kes ei ole varem digi-ID-d omanud. Venemaa ja Valgevene kodanikud moodustavad 23. juuni 2025 seisuga 3,9% kehtivatest e-residendi digi-ID-d omavatest e-residentidest. Märtsis 2022 oli vastav osakaal 9%. Venemaa ja Valgevene kodanikest e-residendi digi-ID taotlejad läbivad juba praegu rangema taustakontrolli ja 70% taotlejate osas teeb PPA keelduva otsuse, mistõttu nende osakaal väheneb ajas pidevalt. Iga taotleja puhul hinnatakse kaasuspõhiselt võimalikke riske ja tema senist panust Eesti majandusse. Varem e-residendi digi-ID-d omanud isikute osas on võimalik kontrollida isiku digi-ID kasutamise eesmärgipärasust. Kui esinevad riskid või kui ettevõtlustegevus ei ole toonud Eesti riigile majanduslikku tulu, siis PPA keeldub e-residendi digi-ID väljaandmisest. Samuti on PPA-l õigus tunnistada juba väljaantud digi-ID kehtetuks lähtuvalt ITDS §-ist 20⁶.

Eelnõu §-ga 3 sätestatakse määruse jõustumine. Määrus jõustub 1. oktoobril 2025, sest muudatuste rakendamine eeldab infotehnoloogilisi arendustöid.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse ega selle rakendamisega.

4. Määruse mõjud

Määruse rakendamisega ei kaasne täiendavaid mõjusid. Muudatusega kaasnevad mõjud on hinnatud ITDS-i muutmise eelnõu¹¹ seletuskirja punktis 6.1.2.

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

Määruse rakendamisega kaasnevad PPA iseteeninduse infotehnoloogilised arendustööd, mille kulud kaetakse olemasolevast Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuse eelarvest.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub 1. oktoobril 2025, sest muudatuste rakendamine eeldab infotehnoloogilisi arendustöid.

7. Eelnõu koostööstamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu koostööstamiseks Justiits- ja Digiministeeriumile, Kaitseministeeriumile, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, Rahandusministeeriumile, Välisministeeriumile ning arvamuse avaldamiseks Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutusele, Kaitsepolitseiametile, PPA-le, Rahapesu Andmehüroole, Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskusele ja Välisluureametile.

¹¹ [572 SE](#), p 6.1.2.