



Liina Vahtras
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
Suur-Ameerika 1
Tallinn

Meie: 16.10.2026 nr 12-1/2026-042-1

Kiri edastatud digitaalselt aadressil: info@mkm.ee

Maksejõuetuse teenistuse arvamus avaliku teabe seaduse § 43¹⁰ muutmise seaduse eelnõu (digitaalidentiteedi registreerimine) kohta

Austatud proua majandus- ja tööstusminister

Lugupeetavad Eesti ettevõtluskeskkonna ja majandusruumi kujundajad ning välisinvesteeringute usaldusväärse tagajad¹

Me täname Teid võimaluse eest avaldada arvamust avaliku teabe seaduse (edaspidi AvTS) § 43¹⁰ muutmise seaduse eelnõu (digitaalidentiteedi registreerimine, 02.10.2026; edaspidi eelnõu) ja selle seletuskirja kohta.

Maksejõuetuse teenistus (edaspidi MJT) kui erapooletu ja sõltumatu riikliku järelevalveorgan ei toeta eelnõu, sest selle riske ja mõjusid Eestile ei ole hinnatud. Eelnõust ja seletuskirjast ei selgu, mida täpselt reguleeritakse, kellele ja milleks tunnus antakse ning kes selle alusel tehtud toimingute eest vastutab. Registreerida saavad tunnuse rahvastikuregistri seaduse (edaspidi RRS) § 5 punktides 1–5 nimetatud isikud, sh Eesti kodanikud ja elamisloa või elamisõigusega välismaalased (*Eesti rahvaarv on 1 360 745, Statistikaamet, seisuga 01.01.2026*) ning e-residendid (*hetkel teadaolevalt üle 144 000 inimese 187 riigist*)², kuid eelnõu ei esita ühtegi arvutust, stsenaariumi ega riskianalüüsi mõjude kohta.

Me vaatleme Teie eelnõu varatute püsivalt maksejõuetute ettevõtete pankrotimenetluste kontrollimise kogemusest lähtuvalt. Me näeme, mis juhtub, kui ettevõtlus ja vastutus ettevõtluse eest Eestis lahku lähevad ning kes kannatavad.³ Näiteks sel aastal (seisuga 30.09.2026) oleme tuvastanud varatute maksejõuetute juriidiliste isikute tekitatud kahju võlausaldajatele (Eesti

¹ VVS § 63 lg 1

² E-residentsuse programmi tutvustus, e-resident.gov.ee; blogipostitus „Värsked e-residendid jõuavad ettevõtte asutamiseni üha kiiremini“, 14.09.2026 (*üle 144 000 e-residenti 187 riigist, enam kui 44 000 asutatud või kaasasutatud ettevõtet*).

³ Meedia kirjutab sellest näiteks nii: [Jõudu, pahatahtlikud pankrotimeistrid! Eesti on loonud teile kõik võimalused karistusega pääseda - Ärileht](#); 02.06.2026 MJT juhataja arvamuseartikkel: [SIGNE VIIMSALU | Eesti ettevõtluskeskkond on jõudnud punkti, kus eiramine maksab rohkem kui reform](#)

ettevõtluskeskkonnale) summas 66,3 miljonit eurot. Maksu- ja Tolliametil on jäänud saamata 7,8 miljonit eurot. Kontrollivalimis oli vähem kui 200 ettevõtet.

Me oleme Eesti majandusruumis ja ettevõtluskeskkonnas toimuvates rikkumistest ja järjepanu kasvavatest riskidest teavitanud avalikkust, Vabariigi Valitsuse juhti⁴, Justiits- ja digiministrit ja Riigikogu majanduskomisjoni. Korduvalt. Eelnõu koostaja on olukorrast teadlik.

Põhiseaduses kirjeldatud ettevõtlusvabadus ei ole absoluutne ja piiramatu. Põhiseaduse § 31 teise lause alusel võib ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimused ja korra sätestada seadusega. Nii näiteks peavad äriühing ning seda omavad ja juhtivad inimesed järgima tsiviilseadustiku üldosa seaduses, äriseadustikus, raamatupidamise seaduses, töölepinguseaduses, maksukorralduse seaduses, võlaõiguseseaduses, jne teistes seadustes kehtestatud ning **austama teiste tsiviilkaibes osalejate (võlausaldajate, välisinvestorite) õigusi ja vabadusi.**

1. Mida eelnõu teeb ja mida mitte

AvTS eesmärk on tagada avalikkusele ja igaühele juurdepääs üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele ning luua võimalused avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle (§ 1). AvTS § 43¹⁰ andmekogu on mõeldud selleks, et isik saaks anda ja tagasi võtta andmenõusolekuid ning hallata volitusi riigi infosüsteemis (lg 1). Eelnõu soovib lisada sellesse andmekogusse digitaalidentiteedi registreerimise andmestiku. Küsime otse - kas Teie arvates on AvTS selleks õige koht Eesti õigusruumis?

Eelnõu tekst ütleb pelgalt, et digitaalidentiteet on „püsiv ja ainulaadne tunnus, mille alusel saab tarkvaraline lahendus kavandada või sooritada toiminguid“ registreerinud füüsilise isiku eest (lg 1¹).

Registreerida võivad RRS § 5 punktides 1–5 nimetatud isikud (*Eesti kodanikud, Eestis elukoha registreerinud Euroopa Liidu, Euroopa Majanduspiirkonna ja Šveitsi kodanikud, elamisloa või elamisõiguse saanud välismaalased, välismaalaste seaduse § 130 alusel Eestis viibivad isikud ja tähtajalise elamisõiguse pikendamise taotluse esitanud Euroopa Liidu kodaniku pereliikmed*) ja kehtiva e-residendi digitaalse isikutunnistuse omajad (lg 1²).

Registrisse kantakse nimi, isikukood ja teovõime piiramise andmed, mida säilitatakse kümme aastat registreeringu lõppemisest (lg 3 p 3, lg 5).

Eelnõu tekstis ei ole sätet, mis ütleks, et tunnuse alusel tehtud toimingud loetakse registreerinud isiku enda toiminguteks ja et vastutab füüsiline isik.

Samuti ei ole eelnõus registreeringute arvu piirangut, järelevalvet ega sanktsioone.

Toimingute omistamine ja vastutus on kirjas ainult seletuskirjas (lk 1).

Samas märgib seletuskiri, et registreeringul on „informatiivne tähendus“ (lk 1), õiguslik tähendus on digitaalidentiteedil „üksnes AvTSi ja selle rakendusakti korral“ (lk 7) ning vastutuse ja omandi küsimused „ei ole seotud digitaalidentiteedi registreerimisega“ (lk 2).

⁴ Näiteks meie 17.07.2026 kiri nr 12-1/2026-025-1 [Konkurentsiameti avalik dokumendiregister](#) ; meie 20.07.2026 kiri nr 12-1/2026-074-2 [Konkurentsiameti avalik dokumendiregister](#); meie 12.08.2026 kiri nr 12-1/2026-025-7, [Konkurentsiameti avalik dokumendiregister](#) koos lisadega. Vt ka Riigikogu majanduskomisjonile 12.05.2026 esitatud materjali (protokoll ja esitus [Dokumendiregister – Riigikogu](#)). Maksejõuetuse teenistuse statistika on kuude ja aastate kaupa alates 2023 toodud meie kodulehel: [Tegevused ja tulemused | Maksejõuetuse teenistus](#)

AvTS § 43⁶ lg 4 järgi antakse andmetele õiguslik tähendus seadusega. Eelnõu seda ei tee.

Seetõttu jäävad meie arvates vastuseta ennekõike järgmised olulised küsimused:

- a) *Mis on digitaalidentiteet õiguslikult?* Seletuskiri ütleb, et see ei ole õigussubjekt, vaid tehniline vahend (lk 4–5), kuid kirjeldab seda samas kui midagi, mis „tegutseb“ ja mille „tehtud toiminguid“ käsitatakse isiku enda toimingutena (lk 1). Tsiviilseadustiku üldosa seaduse (edaspidi TsÜS) § 7, 24 ja 26 järgi on õigusvõime üksnes füüsilisel ja juriidilisel isikul. Tunnus ei saa toiminguid teha, seda teeb tarkvara või inimene. Sama sõna tähistab eelnõus ja seletuskirjas tunnust, registreeringut ja toimijat.
- b) *Mida ja kellele eelnõuga antakse?* MKM kirja järgi „anda sellele tegutsemiseks püsiv ja ainulaadne tunnus“. Kui registreeringul on vaid informatiivne tähendus, ei selgu, miks seda seadusega vaja on. Kui sellel on õiguslik tähendus, peab see olema terviklikult reguleeritud eelnõu tekstis.
- c) *Miks AvTS-is?* Eraõiguslike toimingute omistamine ja vastutus kuuluvad TsÜS-i esindus- ja tehinguõigusesse. Seletuskiri leiab, et digitaalidentiteeti ei saa pidada TsÜS § 115 tähenduses esindajaks, kuid ei analüüsi, kuidas TsÜS juba seob toimingu isikuga (§ 116 lg 2, § 118 lg 2). AvTS § 43¹⁰ volituste haldamise andmestik võimaldab juba praegu kontrollida volituse olemasolu ja ulatust (lg 1 p 2) ning seletuskiri ei selgita, miks see ei sobi. Eelnõu eesmärk (seletuskiri lk 1: tehisaruettevõtluse kuvand, vastutusahela loomine) ei ole seotud ka AvTS § 1–2 eesmärgi ja reguleerimisalaga.
- d) *Kellele eelnõu on suunatud ja kui palju neid on?* Näiteks E-residentsus on avatud teiste riikide kodanikele, kes läbivad taustakontrolli. See ei anna elamisluba, kodakondsust ega maksuresidentsust ning ettevõtet saab asutada kaugelt (*allikas: e-resident.gov.ee*). E-residente on üle 144 000 ja nad on asutanud või kaasasutanud enam kui 44 000 Eesti ettevõtet. Maailma rahvastik on üle 8 miljardi (ÜRO 2024. aasta prognoosi järgi 8,06 miljardit) ehk üle 5 900 korda suurem kui Eesti rahvaarv ning kasvab prognoosi järgi veel vähemalt 60 aastat (*allikas: Statistikaamet*). Eelnõu ei sea registreeringute arvule ühe isiku kohta piiri ega hinda kui paljud seda kasutama hakkavad ning riigilõiv „määratakse pärast kulude täpsustamist“ (lk 6).

2. Mõjusid ei ole hinnatud

Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri (edaspidi HÕNTE) nõuab seletuskirjas sotsiaalse, julgeoleku-, majandus-, keskkonna-, regionaalarengu- ja riigiasutuste korraldust puudutava mõju hindamist, olulise mõju korral aga mõjude analüüsi aruannet (§ 46 lg 1 ja 3).

Seletuskiri piirdub väitega, et „mõjude ulatus, sagedus ja ebasoovitava mõju risk ei ole olulised“ (lk 7), esitamata andmeid, stsenaariume ega allikaid. HÕNTE § 1 lg 1 p 7 kohaselt tuleb mõju hinnata sageduse, ulatuse, sihtrühma suuruse ja ebasoovitavate mõjude riski alusel.

Meie arvates on hindamata vähemalt:

- 1. registreeringute arv, registreeringute arv ühe isiku kohta ja mistahes kuritarvituse risk;
- 2. mõju Eestile st näiteks õigusrikkumiste kasvule, makseraskuste tekkele, püsivale maksejõuetusele, võlausaldajatele (investoritele), töötajatele ja Eesti maksuhaldurile;
- 3. mõju Eesti riigiasutuste korraldusele ja ressursile (Rahapesu Andmebüroo, Andmekaitse Inspeksioon, kõik kohtud, pankrotihaldurid, äriregister, Politsei- ja Piirivalveamet, Maksu- ja Tolliamet, notarid, TTJA, maksejõuetuse teenistus, jne; HÕNTE § 46 lg 1 p 6);
- 4. kogu riigi (ja KOVide) halduskoormus (bürokratia) (HÕNTE § 1 lg 1 p 7¹, § 41 lg 2 p 3);

5. kulud ja katteallikad: seletuskirja järgi on kulude suurus „prognoosimisel“ (lk 8), kuigi HÕNTE § 7 lg 2 ja § 47 lg 1 nõuavad rahalisi arvestusi ja katteallikaid.

Eelnõule ei ole koostatud väljatöötamiskavatsust ega kontseptsiooni.

Seletuskiri põhjendab seda varasema õigusanalüüsiga (lk 3), kuid see ei ole HÕNTE § 1 lg 2 loetletud erand ja õigusanalüüs ei ole seletuskirjale lisatud avalikuks tutvumiseks.

Seletuskiri ei tugine ka kiireloomulisusele (§ 1 lg 2 p 1), kuigi MKM kiri nimetab kiireloomulisust kooskõlastustähtaja lühendamiseks. Erand, et olulist õiguslikku muudatust või muud olulist mõju ei kaasne (§ 1 lg 2 p 5), ei sobi siinkohal, sest seletuskiri leiab ise, et kehtiv õigus ei ole piisav ja vajalik on regulatiivne lahendus (lk 3).

Seletuskiri võrdleb nelja lahendust, sh uue isikukategooria loomist (lk 3–4), mis näitab, et küsimusel on tegelikult Eesti õiguskorras põhimõtteline tähendus (HÕNTE § 1 lg 3).

Muud HÕNTE-ga seotud tähelepanekud on toodud käesoleva kirja lisa 1 tabelina.

3. Mida me oma töös iga päev näeme ja mis võib eelnõuga muutuda

Rasked juhtimisvead, pahatahtlik maksejõuetuse tekitamine ja võlgade mahajätmine ei ole Eesti ühiskonnas võlausaldajate arvates teretulnud. Poliitikakujundajad ja välisinvesteeringute usaldusväärse tagajad ei soovi sellest paraku aru saada, isegi olukorras, kus vaatluse all on riigieelarve ehk Eesti ühiskonnaliikmete ühine rahakott (*näiteks FIMS § 50 lg 2 muutmiseks vajalik arutelu avalik-õiguslike nõuete osas*).

MJT on **ajavahemikus 02.01.2023–30.09.2026** kontrollinud maakohtutelt laekunud ettepanekuid kokku **üle 700 varatu maksejõuetu juriidilise isiku pankrotimenetluse kohta (valim 100%)**. Neid Eestis registreeritud juriidilisi isikuid juhtisid inimesed (*st eelnõus märgitud RRS § 5 punktides 1–5 nimetatud isikud*). Tuvastatud on Eesti ühiskonnale, maksumaksjale ja võlausaldajatele mahajäetud võlad (kahju) **kokku ligikaudu 237,7 miljonit eurot. Selle tulemi põhjustasid pelgalt 700 ettevõtet juhtinud inimesed (ja juriidilised isikud)**.

Trend on halvemuse suunas⁵.

Näitaja	Andmed	Periood
Kahju aastate lõikes	2023 ~50 mln €; 2024 48,5 mln €; 2025 73,9 mln € (+52% võrreldes 2024); 2026 66,3 mln € (186 menetlust. 3 kvartalit kokku), millest 16,7 mln € on tuvastatud varem välja kuulutatud pankrotimenetluste raames ja maksuhaldurile on jäänud saamata 7,8 mln €	2023–2026 (2026 seisuga 30.09.2026)
Kokku 02.01.2023–30.09.2026	ligikaudu 237,7 mln € (ainult ca 700 varatu maksejõuetu ühingu juhtide tekitatu)	seisuga 30.09.2026
Keskmine ühe varatu maksejõuetu juriidilise isiku maha jäetud võlasumma	karistamatult saab jätta maha keskmiselt 393 943 € võlgu (137 menetlust 31.07.2026 seisuga);	2026, seisuga 31.07.2026

⁵ Maksejõuetuse teenistuse statistika on kuude ja aastate kaupa alates 2023 toodud meie kodulehel: [Tegevused ja tulemused](#) | [Maksejõuetuse teenistus](#)

Näitaja	Andmed	Periood
Pankrotiavalaldus esitati hilinemisega	81% juhtudest ehk 155 juhul 192-st (trend püsib aastaid ~80% juures)	2025, 192 menetlust
Raamatupidamine korraldamata / majandusaasta aruanded esitamata	91 / 88 juhul (2024: 69 / 67) st ca pooled ettevõtetest ei korralda raamatupidamist; 33% aruandluskohustuslastest jättis 2025.a majandusaasta aruande tähtaegselt esitamata (allikas: äriregister)	2025, 192 menetlust
Maksupettuse tunnustega varatute maksejõuetute ettevõtete juhtumid	31 (2024: 8; ligi <u>neljakordne kasv</u>)	2025, 192 menetlust
Ärikeelu <u>vääriliseks</u> MJT poolt hinnatud lähikondsed (<i>juhatuse liikmed, likvideerijad, omanikud, raamatupidajad</i>)	48 (2024: 41 inimest; 2023: 59 inimest);	2025, 192 menetlust

Need on juhtumid, kus õigusnormid on Eestis olukorra reguleerimiseks mingil määral olemas.

Osaühingu juhatus peab esitama pankrotiavalalduse 20 päeva jooksul maksejõuetuse ilmnemisest (äriseadustik, edaspidi ÄS, § 180 lg 5¹), juhatuse liikmed vastutavad solidaarselt (ÄS § 187, TsÜS § 37) ning registripidaja võib ühingu trahvida, algetada sundlõpetamist ja kustutada selle registrist (äriregistri seadus, edaspidi ÄrS, § 57, 58 ja 61). Likvideerija peab esitama pankrotiavalalduse viivitamatult.

Teatud õigusnormid ei ole probleemi lahendanud ja järelevalveks puudub ressurss: 2025. aasta majandusaasta aruanne oli tähtaegselt esitamata umbes 112 000 Eestis registreeritud juriidilisel isikul (33%). **Ettevõtete lauskustutamine äriregistrist ei ole lahendus võlausaldajatele (sh välisinvestoritele).**

Ärikeeldu ei saa Eestis rakendada pankrotimenetluse raugemise korral st erinevalt teistest edumeelsetest riikidest ei tunta Eestis **tähtajalist ärikeeldu** (ajutist juhtimiskeeldu), rääkimata asutamiskeelust isiku ja lähikondsete raskete juhtimisvigade ilmnemisel.

MJT praktikas ei ole enam harvad juhused, kus varatuid maksejõuetuid ühinguid on juhtinud kas e-resident või välismaalane.

Osaühing on Eestis kõige levinum ettevõtlusvorm: äriregistri andmetel oli 11.10.2026 seisuga 294 550 osaühingut, s.o üks osaühing iga 4,6 elaniku kohta. Osaühingu juhatuse liige peab olema teovõimeline füüsiline isik (ÄS § 180 lg 2, TsÜS § 31 lg 7), ta ei või oma seadusest tulenevaid organi liikme õigusi üle anda (TsÜS § 31 lg 6) ning vastutab raamatupidamise korraldamise (ÄS § 183) ja pankrotiavalalduse esitamise (ÄS § 180 lg 5¹) eest ning peab kohustusi täitma korraliku ettevõtja hoolsusega (ÄS § 187).

Juhime Teie tähelepanu asjaolule, et eelnõu seletuskiri märgib, et **tehisaru võimaldab ettevõtjatel „juhtida kümneid või isegi sadu automatiseeritud agente“ (lk 1).**

Eelnõu ei ütle, kas ja kuidas võib digitaalidentiteedi kaudu täita juhatuse liikme kohustusi, kuidas see sobib TsÜS § 31 lg 6 ja § 115 lg 2 (isiklikult tehtav tehing) ning ÄS § 180–187 vastutusega ning kuidas tarbijavaidluste komisjon, kohtutäitur, notar, politsei, pankrotihaldur, võlausaldaja või MJT tuvastab, kes tegelikult otsustas ja/või esindas.

Seletuskirja järgi tehniliste lahenduste kohta andmeid ei koguta (lk 1).

Äriühingute puhul on seadus pidanud vajalikuks nõuda välisriigi aadressiga ühingult Eestis kättesaadavat kontaktisikut (ÄrS § 24 lg 2). **Digitaalidentiteedi registreerimisel, mille saab teha**

ka kaugelt tegutsev e-resident, sarnane tagatis puudub.

4. Toome Teile näite ühele aadressile registreeritud ettevõtetest Eestis

Avaandmete (*äriregister; maksuhalduri maksuvõlglaste nimekiri, täitmisregister; seisuga 10.09.2026*) põhjal tehtud analüüs ühe Tallinna kesklinna aadressi kohta (*vt käesoleva kirja lisa 2*) näitab, kuidas äriühingud koonduvad ühele aadressile ja üksikute omanike kätte ning kuidas võlad jäävad maha ühingutesse:

- a) aadressile on registreeritud 1 261 äriühingut, neist 666 suhtes (52,8%) on täitemenetlus (kokku 4 026 menetlust, **nõuete jääk ligikaudu 12,6 mln €**); ja
- b) **597 ühingul on maksuvõlg kokku ligikaudu 12,9 mln €**. Maksuvõlg või täitemenetlus on 884 ühingul (70,1%). Maksuvõlaga ühingutest 525 puhul (88%) on vanima tasumata maksunõude tähtpäev varasem kui praeguse ettevõtte omaniku osaluse algus.

Näide näitab, et ka praegu st aastal 2026, kui juhatuse liige peab olema füüsiline isik, ei suuda riiklik järelevalve ühingute mahajätmist ja võlgu ära hoida. Kannatavad võlausaldajad, Eesti maksumaksjad, ühiskond ning Eesti maine tervikuna välisinvestorite silmis.

Digitaalidentiteedi registreerimine looks täiendava tehnilise kihi, mis teeb vastutava isiku tuvastamise veelgi keerulisemaks.

Meie leiame, et enne uue tehnilise vahendi loomist tuleks seetõttu korda seada Eesti ettevõtluskeskkonnas inimkäitumise ja vastutuse tagamine olemasolevate ja uute vahenditega.

Mõjude hindamata jätmise tõttu ei saa öelda, kui suurt kahju eelnõu võib tekitada. Suurusjärgu mõistmiseks: 2026. aasta keskmise maha jäetud võlasumma (seisuga 30.09.2026 ligikaudu 356 000 €) juures tähendaks iga 100 täiendavat varatut maksejõuetut ühingut ligikaudu 36 miljonit eurot lisakahju.

See on näitlik arvutus, mitte prognoos. Prognoosi peab tegema eelnõu koostaja.

Järelevalve vajab ressursi

Norm toimib nii palju, kui on ressursi seda täita. Kehtivast õigusest on see näha mitmes valdkonnas, nagu näiteks:

- a) *hooldusõiguse äravõtmine* (perekonnaseadus § 134–135) on viimane abinõu: täielikult võib hooldusõiguse ära võtta alles siis, kui kergemad abinõud ei ole piisavad (§ 135 lg 2). Seda rakendatakse tavaliselt eestkostetasutuse avalduse alusel kohtu otsusega ning see eeldab lastekaitsetöötajate ja kohtute tööd iga juhtumi juures.
- b) *joobes juhtimine* (liiklusseadus § 224, karistusseadustik § 424): 2024. aastal registreeriti 2 216 joobes sõidukijuhtimise kuritegu (neist 1 891 alkoholi- ja 325 narkojoobes; *Justiits- ja Digiministeeriumi kuritegevuse ülevaade: justdigi.ee/kuritegevus2024/liikluskuriteod.html*). Karistamine eeldab, et politsei juhi peatab. Prokuratuur on märkinud, et esmase joobes juhtimise kriminaalasja lõpetamine avaliku menetlushuvi puudumise tõttu on „tavaline menetluspraktika“ (*Lõuna Ringkonnaprokuratuur, 10.06.2026*).
- c) *tehnoülevaatuseta sõiduk* (liiklusseadus § 207, karistus kuni 100 trahviühikut): rikkumine tuvastatakse tavaliselt liiklusjärelvalves.
- d) *majandusaasta aruannete esitamata jätmine, äriregister*: sundlõpetamise ja kustutamise võimalus on olemas (ÄrS § 58, 61), kuid ligikaudu 112 000 ettevõttel (33%) oli tähtaegselt 2025. aasta majandusaasta aruanne esitamata (ehk äri tegemiseks Eestis elementaarne läbipaistvusnõue täitmata).

Uue tunnuse loomine ilma järelevalve, sanktsioonide ja ressursihinnanguta suurendab seaduse deklaratiivsust.

Eelnõu ei nimeta järelevalvet digitaalidentiteedi kuritarvitamise üle.

Seletuskiri märgib vaid, et Andmekaitse Inspektsiooni töökoormus võib „mõningal määral“ suureneda (lk 8). Politsei- ja Piirivalveameti, Rahapesu Andmebüroo, Eesti Töötukassa, maksejõuetuse teenistuse, tarbijavaidluste komisjoni, kõigi kohtute, notarite, kohtutäiturite, Maksu- ja Tolliameti ja äriregistri (registripidaja) ressurss on piiratud ning eelnõu ei hinda, kui palju lisatööd see tulevikus kaasa toob.

5. Meie ettepanekud

MJT ei toeta eelnõu enne, kui:

1. on koostatud ja avaldatud mõjude analüüsi aruanne (HÕNTE § 46 lg 3) koos varasema õigusanalüüsiga (millele viitate), mis hindab eraldi mõju maksejõuetusele, võlausaldajatele, maksuhaldurile ja järelevalveasutuste ressursile ning esitab kulud ja katteallikad (HÕNTE § 7 lg 2, § 47);
2. on koostatud väljatöötamiskavatsus või kontseptsioon (HÕNTE § 1) ning põhjendatud, miks regulatsioon kuulub AvTS-i, mitte TsÜS-i ja eriseadustesse;
3. eelnõu tekstis (mitte ainult seletuskirjas) on sätestatud, kes vastutab ja kuidas toimingud omistatakse ning kuidas see sobib TsÜS § 31 lg 6, § 115 lg 2 ja ÄS § 180–187 vastutusega (HÕNTE § 9 lg 2);
4. on kehtestatud registreeringute arvu piirang ühe isiku kohta, on kehtestatud järelevalveasutus, sanktsioonid ja nõue Eestis kättesaadavast kontaktisikust, kui registreerija viibib välismaal (võrdlus Ärs § 24 lg 2) ning on selgelt ja arusaadavalt otsustatud, kas digitaalidentiteeti võib kasutada juhatuse liikme kohustuste täitmisel (raamatupidamine, aruandlus, pankrotiavaldus);
5. on hinnatud, kas ühingute mahajätmise ja vastutuse vältimise probleemi (lisa 2 näide) saab lahendada olemasolevate vahenditega (juhatuse liikme vastutuse tuvastamine, Eestis kättesaadava kontaktisiku nõue, registripidaja järelevalve, tegelike kasusaajate andmete kontroll, ettevõtluskeeld) ning kas neid on enne uue tehnilise vahendi loomist vaja tugevdada, et kaitsta Eesti ettevõtluskeskkonnas hetkel toimuvaid õigusrikkumisi;
6. registri andmetele on tagatud juurdepääs kõigile järelevalveorganitele nagu näiteks Rahapesu Andmebüroole, PPA-le, TTJA-le, kohtutele, Eesti Töötukassale, Andmekaitse Inspektsioonile, pankrotihalduritele, MJT-le ja maksuhaldurile. Praegu kirjeldab seletuskiri registrit läbipaistvuse ja kolmandate isikute kontrolli vahendina (lk 1, 5), kuid eelnõu lg 1 p 3 annab ülevaate üksnes registreerinud isikule;
7. eelnõu ja seletuskirja vastuolud on parandatud (lisa 1), kooskõlastamisringi on kaasatud kõik järelevalveorganid nagu näiteks Eesti Töötukassa, Eesti Maksu- ja Tolliamet, PPA, RAB, Notarite Koda, TTJA, lisaks kõik kohalikud omavalitsused, EVEA, Kaubandus- ja Tööstuskoda, Notarite Koda, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda, Audiitorkogu, Eesti Raamatupidajate Kogu, Eesti Pangaliit ning kooskõlastamiseks on antud mõistlik aeg.

Me oleme valmis Teile esitama täiendavaid andmeid, selgitama riiklikus järelevalves leitud ettevõtjate käitumismustreid ning selgitama kirja lisa 2 toodud näidet.

Kokkuvõttes palume Teil Eesti avalikkusele selgitada, millist probleemi eelnõu lahendab, kelle huvides seda eelnõud tehakse ning kes kannab Eestis riskid, kui need realiseeruvad: kas registreerijad (ja kuidas, kui registreerijaks saab olla kogu maailm), võlausaldajad (kes võivad olla kannatanud, kuidas neid kaitsta), töötajad ja maksumaksjad või Eesti riigi eelarve/ühiskassa tervikuna.

Heale haldusele ja igakülgsel koostööle võlausaldajate huvides lootes,

Maksejõuetuse teenistuse nimel

(digiallkirjastatud)

Signe Viimsalu
juhataja

Lisa 1: Eelnõu ja seletuskirja tähelepanekud

Lisa 2: Ühel aadressil registreeritud ettevõtete riskiprofiil avaandmete põhjal

Koopia:
Riigikantselei
Justiits- ja Digiministeerium
Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus
Andmekaitse Inspektsioon
Rahapesu Andmebüroo
Politsei- ja Piirivalveamet
Riigikontroll
Eesti Töötukassa
Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet
Eesti Pangaliit
Audiitorkogu
Eesti Raamatupidajate Kogu

Lisa 1

Eelnõu ja seletuskirja tähelepanekud (HÕNTE, AvTS ja omavahelised vastuolud)

Lk viited tähendavad seletuskirja lehekülgi (02.10.2026). Lg ja p viited eelnõu puhul tähendavad AvTS § 43¹⁰ kavandatavaid sätteid.

Nõue	Tähelepanek
Väljatöötamiskavatsus ja kontseptsioon (HÕNTE § 1 lg 1–3, § 42 lg 2)	Väljatöötamiskavatsust ega kontseptsiooni ei ole. Seletuskirja põhjendus (eelnev õigusanalüüs, lk 3) ei ole HÕNTE § 1 lg 2 loetletud erand. Analüüs ei ole seletuskirjale lisatud ega avalik. Seletuskiri leiab ise, et kehtiv õigus ei ole piisav (lk 3), mistõttu ei sobi ka erand olulise õigusliku muudatuse puudumise kohta (§ 1 lg 2 p 5). Nelja lahenduse võrdlus, sh uus isikukategooria (lk 3–4), näitab küsimuse põhimõttelist tähtsust (§ 1 lg 3).
Mõjude hindamine (HÕNTE § 1 lg 1 p 7–8 ja lg 4, § 46 lg 1–4)	Seletuskirja p 5 ütleb, et mõjud „ei ole olulised“, ilma andmete, stsenaariumide ja allikateta. Käsitlemata on mõju riigiasutuste korraldusele (§ 46 lg 1 p 6: MJT, kohtud, äriregister, politsei, maksuhaldur), järelevalve ressursid ja kuritarvituse risk. Mõjude hindamise metoodikale (§ 1 lg 4) ei viidata.
Halduskoormus (HÕNTE § 1 lg 1 p 7 ¹ ja lg 4 ¹ , § 41 lg 2 p 3)	Ei käsitleta.
Kulud ja katteallikad (HÕNTE § 7 lg 2, § 47 lg 1)	Kulude suurus on „prognoosimisel“ (lk 8), riigilõivu määr „määratakse pärast kulude täpsustamist“ (lk 6). Rahalisi arvestusi ja katteallikaid ei ole.
Õiguste ja kohustuste selgus (HÕNTE § 2 lg 2, § 9 lg 1–2)	Eelnõu tekst ei ütle, kellele milliseid õigusi ja kohustusi tekib, kuidas toimingud isikule omistatakse, kes vastutab ja kuidas normide järgimist tagatakse. Omistamine ja vastutus on kirjas ainult seletuskirjas (lk 1), samas kui lk 2 märgib, et vastutuse ja omandi küsimused ei ole seotud registreerimisega.
Termin (HÕNTE § 15 lg 2, § 17, § 18 lg 1 ja 4)	„Digitaalidentiteet“ tähistab tunnust (lg 1 ¹), registreeringut ja toimijat („tegutseb“, „digitaalidentiteedi tehtud toimingud“, lk 1). Seletuskiri väidab, et see ei ole õigussubjekt (lk 5). Sünonüümide ja mitmetähenduslikkuse vältimise nõue ei ole täidetud.
Andmete õiguslik tähendus (AvTS § 43 ⁶ lg 4)	Õiguslik tähendus antakse andmetele seadusega. Eelnõu ei anna registreeringule õiguslikku tähendust, seletuskiri nimetab seda „informatiivseks“ (lk 1) ja omistab samal ajal toimingud isikule.
Jõustumata redaktsiooni muutmine (HÕNTE § 30 lg 3, § 34 lg 8)	Avaldamismärge (RT I, 09.07.2026, 77) on ainult seletuskirjas, mitte eelnõu tekstis. Sobivust tuleb kontrollida ka tulevikus jõustuvate redaktsioonidega: kehtiv AvTS redaktsioon (RT I, 30.06.2026, 9) kehtib kuni 30.11.2026.

Nõue	Tähelepanek
Eelnõu ja seletuskirja vastuolud	(a) seletuskiri lk 2 nimetab registreerijatena teovõimelist Eesti kodanikku, elamisloa või elamisõigusega välismaalast ja e-residenti, lk 5 ja eelnõu lg 1² aga kõiki RRS § 5 punktides 1–5 nimetatud isikuid (sh Euroopa Liidu kodanikke, välismaalaste seaduse § 130 alusel viibivaid isikuid ja pereliikmeid), ning teovõimet eelnõu ei nõua; (b) seletuskiri: kolme kuu erand taotluse esitanud isikule (lk 5), eelnõus puudub; (c) seletuskiri: registreerida saavad isikud, „kelle andmed on rahvastikuregistrisse kantud“ (lk 2), eelnõu lg 1² p 2 nõuab e-residendilt üksnes kehtivat digitaalset isikutunnistust; (d) seletuskiri: register võimaldab tutvuda registreeringutega ja teenuseosutajal kontrollida (lk 1, 5), eelnõu lg 1 p 3 annab ülevaate vaid registreerinud isikule; (e) seletuskiri: „üks või mitu tarkvaralist lahendust“ (lk 5), eelnõu lg 1¹: „tarkvaraline lahendus“; (f) seletuskiri viitab andmekogu põhimääruse volitusele kui AvTS § 43 lõikele 6 (lk 8), õige on § 43¹⁰ lg 6; (g) eelnõu lg 1³ lõpust puuduvad sulgevad jutumärgid.
Rakendusakt (HÕNTE § 48 lg 2–3)	Määruse kavandit ei ole lisatud, andmekogu põhimäärus on „kehtestamisel“ ja seda tuleb muuta (lk 8).
Seletuskirja sisu (HÕNTE § 40–41)	Seletuskiri ei nimeta juriidilist kvaliteeti kontrollinud juristi (§ 41 lg 3 p 3) ega eelnõu seost Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga (§ 41 lg 4 p 3). Seletuskirja liigendus ei vasta § 40 lg 1, kuid ka väikese eelnõu erandi (lg 2) korral peavad §-des 41–50 nõutud andmed olema esitatud.
Euroopa Liidu õigus (HÕNTE § 3, § 45 lg 1)	Käsitletud on määrust (EL) 2016/679 ja määrust (EL) nr 910/2014. Ei analüüsita eelnõu suhet määrusega (EL) 2024/1183 (e-identimise raamistik), tehisintellekti määrusega (EL) 2024/1689 ega rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise nõuetega.
Kaasamine ja koostööstamine (HÕNTE § 1 lg 5 ja 8, § 50; AvTS § 43 ³ lg 3)	Seletuskiri loetleb üritused (07.–08.08 ja 18.08.2026), kuid mitte esitatud arvamusi ega nende arvestamist, arvestamise tabelit ei ole. Koostööstajatena on nimetatud ministriumid, Riigi Infosüsteemi Amet, Andmekaitse Inspeksioon ja Riigikantselei (lk 8). AvTS § 43 ³ lg 3 nõuab andmekogus kogutavate andmete koosseisu muutmisel tehnilise dokumentatsiooni koostööstamist ka Statistikaametiga. Seletuskiri ei ütle, kas see on tehtud.
Kiireloomulisus (HÕNTE § 1 lg 2 p 1)	MKM kiri palub arvamust kümne tööpäeva jooksul „kiireloomulisuse tõttu“. Seletuskiri kiireloomulisust ei põhjenda ja hindab mõju esialgu väikeseks (lk 7).
Eesmärk ja koht seaduses (AvTS § 1 ja 2)	AvTS eesmärk on avalikkuse juurdepääs teabele ja kontroll avalike ülesannete täitmise üle, § 2 lg 1 p 2 ¹ hõlmab andmekogude asutamise alused. Eelnõu eesmärk (seletuskiri lk 1: tehisaruettevõtluse kuvand, vastutusahela loomine) ei ole AvTS-i eesmärgi ega reguleerimisalaga seotud.

Lisa 2

Näide: ühel aadressil registreeritud ettevõtete riskiprofiil avaandmete põhjal

Avaandmete analüüs koostati 10. septembril 2026.a.

Analüüs hõlmab kõiki **1261 äriühingut, mille juriidiline aadress on see üks ja seesama aadress Tallinnas**. Analüüs on ilmestav. See ei tõenda ilmtingimata hetkel vältavat õigusrikkumist, kellegi teadlikkust õigusrikkumistest ega seda, et ühingud on seotud ilmtingimata üksnes välismaalase, sh e-residendiga.

Näitaja	Andmed
Ühingute arv aadressil	1261, neist osaühinguid 1231, mittetulundusühinguid 14, usaldusühinguid 8, täisühinguid 6, aktsiaselts 1, välismaa äriühingu filiaal 1
Registri staatus	registrisse kantud 1225; likvideerimisel 25; pankrotis 11
Esmakande aasta	2019–2024 igal aastal 79–112 ühingut (2019: 112; 2020: 94; 2021: 98; 2022: 80; 2023: 79; 2024: 87)
Maksuvõlg (MTA)	597 ühingul (47%), kokku ligikaudu 12,9 mln €
Aktiivne täitemenetlus	666 ühingul (52,8%); menetlusi kokku 4026; nõuete summa ligikaudu 13,3 mln €, jääk ligikaudu 12,6 mln €
Maksuvõlg ja/või täitemenetlus	884 ühingul (70,1%); mõlemad menetlused 379 ühingul; ainult maksuvõlg 218; ainult täitemenetlus 287; kumbagi ei tuvastatud 377
Maksuvõla ajaline seos omanikuga	597 maksuvõlaga ühingust 525 puhul on vanima tasumata maksunõude tähtpäev varasem kui praeguse omaniku osaluse algus (maksuvõla õiguslik tekkepäev võib erineda)
Omanike kontsentratsioon	viie suurima omaniku osalusi on kokku 1003 ühingu (309, 237, 180, 152 ja 125), s.o ligikaudu 80% aadressi ühingutest