



Siseministeerium  
info@siseministeerium.ee

Teie 24.05.2023 nr 1-6/2768-1,  
SIM/23-0622/-1K  
Meie 08.06.2023 nr 1.1-11/3717-2

## Isikut tõendavate dokumentide seaduse muutmise seadus

Austatud siseminister

Rahandusministeerium kooskõlastab isikut tõendavate dokumentide seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsuse (edaspidi *VTK*) järgmiste märkustega.

Toetame algatust ja e-residentsuse riskipõhisemat väljastamist. Siiski leiame, et *VTK*-s kirjeldatud probleemi püstitus, lahendus ja eeldatav mõju ei haaku omavahel. Vastavalt Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määrusele nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ peab *VTK* sisaldama küsimuse võimalikke lahendusi, võimalike lahenduste võrdlust ja eelistatavat lahendust. Leiame, et antud juhul pole kõiki võimalikke lahendusi (sh mitteregulatiivseid) kaalutud.

### 1) Kodakondsus, päriolu ja residentsus

Märgime, et kodakondsus on oluline indikaator, kuid näiteks menetlustoimingute vaates, sh vahistamismääruse jõustamise seisukohast võib residentsus olla olulisem. Mõne riigi kodanik ei pruugi mitte kunagi külastada/naasta oma kodakondsusjärgsesse riiki ja terve tagaotsitavaks oleva perioodi viibida teises riigis, millega Eestil koostööd pole või mille riske maandavad süsteemid on nõrgad. *VTK*-s pole kaalutud vajadust jätta e-residentsus väljastamata ka kõikidele riskiriikides resideeruvatele isikutele, kes pole riskiriigi kodanikud.

### 2) Riskiriikidega seonduv probleemipüstitus

*VTK*-s tuuakse välja, et isiku tegelikus taustas võivad esineda olulised puudujäägid, kui ta on pärit riigist, kellega koostöö puudub. Hiljem on *VTK*-s väidetud: „Arvestades eeltoodud ja fakti, et riskiriikide kodanike tausta ei ole võimalik tõhusalt kontrollida ega saada nende kohta usaldusväärset teavet, ei ole põhjendatud jätkata senist juhtumipõhist digi-ID taotluste hindamist, vaid tuleb piirata kõrgema terrorismi rahastamise riskiga riikide kodanike ligipääsu e-residentsusele.“. *VTK*-s on koostöö puudumist avatud väitega, et puudub justiitsjulgeoleku- ja õiguskaitsealane koostöö. *VTK*-s võiks selgitada, missugust koostööd

täpsemalt silmas peetakse, et oleks võimalik aru saada, missugustele kriteeriumitele riik peab vastama, et riik ei kvalifitseeruks riskiriigiks. Praegu pole selge, kas silmas on peetud kahepoolsete lepingute, rahvusvaheliste konventsioonide, vastastikuse mõistmise memorandumite või millegi muu puudumist.

Tõenäoliselt kogutakse isiku kohta eelkontrolli läbiviimisel lisaks isiku enda ütlustele ja väidetele informatsiooni ka muudest allikatest. Kui esinevad olulised puudujäägid „tegelikus taustas“, siis ei tohiks e-residentsust väljastada ja seda ka kehtiva seaduse kohaselt. Seega seda probleemi ei saa VTK-s kavandatu kohaselt lahendada. Eestiga koostöö olemasolu ja riigi poolt pakutavate andmete usaldusväärsus pole otseses seoses. Võib aimata, et VTK-s soovitakse viidata, et osades jurisdiktsioonides on alternatiivsed allikad nagu dokumendid ja andmekogud madalama usaldusväärsusega, kuna andmed on puudulikud, dokumendid/andmekogud nõrgemate turvameetmetega jne. Sellisel juhul võiks seda probleemi hoida lahus koostöö puudumise probleemist, tunnistades, et kombinatsioon mõlemast võib muuta e-residentsuse väljastamise võimatuks. Antud juhul probleemi püstitus ja lahendus ei haaku ja jääb segaseks, kas VTK-s kirjeldatud muudatustega soovitakse välistada e-residentsuse programmi jätkamist jurisdiktsioonides, kus terrorismi rahastamise risk on kõrgem ja mille puhul tundub optimaalsem jätta jurisdiktsioon tervikuna välja või on plaanitavate muudatuste eesmärk lõpetada e-residentsuse pakkumine nendes jurisdiktsioonides, millega koostöö pole piisav selleks, et tagada riskide maandatus ja nende realiseerumisel asjakohaselt reageerida.

Lisaks märgime, et VTK-s pakutud lahendus lähtub ainult tuvastatud terrorismi rahastamise riskist, jättes lahenduseta olukorrad, kui riigi terrorismi rahastamise risk on madal, kuid puudub nõuetele vastav koostöö e-residentsuse taotleja kodakondsusjärgse riigi ja Eesti vahel. Samas on probleemipüstituses ja ka mõjuhinnangus korduvalt mainitud probleemina ka rahapesu riski, aga rahapesu riskiriike eelnõu ei hõlma. Kuna rahapesu ja terrorismi rahastamise riskitase on mitmes jurisdiktsioonis samaaegselt kõrge, siis mõõname, et muudatusega võib kaasneda positiivne kõrvalmõju e-residentsuse programmi rahapesu riskitasemele, kuid tegemist ei ole efektiivse e-residentsuse programmi rahapesu riskitaseme maandamisega.

### 3) Statistika

VTK-s kasutusel olevat statistikat võiks täpsustada, et see toetaks paremini kavandatavat muudatust ja annaks rohkem informatsiooni võimalikust mõjust. VTK-s pole selgelt välja toodud eeldatav kogumõju. VTK-st ei ilmne, mitu protsenti või kui suur hulk isikuid arvuliselt on riskiriikide kodakondsusega e-residente, keda see muudatus puudutab, ehk kui palju on neid, kelle puhul kehtivad samaaegselt kõik neli väidet:

- on riskiriigi kodanik;
- pole Türgist ega AÜE-st;
- pole Eestis eelnõu nõuetele vastavat äriühingut;
- ei resideeru EL-is ega ÜK-s.

Lisaks peab kogumõjuna välja tooma, mitu protsenti e-residente kõigest e-residentidest ja mitu protsenti kõigest e-residentide poolt makstavatest maksudest muudatusest otseselt puudutatud isikud maksavad. Mõjude osas on läbivalt kajastatud statistika, mis ei arvesta täiendavaid muudatuste mõju vähendavaid välistusi. Kogu statistika peab arvestama muudatuse mõju, arvestades kõiki teada olevaid kitsendusi ja erisusi.

VTK-s on välja toodud, kui palju on seni kehtetuks tunnistatud digi-ID-sid seoses asjaoluga, et koostööd tegevad riigid on teinud kuritegudega seonduvaid päringuid Eestisse. Lisaks võiks välja tuua ka, kui palju karistusi on täide viidud, mis seostuvad e-residentsuse väärkasutamisega või kui välisriigis viibiv e-resident on toime pannud majanduskuriteo (eeskätt KarS peatükid 13 ja 21). See statistika tõestaks, et piisava koostöö olemasolul on Eesti riigil võimekus asjakohaselt reageerida.

#### 4) Riskiriigid, kelle kodanikele muudatused ei kohaldu

VTK-s on märgitud, et Türgi ja AÜE jäetakse kohaldamisalast välja julgeoleku-, majandus- ja välispoliitilistel põhjustel. Me ei vaidlusta seda otsust ja selline lähenemine on kooskõlas ka riskipõhise lähenemisega, aga sellisel juhul oleks vajalik põhjalikum selgitus, kuidas nende jurisdiktsioonide puhul VTK-s kirjeldatud probleeme lahendatakse. Märgime, et VTK-s välja toodud tihedad majandussidemed AÜE-ga tõstavad selle jurisdiktsiooni riskitaset Eesti suhtes, mitte ei langeta. See ei saa olla üksinda põhjenduseks, miks jurisdiktsioon välja jääb. Lisaks on küsitav, kas heade suhete hoidmiseks on vajalik säilitada nende riikide kodanikele võimalus osaleda skeemis, mis võimaldab ettevõtlustulu ja sellest tulenevat maksutulu suunata teise riiki. Tegemist on valikuga, mis on VTK peamise eesmärgiga vastuolus, seega oleks asjakohane kaaluda VTK-s alternatiivseid võimalusi, sh võimalikku mõju, mis kaasneks Türgi ja AÜE suhtes erandi tegemata jätmises.

Maandamismeetmete vajadus on oluline, kuna kõigist riskiriikidest on Türgi kõige suurema mõjuga e-residentsuse programmile. Türgi kodanikele muudatuste kohaldamata jätmise tõttu väheneb VTK mõju tehingu mahtudele hinnanguliselt kümme korda. Eeldatavasti rakendatakse Türgi ja AÜE kodanikest e-residentide suhtes muid maandavaid meetmeid, sest VTK-s kirjeldatud probleemid, nagu näiteks „riskiriikide kodanike tausta ei ole võimalik tõhusalt kontrollida ega saada nende kohta usaldusväärset teavet“ on tõsised ja vajavad maandamist. Kui sellised meetmed pole regulatiivsed, peaksid need sisalduma VTK-s, kuna VTK peaks sisaldama nii regulatiivseid kui mitteregulatiivseid meetmeid, millega VTK-s kirjeldatud probleeme lahendatakse. Arvestades, et VTK-st ilmneb, et osade jurisdiktsioonide puhul pole vaja rakendada regulatiivseid meetmeid, et VTK-s viidatud riske maandada ja probleeme lahendada, siis tuleb anda VTK-s vastus küsimusele, miks neid meetmeid ei rakendata teiste jurisdiktsioonide puhul.

#### 5) Mõju

Leiame, et VTK-s kirjeldatud muudatustega kaasnevate mõjude osas esitatakse vastuolulisi väiteid (sotsiaalse ja demograafilise mõju ulatus on väike, kuna digi-ID-ga ei kaasne sihtrühmale olulisi eeliseid: see ei anna kodakondsust, ei ole reisidokument ega viisa ega anna õigust Eestis viibida; muudatus avaldab olulist positiivset mõju Eesti riigi sisejulgeolekule ja -turvalisusele arvestades sh riigi majanduslikke ja välispoliitilisi huve; riskiriikide kodanikud võivad kasutada digi-ID-d erinevate küber- ja majanduskuritegude toime panemisel või kasutada e-residentsust hüppelaua ja abivahendina viisa või elamisloa saamisel).

Digi-ID-ga kaasnevate oluliste eeliste puudumine viitab piiratud kasutusvõimalustele, mis omakorda peaks tähendama, et mõju julgeolekule ja turvalisusele on piiratud. Kui digi-ID-ga ei kaasne olulisi eeliseid indiviididele, siis, kuidas selle väljastamise lõpetamine riskiriikide kodanikele avaldab samal ajal olulist positiivset mõju Eesti riigi sisejulgeolekule ja siseturvalisusele. Hilisemalt on mõjude peatükis viidatud, et digi-ID-st tulenevad eelised võivad olla olulised ka indiviidi vaates, andes võimalusi toime panna küber- ja

majanduskuritegusid või kasutada seda hüppelauana või abivahendina viisa või elamisloa saamiseks.

Lugupidamisega

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Mart Võrklaev  
rahandusminister

Henrik Mägi 5885 1355  
henrik.magi@fin.ee

Agnes Peterson 5885 1301  
Agnes.Peterson@fin.ee