



Igor Taro
Siseministerium

Teie 01.10.2025 nr 1-6/3261-1

Meie 14.11.2025 nr 1.2-3/81-2

**Rahapesu Andmebüroo arvamus
seaduseelnõu väljatöötamiskavatsusele,
milles käsitletakse e-residentsuse programmi
üleminekut kaardivabale lahendusele**

Lugupeetud siseminister

Rahapesu Andmebüroo (edaspidi RAB), olles tutvunud seaduseelnõu väljatöötamiskavatsusega, milles käsitletakse e-residentsuse programmi üleminekut kaardivabale lahendusele (edaspidi VTK), esitab alljärgnevad märkused ja tähelepanekud.

Kokkuvõtlikult oleme seisukohal, et mobiilipõhise eID kasutusele võtmine võib teatud tingimustel olla aktsepteeritav, kui see annab lisandväärtusena nt võimaluse paremini tuvastada väärkasutamisi, sh logimise teel. Siiski on äärmiselt oluline, et esmane isiku tuvastamine oleks läbi viidud valeidentiteedi kasutamise võimaluste ammendaval tasemel maandamisega, mille osas paistab VTK-s esinevat täna veel lahendamata probleemkohti. Positiivne ja riske osaliselt maandav on kõnealuse lahenduse puhul see, et kavandatu kohaselt plaanitakse identimiseks kasutada edaspidi biomeetrilist reisidokumenti. Küll aga näeme põhimõttelisi ja lahendamata probleeme kaasaegsete *deepfake*'ide ning *synthetic identity*'te kasutamise riskidega, mille maandamist puudutavalt ei ole VTK-s vastavaid murekohti analüüsitud ega arvestatud. Läbi analüüsimata on ühtlasi see, kuidas eID mõjutab näost-näkku kohtumisi ja biomeetriliste andmete kogumist isiku identimiseks. On ilmne, et viidatud probleemid ja riskid ei ole enam pelgalt teoreetilised, vaid ajas üha aktuaalsemaks muutuvad, kusjuures kuritegelikke väärkasutusi võimaldav tehnoloogia muutub üha laiemalt kättesaadavamaks ning oskuslikumaks. Täiendavaks probleemkohaks võib osutuda ka see, kui tehnoloogia tellitakse sisse allhanke korras, mistõttu võivad sellega kaasneda erinevad turvariskid, mida samuti tuleks VTK raames käsitleda. Järelem on see, et avame enda ettevõtluskeskkonna isikutele, kelle isikus me ei pruugi olla kindlad. Neid riske ei ole meie hinnangul hetkel täielikult analüüsitud ja välja ei ole pakutud maandamismeetmeid. Tegemist on meie jaoks kõige olulisema küsimusega antud VTK vaatest.

Küsitavusi tekitab ka eID vahendi kasutamise üle teostatav killustatud järelevalve ja seda puudutavalt ühtlasi RAB-i mandaat. VTK-s esitatud olulisemate tingimuste juures on välja toodud, et eID vahendi kasutamise üle teostavad järelevalvet PPA, Maksu- ja Tolliamet (edaspidi MTA), Kaitsepolitseiamet (edaspidi KAPO) ja RAB. Samas kohas on lisatud, et eID vahendi kasutamise andmed, sealhulgas logiandmed aitavad tuvastada eID vahendi väärkasutuse riske (vt VTK lk 5). RAB-il säilib riikliku järelevalve pädevus e-residendi eID vahendi kasutamise üle, sarnaselt

kehtiva isikut tõendavate dokumentide seaduse (edaspidi ITDS) §-ga 20⁸ (vt VTK lk 16). Oleme seisukohal, et ka täna kehtivas ITDS §-s 20⁸ on järelevalveasutuste pädevused liialt laialivoolavalt määratletud, kusjuures seni on läbi analüüsimata ja süsteemselt kaardistamata iga järelevalveasutuse kohustused ning järelevalvealase tegevuse aluseks olev mandaat.

Oluline on VTK-s viidatud logide puhul silmas pidada, et need annavad IP-aadresside kaudu põhjalikku infot isiku viibimiskoha osas. Võttes pangasaladuse kontekstis ilmnenu probleemaatika, võib olla vajalik ka ITDS-is oluliselt täpsemalt defineerida järelevalve teostamise õiguslikud alused ja järelevalvesubjektide õigused ning tagatised. VTK-s loetletud järelevalveasutuste hulk on RAB hinnangul liialt killustunud ega anna ülevaadet, milline asutus, millises ulatuses e-residendi digitaalse isikutunnistuse kasutamise üle järelevalvet teostab. ITDS § 20⁸ lõike 2¹ juurde koostatud seletuskirjas on toodud, et lõikega 2¹ sätestatakse RAB-i kui järelevalveasutuse pädevuse piirid. Seletuskirja koostajate sõnul ei anta RAB-ile eelnõuga lisaulesandeid, vaid õigus töödelda riiklikus järelevalves e-residendi digi-ID väljaandmise menetluses kogutud andmeid ja e-residendi digi-ID kasutamise andmeid, et RAB saaks täita oma RahaPTS § 54 lõike 1 punktis 1 sätestatud ülesannet tõkestada rahapesu ja terrorismi rahastamist ning võtta vastu, koguda, nõuda välja, registreerida, töödelda, analüüsida ja edastada sellele viitavat teavet. Suuremas ulatuses kui ITDS § 20⁸ lõige 2¹ piiritleb, ei näe RAB end praktikas eID kasutamise üle järelevalvet tegemas, mis peaks nähtuma nii VTK-st, kui olema selgesõnalisemalt toodud nii RAB-i kui ta teiste asutuse vaates seaduse tasandil. Tänapäevane sõnastus, mis viitab ID-kaardi kasutamise üle järelevalve teostamisele, ei anna RAB-i hinnangul sätte tegelikku mõtet selgelt edasi.

Mõningad tähelepanekud ja küsitavused tõusetuvad ka seoses VTK mõjude hindamise metoodikaga. VTK-s on sotsiaalset mõju puudutavalt selgitatud, et mõju avaldumise sagedus on väike, kuna muudatused ei puuduta kõiki välismaalasi, vaid üksnes neid, kes soovivad saada Eesti e-residentideks (vt VTK lk 12). Sellisel kujul on mõju valimiks võetud sisuliselt kogu maailma elanikkond. Samas on VTK järgmisel leheküljel majandusliku mõju sihtrühmaks määratletud hoopis kõik Eesti elanikud (vt VTK lk 13). Sotsiaalse mõju juures on selgitatud, et Eestil ei ole kohustust e-residentsust pakkuda. See on hüve, mille andmise tingimused võivad VTK kohaselt olenevalt Eesti ja rahvusvahelisest julgeolekuolukorrast ning välispoliitilistest eesmärkidest muutuda. Seega on Eestil pädevus otsustada, kellele ja mis tingimustel e-residendi eID vahend antakse, ning mitte kellelgi ei ole subjektiivset õigust seda saada (vt VTK lk 12). Samas on praktikas seni tegelikult välja kujunenud lähenemine, mille kohaselt e-residendi staatuse puhul ei ole toimunud positiivset valideerimist, vaid välistatud on ainult need isikud, kes on tõendatult väga toksilised, mitte aga need juhtumid, kus ei ole võimalik andmeid kontrollida.

Ülaltoodu puhul on tegemist kahtlemata ka digitaalse eID raamistikust laiema ja põhimõttelisema probleemiga, mis e-residentsust puudutab, kuid peame vajalikuks rõhutada, et kui riiklik suund ning soov on see, et Eestis ettevõtteid loodaks, siis võiks VTK raames analüüsida ka, kuidas see mõjutab Eesti kuvandit nn *off-shore* piirkonnana. Märgime, et sisuliselt võivad teised riigid e-residentidest siinsete äriühingute omanikelt maksud sisse nõuda, sest maksuresidentsus ei ole ainult juriidilise isiku asukoht, vaid juhtimiskeskuse asukoht. Ka äsjase rahapesu ja terrorismi rahastamise riikliku ohuhinnangu kontekstis on e-residente puudutavalt selgitatud erinevaid riske, mille mõjusid tuleks mobiilipõhise eID kasutusele võtmise kontekstis samuti analüüsida ja vajadusel maandada.¹

¹ „Riskid avalduvad peamiselt välisriikides, kus e-residentide loodud ettevõtteid võidakse kuritarvitada. Eestis kriminaalmenetluses jõudnud juhtumeid on vähe ning kohtupraktika puudub. Uurimisasutuste andmetel ei ole 98,5% e-residentidest ja 94,2% nende ettevõtetest seotud kahtlase tegevusega. Samas võivad üksikud e-residendid osaleda ulatuslikes rahvusvahelistes skeemides, mis toovad Eestile mainekahju. Taustakontrollil on piiratud võimalused

Täname võimaluse eest arvamust avaldada ja oleme valmis vastama kirjalikult täiendavatele küsimustele või vajadusel kohtuma.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Matis Mäeker
Rahapesu Andmebüroo juht

kolmandate riikide kodanike puhul (vt lk 11)“

„Rahapesu riskiga äriühingutega seotud füüsilised isikud on valdavalt välisriikide kodanikud, kelle seas on märkimisväärne osa e-residente ning isikuid teadmata või määratlemata kodakondsusega. Kõige sagedamini olid rahapesu riskiga äriühingud seotud Ukraina ja Venemaa kodanikest isikutega (vt lk 20).“

Eesti riikliku riskihinnangu aruanne rahapesu tõkestamise valdkonnas 2020–2024. Kättesaadav: [NRA 2025 RP raport 01.10.pdf](#).