

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

23.07.2020–28.07.2020

Avaliku teabe seadus, § 35 lg 2 p 2

# E-residentsuse programmi tulemuslikkus

*Kas e-residentsuse programmi tulud ületavad  
kulusid ning programmis osalevad õiguskuulekad  
välismaalased?*



## Head lugejad

E-residentsuse programm on üks näiteid selle kohta, et avalikus sektoris on võimalik luua ka maailma mastaabis midagi täiesti uut, innovaatilist. See nõuab tavapärasest erinevalt mõelda suutvaid eestvedajaid ning eestvedajate entusiasmi, mis vanade harjumuste, paragrahvide, rangete eelarvereeeglite, riigihangete, audiitorite jms maailmas ei ole lihtne.

Paraku ei kipu avalikkus sallima avaliku sektori ebaõnnestumisi ning seetõttu on avaliku sektori pärisosaks ettevaatlikkus ja mõnikord ka arglikkus uute lahenduste rakendamisel. Kindlam ja mugavam on riske mitte võtta. Aga Eesti vajab arenguks ja ühiskonna heaolu kasvatamiseks uusi ja originaalseid mõtteid ning algatusi. Ainult nii on võimalik murda läbi klaaslagedest või jõuda ka tegelikult järele neile, keda tahame riigina püüda. Olgu selleks kas siis Põhjamaad või Šveits. Õnneks selliseid eestvedajaid leidis ning e-residentsuse programmi näol sündis miski, mis on teinud Eestit rahvusvaheliselt tuntumaks.

Peale selle, et tegu on innovatiivse ettevõtmisega, on see projekt end otsesid tulusid ja kulusid arvestades ka ära tasunud. 2019. aasta lõpus olid e-residendid loonud Eestisse ka üle 1300 töökoha, mille töötajate keskmine palk oli Eesti keskmise palga suurusjärgus.

Selle projekti laiemat positiivset mõju Eesti mainele on keeruline rahanumbritesse panna. Paljud teavad ja tunnevad Eestit just e-residentsuse programmi järgi ning see programm on üks nendest põhjustest, miks Eestit peetakse üheks arenenumaks digitaalseks riigiks maailmas. Samas ei saa ära unustada ka hea mainega kaasnevaid riske – st mida tuntum on e-residentsuse programm, seda rohkemateni jõuab ka info probleemide tekkimise korral. Ehk analoogselt positiivsete külgedega võimenduvad ka probleemid. Need aga võivad Eesti mainele lüüa haava, mille ravimine on aeganõudev. Nagu ka e-residentsuse tulevikuplaane kirjeldavas valges raamatus on rõhutatud: „Väikese riigi kõige suurem vaenlane on tema halb maine, olgu siis maksuparadiisi või kurikaelte varjajana“.

Probleemide vältimise üheks peamiseks eelduseks on see, et riik teab seda, kes on Eesti e-residendid ja kellele ta on usaldanud Eesti digitaalse identiteedi. Loomulikult ei ole küsimus e-residendi nimes või muudes elementaarsetes isikuandmetes, vaid selles, milline on nende taust – kas e-residendid on õiguskuulekad ning kas neil puudub mõnes teises riigis ärikeeld või karistus kuritegudes, mille puudumist võiks e-residendi staatuse saamisel eeldada. Kas me teame, kes on Eesti e-residendid ja milline on nende minevik – taust, mis peaks olema tähtis e-residendi staatuse andmisel? Paraku alati mitte.

Näiteks selgus auditi käigus, et e-residentide eelkontroll ei kindlusta, et e-residendi staatuse saavad ainult õiguskuulekad välismaalased. Eestis toimepandud õigusrikkumisi suudab Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) tuvastada, kuid PPA ei saa oma võimaluste piires kuidagi tuvastada seda, kas taotlejal on kehtiv kriminaalkaristus välisriigis. Tegime päringu Soome karistusregistrisse ja selgus, et 48-l Soome kodakondsusega e-residendil oli digi-ID taotlemise hetkel Soomes kehtiv kriminaalkaristus. Nendest veerandi puhul oli karistuseks määratud reaalne vanglakaristus ning viiendikul oli karistus majanduskuritegude

eest. Ilmselt oli nende hulgas neid, kellele ei oleks e-residendi staatust antud, kui see info oleks olnud kättesaadav.

PPA probleemid karistatuse tuvastamisel on PPA vaates objektiivsed ning nad on sellele ka varem tähelepanu juhtinud. PPA-l puudub võimalus teha päringuid Euroopa Karistusregistrisse, kuna seal on võimaldatud juurdepääs karistatuse infole eelkõige kriminaalmenetluste raames. Digi-ID väljastamise haldusmenetlus seevastu sellise päringu tegemiseks õigust PPAle ei anna. PPA viitas auditi käigus, et Siseministerium on tegutsemas selle nimel, et digitaalse identiteediga seotud riskide maandamiseks vajalik regulatsioon jõuaks ka rahvusvahelistesse dokumentidesse. Paraku on ka siin võimalustel omad piirid, sest ka rahvusvahelistesse andmebaasidesse juurdepääs ei anna kindlustunnet kolmandatest riikidest pärit isikute kohta. PPA näeb ühe võimalusena poliitilist otsust, mille kohaselt pakutakse e-residentsust vaid riikides, millega on Eestil olemas justiits- ja julgeolekualane koostöö.

Sarnased probleemid on ka ärikeeluga välismaalaste tuvastamisel eelkontrolli käigus. Ärikeeldude puhul piirdub Maksu- ja Tolliamet päringute tegemisega Eesti andmebaasidesse ning seetõttu võivad e-residendi staatuse saada need, kellel on äri- või ettevõtluskeeld mõnes teises riigis. Ka siin leidsid auditiirid e-residentide andmeid Soome registritega võrreldes mitmeid Soome kodanikke, kes olid saanud Eesti e-residendiks ärikeelu kehtimise ajal. Ärikeeldude tuvastamine on seda olulisem, et suur osa e-residente on taotlenud e-residentsust just ettevõtluse eesmärgil.

Välisriigis kehtiva karistuse ja ärikeelu kohta info puudumine ei puuduta loomulikult ainult e-residente. Küllap on ka teisi välistaustaga ettevõtjaid, kes tegutsevad Eestis ja ei ole taotlenud e-residendi staatust, kuid kellel võib samuti olla kehtiv kriminaalkaristus või ärikeeld mõnes teises riigis. Ka mitmete teiste auditariuandes toodud riskide puhul, nagu näiteks virtuaalvääringu tegevuslubadega seonduvad riskid, saab öelda, et tegemist pole e-residentsuse programmi spetsiifilise küsimusega. Aga riigi maine seisukohalt on suur vahe, kas võimaliku pettuse või muu pahanduse korraldaja on isik, kes saab öelda, et „ma olen Eesti Vabariigi e-resident“ või mitte, ning kas e-residentsus on muutnud mingil viisil lihtsamaks võimaluse pettusi korraldada.

E-residentsuse programmi puhul ongi üheks keerulisemaks väljakutseks see, kuidas maandada programmiga seotud riske selliselt, et programmist oleks jätkuvalt kasu – kuidas kohandada programmi nii, et säiliks positiivne (uued ärimudelid, innovaatus, Eesti fännid ja digiriigi kuvand), aga programmis osalejate võimalikud kuritarvitused ei murendaks Eesti mainet ega osutuks kahjulikuks meie sisejulgeolekule ja ärikliimale.

Justiitsministerium rõhutas e-residentsuse programmi algatamisel ohtusid kirjeldanud memos järgmist: „Lisaks tuleks analüüsida, kas ja millist kasu toob Eesti riigile ühing, kes Eestis üleüldse ei tegutsegi, kellel puudub täielikult mingisugunegi side Eestiga peale tema registreerimise Eesti ühinguregistris“. Selle teema tõstatamisest on möödunud enam kui viis aastat. Meie ise oleme e-residentsuse teemaga nüüd juba enam kui aasta tegelenud ja see küsimus on jätkuvalt oluline.

Küsimus on seda olulisem, et auditi käigus selgus, et Maksu- ja Tolliamet ei tea enamiku Eesti registris registreeritud, kuid siin majandustegevusega mittetegevate e-residentide ettevõtete tegevuse kohta mitte midagi. Kas nad maksavad makse õiges riigis? Kas nad üldse maksavad kuskil makse? Mis üleüldse on nende äritegevus? Suure hulga välismaal tegutsevate ettevõtete pärast teevad Eesti asutused (EAS, MTA, PPA jt) iga päev kulutusi ning nuputavad, kuidas nende kohta rohkem infot saada. Tekib küsimus, kas on mõistlik võtta kanda praeguse lahendusega kaasnevad riskid ja kulu või on võimalik leida riske maandav süsteemne lahendus.

2018. aasta lõpus esitletud e-residentsuse valge raamat puudutab asjakohaselt ka mitmeid auditis toodud probleeme ning ka selles raamatus toodud ettepanekud e-residentsuse tulusamaks, mugavamaks ja turvalisemaks muutmiseks on asjakohased. Nüüd tuleks neid ettepanekuid ka rakendada. Tegemist ei ole eraldiseisvalt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Siseministeeriumi või Rahandusministeeriumi probleemidega. See vajab kõigi asjassepuutuvate keskvalitsuse asutuste, aga ka teiste osapoolte ühist pühendumist ja jõupingutust.



Janar Holm  
riigikontrolör

23. juulil 2020

# E-residentsuse programmi tulemuslikkus

*Kas e-residentsuse programmi tulud ületavad kulusid ning programmis osalevad õiguskuulekad välismaalased?*

---

## Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

### Mida me auditeerisime?

Riigikontroll hindas auditi käigus, kas

- e-residentsuse programm on soodustanud seda, et e-residentide ettevõtted tooksid Eestile tulu;
- kontrollisüsteemid on kindlustanud, et e-residentsuse programmis osaleksid õiguskuulekad välismaalased;
- e-residentsuse programm on soodustanud seda, et e-residentidele loodaks vajalik äri- ja tegevuskeskkond, ning
- e-residentsuse programmi elluviimisega seotud olulised riskid on maandatud.

### Miks on see maksumaksjatele oluline?

Eesti on e-residentsuse programmi esimese viie aasta jooksul (2014–2019) andnud elektroonilise dokumendi (digi-ID) ca 63 000 välismaalasele 174 riigist. Digi-ID võimaldab neil kasutada nii Eesti kui ka teiste ELi riikide avalikke e-teenuseid ja luua Eesti ettevõtte. Oluline on, et e-residentid, kes e-teenuseid kasutavad ja ettevõtlusega tegelevad, on õiguskuulekad ning nende tegevus toob Eestile tulu. Ühtlasi on oluline, et programmi elluviimisega seotud riskid on maandatud.

E-residentsuse programmile on kulunud esimese viie aasta jooksul 15,7 miljonit eurot.

### Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

**Riigikontrolli hinnangul on e-residentsuse programmi tulud hakanud esimese viie tegevusaasta lõpuks ületama kulusid. Samas on kontrollisüsteemid puudulikud, sest programmis osalevad kehtiva kriminaalkaristuse ja ärikeeluga välismaalased.**

- **E-residentsuse programmi tulud ületavad kulusid ligi 10 miljoni euro võrra**, kuid 95% tuludest maksab 6% ettevõtteid. Seega sõltub programmi kaudu saadav tulu väikesest hulgast ettevõtetest. E-residentsuse programm on toonud Eesti ärimaastikule eelkõige uusi ettevõtjaid, kelle ettevõtete makstud maksud on aidanud programmi kasumisse viia. Samas pole programmi eest vastutaval Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse e-residentsuse meeskonnal ega ühelgi teisel asutusel järjepidevat ja ühetaolist ülevaadet programmi kogutuludest ega -kuludest. Seetõttu on keerulisem teha teadlikke otsuseid programmi juhtimisel.

- **Eel- ja järelkontroll ei kindlusta, et e-residentsuse programmis osalevad õiguskuulekad välismaalased.** Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) on e-residendi digi-ID välja andnud välismaalastele, kellel on välisriigis kehtiv kriminaalkaristus. Samuti on PPA jätnud kehtetuks tunnistamata digi-ID mõnedel e-residentidel, kes on dokumendi kehtivuse ajal Eestis toime pannud kuriteo. PPA sõnul on üheks põhjuseks see, et puuduvad IT-lahendused, mis võimaldaksid teha masspäringuid karistusregistrisse ning välja selgitada Eestis süüdi mõistetud välismaalased. Välisriigis süüdi mõistetud isikute tuvastamiseks puuduvad PPA-l haldusmenetluses võimalused, kui info ei ole kantud rahvusvahelistesse andmebaasidesse.
- **Eel- ja järelkontroll ei kaitse Eesti ettevõtjaid ärikeeluga e-residentide eest.** PPA on välja andnud digi-ID neile välismaalastele ning jätnud kehtetuks tunnistamata dokumendi neil e-residentidel, kellel on välismaal kehtiv ärikeeld. Tulemusena tegutsevad ärikeeluga e-residendid Eesti ettevõtetes juhatuse liikmena. PPA sõnul ei saa teha järelkontrolli käigus Soome ärikeeldude kohta masspäringut vajalike IT-lahenduste puudumise tõttu. Teiste riikidega puudub ärikeeldude valdkonnas andmevahetus. Maksu- ja Tolliameti selgituste kohaselt puuduvad neil vahendid ja võimalused, et hinnata isiku maksukäitumist, sh ärikeelu saamist välismaal, mistõttu piirduakse päringute tegemisega Eesti andmebaasidesse. Samas ei ole enamik e-residentidest Eestis käinud ega siin ettevõtlusega tegelenud. Seega ei piisa ainult Eesti andmebaaside kasutamisest, et hinnata taotlejate ja e-residentide maksude ja ettevõtlusega seotud õiguskuulekust.
- **E-residendi digi-ID väljaandmisel puudub kohustus, et välismaalane hakkaks panustama Eesti majandusse, haridusse, teadusesse või kultuuri.** Samuti ei sõltu digi-ID pikendamine sellest, kas välismaalane on panustanud Eestisse või mitte. Eestisse panustamise kohustuse kehtestamine võimaldaks tagada, et e-residentide tegevus on kooskõlas digi-ID väljaandmise eesmärgiga. Teisisõnu võimaldaks see digi-ID väljaandmisel, järelkontrollis ja pikendamisel hinnata, kas e-residendi tegevus soodustab Eesti majanduse, teaduse, hariduse või kultuuri arengut.
- **E-residentsuse programmi tõttu tehtud seadusemuudatus on võimendanud mainekahju riski Eestile.** E-residentsuse programmi tõttu tehti äriseadustikus muudatus, mis võimaldas ettevõtte juhatusel asuda välismaal. Koosmõjus virtuaalväeringute teenuseosutajate tegevuslubade taotlemise puudulike nõuetega tekkis olukord, mille tulemusena asutati hulk Eesti ettevõtteid, mis tegutsesid välismaal ja kellele Eesti andis tegevusloa alal, kus rahapesu ja terrorismi rahastamise risk on rahapesu andmebüroo hinnangul suur. PPA-l polnud võimalik nende ettevõtete üle välismaal asumise tõttu järelevalvet teha. Kuigi enam ei ole virtuaalväeringute teenusepakkuja juhatusel lubatud paikneda välismaal, oli selline võimalus olemas kaks aastat. Juhul kui Eesti tegevusloaga virtuaalväeringute teenusepakkujad panid toime pettusi ning need tulevad avalikuks, võib see kahjustada Eesti mainet.
- **E-residentidele on teenused üldjuhul kättesaadavad, kuid erandiks on pangateenuste kasutamine.** E-residentide hinnangul ei

ole neil olulisi probleeme avalike e-teenuste ega erasektori teenuste leidmisel ning enamik e-residente (90%) on nendega rahul. Samas on e-residentide hinnangul oluliseks kitsaskohaks ebapiisav võimalus kasutada pangateenuseid. Näiteks sulgevad pangad e-residentide kontosid ning uutel e-residentidel on keeruline Eestis pangakontot avada. Peamine põhjus, miks pangad konto avamisest keelduvad, on see, et puudub kindlus, kas e-residendid ja nende ettevõtted asuvad tegutsema Eestis. Juhul kui äritegevus toimub teises riigis, ei võimalda see pankadel e-residentide tegevust vajalikul määral kontrollida ega tagada, et pangakontot kasutatakse ainult tegevuseks, mis on seadusega kooskõlas. Kui ettevõtte tegevusel oleks seos Eestiga, vähendaks see ka pankade riske.

- **Digi-ID-d on pikendanud vähesed e-residendid, kellel on olnud selleks võimalus.** Digi-ID-d on pikendanud iga kümnes e-resident (ligi 1900 e-residenti), kelle digi-ID kaardi kehtivus on lõppenud. E-residentide seas korraldatud küsitluse tulemuste kohaselt põhjendasid e-residendid mittepikendamist asjaoluga, et e-residentsuse programm ei vastanud nende ootustele. Enim nimetati probleeme seoses pangakonto avamisega.

### Mida me auditi tulemusel soovitasime?

#### Riigikontrolli peamised soovitused:

- kaaluda e-residentsuse taotlejate ja e-residentide puhul pööratud tõendamiskohustuse senisest rohkemat kasutamist. Selle rakendamisel paluda esitada taotlemisel ja vajaduse korral ka järelkontrollis tõendid kehtiva kriminaalkaristuse ja ärireele puudumise kohta;
- seada e-residendi digi-ID väljaandmise eelduseks, et välismaalane hakkab soodustama Eesti majanduse, teaduse, hariduse või kultuuri arengut, ning kontrollida Eestisse panustamist hiljemalt digi-ID pikendamisel, vajaduse korral ka järelkontrollis;
- tagada PPA-le e-residentsuse programmi kontrollitoimingute tõhusamaks tegemiseks IT-lahendused, mis võimaldaks teha masspäringuid vajalikesse registritesse (nt karistusregister);
- pidada järjepidevat, ühetaolist ja võimalikult täpse meetodiga ülevaadet e-residentsuse programmi kogukuludest ja -tuludest, et Ettevõtlike Arendamise Sihtasutuse e-residentsuse meeskond ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium saaksid teha teadlikke otsuseid programmi juhtimisel;
- selgitada e-residentsuse programmi turunduse käigus ning digi-ID taotlemise protsessi alguses (nt digi-ID taotlemise ankeedis) ettevõtlusega alustamise ja pangakonto saamise tingimusi Eestis.

**Auditeeritute vastused:** siseminister ja justiitsminister nõustasid vajadusega tagada PPA-le vajalikud IT-lahendused, mis võimaldaks teha masspäringuid vajalikesse registritesse. PPA peadirektor juhtis tähelepanu, et masspäringute tegemist raskendavad ka haldusmenetlustest tulenevad piirangud. Ühtlasi on peadirektori kinnitusel iseäranis keeruline saada andmeid kolmandatest riikidest pärit isikute kohta. Ühe lahendusena näeb PPA peadirektor poliitilist



otsust, mille kohaselt pakutaks e-residentsust vaid riikides, millega Eestil on olemas justiits- ja julgeolekualane koostöö.

Siseminister selgitas, et ei pea vajalikuks seada e-residendi digi-ID väljaandmisel kohustuseks panustada Eestisse ning hinnata ja kontrollida seda panust digi-ID pikendamisel.

PPA peadirektor nõustus, et karistuse ja ärikeelu puudumise tõendi nõudmine aitab kaasa riskide maandamisele, kuid lisas, et nende tõendite õigsuses on keeruline veenduda.

Väliskaubandus- ja infotehnoloogiaminister nõustus, et parimate juhtimisotsuste huvides on oluline e-residentsuse programmi kulude ja tulude järjepidev, ühetaoline ja täpne arvestus. Samuti nõustus minister, et tähtis on adekvaatselt selgitada e-residentsuse taotlejatele Eestis pangakonto avamise tingimusi ning arvestada sellega programmi turunduses.

## Sisukord

<b>Kontrollisüsteemid ei kindlusta, et e-residentsuse programmis osalevad õiguskuulekad välismaalased</b>	<b>9</b>
Eelkontroll ei taga, et e-residendi digi-ID jäetakse välja andmata välismaalasele, kes on välisriigis süüdi mõistetud kuriteos	9
E-residendi digi-ID on välja antud välismaalastele, kellel on ärikeeld	12
PPA ei suuda puuduvate IT-lahenduste tõttu järelkontrollis tuvastada e-residente, kes on kuriteos süüdi mõistetud	15
Järelkontroll ei võimalda tuvastada e-residente, kes on teises riigis saanud ärikeelu, ega hinnata e-residentide panust Eestisse	18
<b>E-residentsuse programmi tulud ületavad kulused, kuid enamiku tuludest maksab väike hulk ettevõtteid</b>	<b>25</b>
Ühelgi asutusel ei ole järjepidevat ja ühetaolist ülevaadet e-residentsuse programmi kogukuludest ega -tuludest	25
Enamik e-residentidest ettevõtjaid on Eesti ettevõtluses uued	29
<b>E-residendid kasutavad Eesti e-teenuseid, kuid digi-ID-d pikendavad vähesed</b>	<b>31</b>
E-residendid teevad digi-ID-põhiseid toiminguid ja kasutavad ettevõtluseks vajalikke avalikke e-teenuseid Eesti inimestega võrreldaval määral	31
E-residentide hinnangul on avalikud e-teenused üldjuhul kättesaadavad ja kasutajasõbralikud	33
Erasektori teenused on üldjuhul e-residentidele kättesaadavad, kuid pangateenuste kasutamine on raskendatud	34
Digi-ID-d on pikendanud vähesed e-residendid, kellel on olnud selleks võimalus	36
<b>E-residentsuse programmi elluviimisega seotud riskid</b>	<b>39</b>
E-residentsuse tõttu tehtud seadusemuudatus lubas ettevõtetel tegutseda järelevalveta suure riskiga tegevusaladel	39
Vajadus e-residentsuse järele sõltub elektroonilise identiteedi kasutuselevõtust ülejäänud ELi riikides	41
<b>Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused</b>	<b>46</b>
<b>Auditi iseloomustus</b>	<b>54</b>
<b>Lisa A. Ülevaade e-residentsuse programmist</b>	<b>60</b>
<b>Lisa B. Ülevaade uute e-residentide ettevõtete majandusnäitajatest ja õiguskuulekusest</b>	<b>68</b>
<b>Lisa C. Ülevaade sotsiaalmaksu maksvatest e-residentidest</b>	<b>76</b>
<b>Lisa D. Digitoimingute tegemine</b>	<b>77</b>

## Kontrollisüsteemid ei kindlusta, et e-residentsuse programmis osalevad õiguskuulekad välismaalased

### Eelkontroll ei taga, et e-residendi digi-ID jäetakse välja andmata välismaalasele, kes on välisriigis süüdi mõistetud kuriteos

„E-residentsus 2.0. Valge raamat“ – riigiasutuste ja eraettevõtete 49 ettepanekut e-residentsuse programmi arendamiseks. Need avalikustati 2018. aasta lõpus.

**E-resident** – välismaalane, kellele Eesti on loonud digitaalse identiteedi ja andnud digitaalse isikutunnistuse ehk e-residendi digi-ID.

**E-residendi digi-ID** – digitaalne dokument, mis on kasutatav üksnes elektroonilises keskkonnas isiku tuvastamiseks ja digitaalse allkirja andmiseks.

Allikas: [E-residendi digi-ID](#), PPA

### PPA eelkontrolli toimingud

**Eelkontroll** – toimingud, millega PPA, MTA ja KAPO veenduvad, et taotleja ei ohusta avalikku korda ega riigi julgeolekut ja vastab muudele seadusega nõutud tingimustele, enne kui talle antakse digi-ID.

### Teadmiseks, et

kaaluka avaliku huvi korral (näiteks Eesti Vabariigi tunnustusena riigijuhtidele) võib PPA e-residendi digi-ID välja anda ka siseministri otsuse alusel.

Allikas: [isikut tõendavate dokumentide seadus](#), § 20<sup>11</sup>

### E-residentsuse andmisest keeldumise põhjused

1. Isikut tõendavate dokumentide seaduse järgi võib keelduda e-residendi digi-ID väljaandmisest, kui välismaalast on karistatud süüteo ehk väär- või kuriteo eest.<sup>1, 2</sup> E-residentsuse 2.0 valges raamatus on välja toodud, et programmis osalema on oodatud seaduskuulekad välismaalased.<sup>3</sup> Pikemat ülevaadet e-residentsuse programmi kohta saab lugeda lisast A.
2. Riigikontroll hindas digi-ID väljaandmise aluseid ja e-residentsuse programmi eesmärke kogumis ning eeldas, et e-residendiks saavad välismaalased, kellel ei ole Eestis ega teises riigis kehtivat kriminaalkaristust.
3. Isikut tõendavate dokumentide seaduse<sup>4</sup> kohaselt teevad riiklikku järelevalvet e-residendi digi-ID (edaspidi ka digi-ID) kasutamise üle Politsei- ja Piirivalveamet (PPA), Maksu- ja Tolliamet (MTA) ning Kaitsepolitsei (KAPO)<sup>5</sup>.
4. PPA kontrollib eelkontrolli käigus välismaalase eelnevat seost Eestiga, isikusamasust, hindab taotlusega esitatud andmeid, uurib, kas taotleja on toime pannud kriminaalkuriteo Eestis või teises riigis, ning teeb muid menetlustoiminguid taotleja profiilist lähtudes. Ühtlasi selgitab PPA välja, kas taotleja on rahapesus kahtlustatav. Vajaduse korral küsib PPA taotlejalt täiendavaid küsimusi, et veenduda isiku kavatsustes.
5. E-residendi digi-ID väljaandmise ja kehtetuks tunnistamise otsustab PPA kaalutusõiguse alusel<sup>6</sup>. Täpsemalt otsustab PPA, kas
  - anda välja digi-ID;
  - jätta digi-ID taotlus läbi vaatamata, kui taotluses on tuvastatud olulisi puudusi, mida taotleja ei ole kõrvaldanud;
  - lõpetada menetlus taotleja sooviavalduse alusel (tagasivõtmine);
  - keelduda digi-ID väljaandmisest.
6. Riigikontroll uuris, kui paljudele taotlejatele on eelkirjeldatud toimingute tulemusena jäetud digi-ID välja andmata ning millistel põhjustel.
7. Tulemused näitasid, et ajavahemikul 01.12.2014–01.12.2019 oli PPA keeldunud e-residentsust andmast kokku 301 välismaalasele ehk ca 0,5%-le taotlejatest. Peamiseks keeldumise põhjuseks oli taotleja oht

<sup>1</sup> [Isikut tõendavate dokumentide seadus](#), § 20<sup>6</sup> lg 3 p 1.

<sup>2</sup> [Välismaalaste seadus](#), § 124 lg 1 p 5.

<sup>3</sup> [E-residentsus 2.0. Valge raamat](#). EAS, 2018, lk 19.

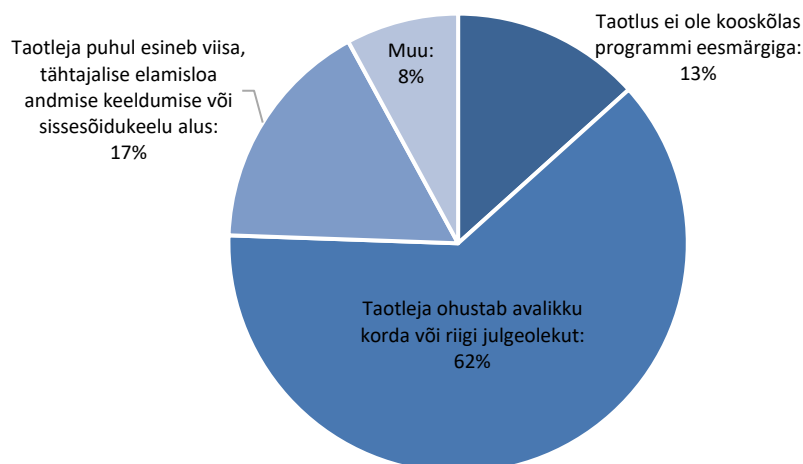
<sup>4</sup> [Isikut tõendavate dokumentide seadus](#), § 20<sup>8</sup> lg 1.

<sup>5</sup> Audit keskendub PPA ning MTA kontrollitegevustele ning ei hõlma KAPO tegevusi seoses e-residentsusega.

<sup>6</sup> [Isikut tõendavate dokumentide seadus](#), § 20<sup>6</sup> lg 3.

avalikule korrale või riigi julgeolekule ja see moodustas kõigist keeldumistest ligi kaks kolmandikku (vt joonis 1).

**Joonis 1. E-residendi digi-ID andmisest keeldumiste põhjused aastatel 2014–2019<sup>7</sup>**



Allikas: PPA

Allikas: Riigikontroll PPA andmete põhjal

### Teadmiseks, et

2014. a detsembrist kuni 2019. aasta detsembrini on e-residentsust taotlenud 65 254 inimest, kellest:

- 63 142-le anti välja digi-ID (ca 97% taotlejatest);
- 1066 taotlus jäeti läbi vaatamata (ca 1,6% taotlejatest);
- 487 võttis taotluse tagasi (ca 0,7% taotlejatest);
- 301 puhul keelduti digi-ID väljaandmisest (ca 0,5% taotlejatest).

### E-residentsuse taotlejate õigusrikkumised Eestis

8. PPA on täpsustanud, et e-residentsuse taotlust ei rahuldada, kui inimesel on PPA andmetel kehtiv kriminaalkaristus. Väärtegude puhul arvestab PPA nende kordsust ja süüteo liiki. Näiteks ei ole liiklussüütegu sama kaaluga kui narkootiliste ainete seotud süütegu. Samuti hinnatakse süüteoga kaasnevat võimalikku vägivalda, ohtu teistele isikutele, majandusliku kahju tekitamist jms. Kustunud väärteod ega aegunud maksmata rahatrahvid ei ole digi-ID andmisest keeldumise aluseks.

9. Et selgitada välja, kas PPA eelkontroll toimib, uuris Riigikontroll, kas e-residendiks on saanud õiguskuulekad välismaalased ehk inimesed, kel polnud digi-ID taotlemise hetkel Eestis kehtivat kriminaalkaristust. Selleks tegi Riigikontroll päringu<sup>8</sup> nii karistusregistrisse kui ka PPA hallatavasse andmekogusse.

10. Karistusregistri ja PPA andmete võrdluse tulemusena ei tuvastanud Riigikontroll digi-ID taotlejaid, kelle taotlus oli rahuldatud, kuigi tal oli Eestis kehtiv kriminaalkaristus. Samas leidsid kinnitust juhtumid, kus kehtiva kriminaalkaristusega välismaalase taotlust ei rahuldatud.

11. Näiteks jättis PPA digi-ID välja andmata välismaalasele, kellel oli taotlemise ajal kehtiv kriminaalkaristus narkootilise ja psühhotroopse aine suures koguses ebaseadusliku käitlemise eest. Seega suudab PPA eelkontrolli käigus kindlaks teha, kui e-residentsuse taotlejal on Eestis kehtiv karistus, ning selle tuvastamisel keeldub digi-ID väljaandmisest.

12. Samas tõi PPA välja, et eelkontrolliga seotud IT-arendused ei ole toimunud mahus ja tempos, mida oleks vaja tõhusa eelkontrolli tegemiseks. Näiteks hakkas PPA andmekogu ja karistusregistri automatiseeritud andmevahetus toimima alles 30.09.2019. PPA sõnul on see on tingitud Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuse

### Teadmiseks, et

PPA isikutuvastus- ja menetlusinfo-süsteemi arendusvõlast tulenevatele probleemidele on Riigikontroll tähelepanu juhtinud ka varasemates auditites.

Infosüsteemi alla kuulub ka e-residentide taotluste menetlemine ning selle arendamise eest vastutab Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus.

Vaata pikemalt näiteks auditoriandest „Avaliku sektori tarkvaraarenduse projektide juhtimine“.

<sup>7</sup> Täpne ajavahemik: 01.12.2014–01.12.2019.

<sup>8</sup> Päring sisaldas nii kehtivaid kui ka arhiveeritud karistusi 2019. a juuni seisuga.

## E-residentsuse taotlejate õigusrikkumised välisriikides

### Teadmiseks, et

**Soome kodanikud moodustavad suurima rühma** e-residentsuse taotlejatest (7% kõigist taotlejatest).

Ajavahemikul 01.12.2014–31.03.2019 andis PPA välja e-residendi digi-ID 4188-le Soome kodanikule.

Allikas: PPA

**36 juhul** oli e-resident saanud Soomes karistuseks tingimisi vangistuse (1 kuu kuni 2 aastat).

Allikas: Soome karistusregistri andmed

### Teadmiseks, et

Kaitsepolitsei on tuvastanud e-residentsuse taotlejate hulgast isikuid, kes on seotud äärmusluse ja terrorismiga. Enamiku nende riikide ja Eesti vahel puudub justiits-, korrakaitse- ja julgeolekualane toimiv koostöö. Nende asjaoludega arvestamata jätmise tooks kuritegevus- ja julgeolekuohutude kõrval mainekahju e-residentsuse programmile, Eesti majandusruumile ja riigile üldisemalt.

Allikas: [Kaitsepolitsei aastaraamat](#), 2019, lk 44

võimetusest vajalikke arendusi tähtaegselt tagada. Selle ajani tegi PPA karistusregistrisse päringuid käsitsi.

13. Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus möönis, et neil on olnud raskusi e-residentsusega seotud IT-lahenduste õigeaks ajaks valmis saamisega. Probleemi peamine põhjus on olnud kvalifitseeritud tööjõu puudus, sh ebaõnnestunud värbamised ja inimeste töölt lahkumine. Samal ajal on olnud Siseministeeriumi haldusalas ka muid arendussoove suures mahus.<sup>9</sup>

14. Kuna suur osa e-residentidest pole kunagi Eestis viibinud, on Eestis toime pandud rikkumiste kõrval oluline, et PPA-l oleks ülevaade ka õigusrikkumistest, mida digi-ID taotlejad on toime pannud välisriikides. See võimaldab langetada põhistatud otsuse digi-ID väljaandmise või sellest keeldumise kohta.

15. Välismaal toimepandud õigusrikkumisest saab PPA teada, kui see on kantud PPA kasutatavatesse rahvusvahelistesse andmebaasidesse. Lisaks on PPA-l võimalik saada infot avalikest allikatest. Seega, kui taotleja teises riigis toimepandud õigusrikkumine (nt majanduskuritegu) ei kajastu rahvusvahelistes andmebaasides ning selle kohta ei leita teavet avalikest andmetest, siis see info ei jõua PPA-ni.

16. Riigikontroll uuris, kas PPA suudab eelkontrolli käigus tuvastada digi-ID taotlejate õiguskäitumise välisriikides. Selleks tegi Riigikontroll päringu Soome karistusregistrisse, et uurida, kas Soome kodanikest e-residentsuse taotlejatel puudus sel hetkel Soomes kehtiv kriminaalkaristus.

17. Tulemused näitasid, et 48-l Soome kodakondsusega e-residendil (üle 1% Soome e-residentidest) oli digi-ID taotlemise hetkel Soomes kehtiv kriminaalkaristus.<sup>10</sup> Näiteks oli 12-le e-residendiks saanud välismaalasele määratud Soomes karistuseks reaalne vanglakaristus (4 kuud kuni 12 aastat). Samuti oli e-residente süüdi mõistetud pettuste, jooles juhtimise, mõrvakatse, vägistamise, lapsporno omamise ja lapse seksuaalse väärkohtlemise eest. Viiendik karistustest oli määratud majanduskuritegude eest.

18. Riigikontroll juhib tähelepanu, et kirjeldatud karistused on välismaalastele määratud Soomes, kellega Eestil on võrreldes teiste riikidega üldiselt hea andmevahetusvõimekus. E-residendi digi-ID on antud välismaalastele 174 riigist ning paljude selliste riikidega puudub Eestil igasugune karistusandmete vahetus.

19. Rahvusvaheline karistusandmete vahetus toimib enamasti ainult kriminaalmenetlustes, mitte haldusmenetlustes (nagu e-residendi digi-ID väljaandmine) ning selle saavutamine vajaks riikidevaheliste kokkulepete muutmist. Seesugust laiaulatuslikku muudatust pole Eestil üksi võimalik ellu viia.

<sup>9</sup> Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuse 17.03.2020. a vastus Riigikontrolli päringule.

<sup>10</sup> Soome karistusregistri (*Oikeusrekisterikeskus*) 06.02.2020. a vastus Riigikontrolli päringule.

**Pöördtöendamise kohustus** – kuna e-residentsus on hüve ning taotlejal puudub subjektiivne õigus digi-ID-d saada<sup>11</sup>, siis saab välismaalast kohustada tõestama, et ta vastab e-residentsuse programmi nõuetele. E-residentidel on seaduse järgi kohustus tõendada või põhistada e-residendi digitaalse isikutunnistuse väljaandmise aluseks olevaid asjaolusid.

Allikas: [isikut tõendavate dokumentide seadus](#), § 20<sup>7</sup> lg 1

## MTA eelkontrolli toimingud

**Ärikeeld** tähendab keeldu olla ettevõtja, juriidilise isiku juhatuse või seda asendava organi liige, juriidilise isiku likvideerija ja prokurist pankrotimenetluse ajal.

Allikas: [pankrotiseadus](#), § 91

Ärikeelu eesmärk on kolmandate isikute preventiivne kaitse, et tõkestada ärikeeluga inimesel toime panna uusi võimalikke süütegusid või tekitada kolmandatele isikutele kahju.

Allikas: Riigikohtu määrus nr [3-2-1-124-09](#), p 15

20. Üks võimalus probleemi leevendada on see, kui e-residentsuse taotlejatele rakendatakse senisest rohkem **pöördtöendamise kohustust** ehk paluda digi-ID taotlejatel esitada tõend kodakondsusjärgse või asukohariigis kehtivate kriminaalkaristuste olemasolu või puudumise kohta. Kuigi dokumentide õigsuses veendumine võib osal juhtudel olla keeruline, aitaks pöördtöendamise kasutamine vähendada mitteõiguskuulekate välismaalaste huvi e-residentsuse vastu.

21. Kokkuvõtvalt suudab PPA eelkontrolli käigus tuvastada juhud, kui digi-ID taotlejal on Eestis kehtiv karistus. Samas ei suuda PPA tuvastada, kui inimesel on mõnes välisriigis kehtiv kriminaalkaristus, mida pole kantud rahvusvahelistesse andmebaasidesse. Sellest tulenevalt on digi-ID välja antud ka isikutele, kes on välisriigis kuritegude eest süüdi mõistetud.

## E-residendi digi-ID on välja antud välismaalastele, kellel on ärikeeld

22. Kaks kolmandikku e-residentsuse taotlejatest soovib tegeleda ettevõtlusega Eestis või välismaal.<sup>12</sup> Seega on muu hulgas oluline teada, kas taotlejal on Eestis või mõnes teises riigis ettevõtlus- või **ärikeeld**<sup>13</sup>. Ka e-residentsuse valges raamatus on välja toodud, et oluline on probleemid (sh taotlejate ärikeeld) avastada võimalikult varajases faasis.<sup>14</sup>

23. Riigikontroll eeldas, et e-residendiks ei saa välismaalased, kel on Eestis või teises riigis kehtiv ärikeeld.

24. MTA eelkontrolli eesmärk on välja selgitada, kas e-residentsuse taotlejal on seos (osanimik, juhatuse liige) mõne Eestis registreeritud ettevõttega. Kontrolli käigus uuritakse taotleja maksukuulekust (nt maksuvõlgade olemasolu), deklaratsioonide ja aruannete esitamise õigeaegsust, Eestis ärikeelu olemasolu ning varasemaid kontrole, mille käigus on tuvastatud õigusrikkumisi.

25. MTA eelkontroll toimub automaatselt ning tugineb massandmetele. Leitud vasteid kontrollivad vajaduse korral teabeosakonna ja maksuauditi osakonna ametnikud, kes annavad kooskõlastuse või teevad ettepaneku keelduda e-residentsuse andmisest. Võimalus on anda ka tingimuslik kooskõlastus, st kooskõlastatakse tingimusel, et taotleja kõrvaldab konkreetse puuduse, nt tasub maksuvõla.

26. Kooskõlastuse andmata jätmisel lisab MTA põhjenduse ja tingimusliku kooskõlastuse andmisel täiendavalt ka puuduse sisu koos ettepanekuga see kõrvaldada. MTA põhjenduste lisamine on PPA-le oluline, kuna ilma selgituseta on ametnikel keeruline digi-ID väljaandmise või sellest keeldumise otsust langetada, sest PPA-l puudub pädevus maksuriske hinnata. PPA-l on lõppvastutus digi-ID väljaandmise või sellest keeldumise eest.

<sup>11</sup> [Seletuskiri isikut tõendavate dokumentide seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu juurde](#), 2014, lk-d 6 ja 23.

<sup>12</sup> PPA andmed.

<sup>13</sup> Eestis eristatakse äri- ja ettevõtluskeeldu. Ärikeelu regulatsioon tuleb pankrotiseadusest ja ettevõtluskeelu regulatsioon karistusseadustikust (määratakse lisakaristusena). Välisriikides on terminid ja regulatsioonid riigiti erinevad. Seetõttu on aruandes edaspidi nimetatud äri- ja ettevõtluskeelde läbivalt lühidalt ärikeeldudeks.

<sup>14</sup> [E-residentsus 2.0. Valge raamat](#). EAS, 2018, lk 47.

## E-residentsuse taotlejate ärikeelud Eestis ja välismaal

### Teadmiseks, et

Eesti tunnustab Soome ärikeeldusid alates 2009. aastast. Soome on ühtlasi ainuke välisriik, mille ärikeeldusid Eesti tunnustab.

Allikas: justiitsministri 27.05.2009. a määrus „Välisriigis määratud ärikeeldude tunnustamine Eestis“

**Euroopa äriregister** on andmekogu, kust on võimalik otsida andmeid ELi riikides, Islandil, Liechtensteinis või Norras registreeritud ettevõtete kohta.

Allikas: [Euroopa e-õiguskeskkonna portaal](#)

27. Riigikontroll uuris, kas e-residendiks on saanud ainult need välismaalased, kellel ei ole Eestis kehtivat ärikeeldu.

28. Auditi käigus tehtud Registrite Infosüsteemide Keskuse ärikeeldude ja PPA-st saadud e-residentide andmete võrdlus näitas, et 10.07.2019. aasta seisuga ei olnud e-residendi digi-ID saanute seas Eesti ärikeeluga välismaalasi.

29. Ühtlasi uuris Riigikontroll, kas e-residendiks saanud välismaalastel pole välisriigis kehtivat ärikeeldu. Riigikontroll selgitas seda Soome näitel ning uuris, kas e-residendiks on saanud välismaalased, kellel ei olnud taotluse ajal Soomes kehtivat ärikeeldu.

30. Riigikontroll sai sellise analüüsi teha, kuna Soome ärikeeldude andmed on x-tee vahendusel Eesti riigiasutustele kättesaadavad alates 2009. aastast<sup>15</sup> ning Soome ärikeelud on Eestis otsekohaldatavad. Eestis koordineerib Soome ärikeeldude andmevahetust Registrite ja Infosüsteemide Keskus.

31. Auditi käigus tehtud Registrite ja Infosüsteemide Keskuse andmete ja PPA-lt e-residentsuse saanute nimekirjade võrdlus näitas, et programmi algusest kuni 31. märtsini 2019 ei kontrollinud PPA, kas taotlejatel on Soomes kehtiv ärikeeld. Seega ei jätnud PPA välja andmata digi-ID-d ühelegi välismaalasele, kellel oli taotlemise ajal Soomes kehtiv ärikeeld. Neid välismaalasi oli kokku üheksa, kellest kaks on ka juhatuse liikmed Eesti ettevõttes. Seejuures sai üks neist Eesti ettevõtte juhatuse liikmeks ajal, kui tal oli Soomes kehtiv ärikeeld<sup>16</sup>.

32. MTA möönab, et neil puudub ligipääs teiste riikide äriregistrite massandmetele (v.a Soome), mis võimaldaks isiku tausta kohta täpsemalt teada saada. Muu hulgas ei saa seetõttu teha ka e-residendi digi-ID taotlejate automaatset riskianalüüsi, millega tuvastada nende võimalikud ärikeelud.

33. MTA-l on võimalik teha päringuid [Euroopa äriregistrisse](#), kuid see ei sisalda ärikeelde ega juriidiliste isikute maksuvõlgnevusi. Kontrollida saab vaid ettevõtte olemasolu, õiguslikku vormi ja selle juhatuse liikmeid. MTA hinnangul pole Euroopa äriregistri andmed piisavad, et hinnata maksuriske.

34. Infovahetus ELi riikide maksuhalduritega toimub ainult konkreetse menetluse käigus tehtavate üksikpäringute kaudu, millele vastamise tähtaeg on kolm kuud. Seda ei ole võimalik kasutada ennetava meetmena isikute tausta uurimiseks. Seega, infovahetus maksuhaldurite vahel maksuriskide osas toimib, kuid seda ei ole MTA hinnangul võimalik kasutada e-residentsuse taotlejate tausta kontrollimiseks.

35. Nagu eelpool viidatud, on erandiks Soome, kellega Eestil on ärikeeldude kohta toimiv andmevahetus. Samas ei ole MTA ega PPA

<sup>15</sup> Registrite ja Infosüsteemide Keskuse 04.12.2019. a vastus Riigikontrolli päringule.

<sup>16</sup> Alates 2019. aasta aprillist kontrollib PPA e-residentsuse eelkontrollis Soome ärikeeldusid. Lisaks on Riigikohus [ärikeeldude kohtupraktika analüüsis](#) (lk 6) nentunud, et Eestis ei ole võimalik juhatuse liikmena kanda registrisse isikut, kellele on Eestis või Soomes määratud ärikeeld, sest äriregistri infosüsteem kuvab juhatuse liiget registrisse kandvale kohtunikuabile nii Eesti kui ka Soome ärikeelud. Ent Riigikontrolli audit näitab, et vähemalt ühel juhul ei toiminud ka see kirjeldatud kontrollitoiming.

seada teavet vajalike IT-lahenduste puudumise tõttu eelkontrollis programmi algusest kuni 2019. aasta aprillini kasutanud. Sealt alates on PPA teinud eelkontrolli käigus päringuid Registrate ja Infosüsteemide Keskusesse Soome ärikeeldude kohta.

36. PPA selgituse järgi ei pruugi ärikeeld alati välistada välismaalastele e-residenti digi-ID väljaandmist. Näiteks kui välismaalane taotleb digi-ID-d fännina või hariduse edendamise eesmärgil ning ei väljenda taotluses huvi ettevõtlusega tegeleda. PPA kohaselt ei tähenda ärikeeld alati ohtu avalikule korrale või e-residentsuse eesmärgile mittevastavust.

## Teadmiseks, et

**17% e-residentidest**, kes taotles digi-ID-d fännina, Eesti teaduse, hariduse ja kultuuri arengu soodustamiseks või turvalise autentimistechnoloogia kasutamiseks, on Eesti ettevõtte osanik ja/või juhatuse liige.

Allikas: PPA ja MTA

37. Samas on kõigil e-residentidel võimalik asutada või osta ettevõtte Eestis ning hakata selle juhatuse liikmeks, olenemata taotlemise põhjusest. See tähendab, et välismaalaste puhul, kes märgivad taotlemise põhjusena ettevõtluse, võib ärikeeld saada e-residentsuse keeldumise aluseks. Teistel põhjustel taotlejate puhul aga mitte. Ent ettevõtlusega saavad tegeleda ja tegelevad mõlemad.

38. MTA eelkontroll piirdub päringute tegemisega Eesti andmebaasidesse. Enamik e-residentidest ei ole aga Eestis käinud ega siin ettevõtlusega tegele.

39. Olukorda aitaks parandada, kui MTA võtaks kasutusele rahvusvahelisi andmebaase, mis sisaldavad andmeid finantstegevuse riskide kohta. See võimaldaks teha e-residentsuse taotlejatele täiendavat taustakontrolli ning tuvastada võimalikke karistusi finantskuritegude eest. Ka PPA on välja toonud, et MTA peaks eelkontrollis kasutama rahvusvahelisi andmebaase.

40. Samuti võib e-residentsust taotlevate välismaalaste puhul senisest rohkem rakendada pöördtõendamise kohustust ärikeeldu puudumise kohta taotleja asukohariigis.

41. PPA ja MTA koostöö mõjutab oluliselt eelkontrollis tehtavate otsuste õigsust. Mõlemad asutused ütlesid auditi käigus, et nende koostöö on 2018. aastal e-residentide kontrollimisel paranenud. Sellele on kaasa aidanud uuendatud koostöölepe, kus on määratud nii lühemad tähtajad kui ka täpsustatud mitmeid toiminguid. Näiteks on erinevalt varasemast MTA seisukoha juures toodud põhjendus, miks ei oleks mõistlik taotlejale digi-ID-d välja anda. Ühtlasi on PPA-l täpne ülevaade, millises faasis on MTA konkreetse menetlusega.

42. Kuni koostöölepe uuendamiseni 2018. aastal ei kontrollinud PPA, kas MTA on kõik taotlused kätte saanud ning läbi vaadanud. PPA luges taotluse vaikimisi kooskõlastatuks, kui MTA ei olnud esitanud tähtjaks oma seisukohta. Seetõttu mõõnab PPA, et varem võis olla välismaalasi, kelle suhtes MTA eelkontrolli ei teinud. MTA sõnul kontroll siiski toimus, kuid nõustus sellega, et PPA-l puudus vajalik ülevaade.

43. 2018. aasta koostöölepe jaoks muudeti PPA infosüsteemi nii, et sealt on näha, kas MTA on sisestanud oma vastuse. Samuti sätestab uus koostöölepe MTA eelkontrolli vastustele lühema tähtaja (endise kolme tööpäeva asemel ühe) ja tingimusliku kooskõlastuse võimaluse.

44. Kokkuvõtvalt ei ole e-residentsuse taotlejate seas välismaalasi, kellel on Eestis ärikeeld, kuid PPA ega MTA ei suuda eelkontrollitoimingutega kindlaks teha, kui välismaalane on saanud ärikeeldu mõnes välisriigis.

## PPA ja MTA koostöö



Kuigi Eestil on Soome ärikeeldude andmed, on vajalike IT-lahenduste puudumise tõttu digi-ID välja antud välismaalastele, kellel on olnud Soomes kehtiv ärikeeld.

### **PPA ei suuda puuduvate IT-lahenduste tõttu järelkontrollis tuvastada e-residente, kes on kuriteos süüdi mõistetud**

45. PPA-l on kohustus kontrollida digi-ID kasutamist ning tunnistada see mitte-eesmärgipärase kasutamise põhjendatud kahtluse korral kehtetuks.<sup>17</sup>

46. Eelnevast tulenevalt eeldas Riigikontroll, et e-residentsuse programmis osalevad õiguskuulekad välismaalased ning kehtiva kriminaalkaristuse ilmnedes tunnistatakse digi-ID kehtetuks.

### **PPA järelkontrolli toimingud**

**Järelkontroll** koosneb toimingutest, mida PPA, MTA ja KAPO teevad selleks, et kontrollida e-residentide õigus- ja maksukuulekust digi-ID kehtivuse ajal.

47. Sarnaselt e-residentsuse taotlejate eelkontrolli toimingutega uuris Riigikontroll, kuidas teevad PPA ja MTA kehtiva digi-ID-ga e-residentide üle **järelkontrolli**.

48. PPA järelkontroll jaguneb täpsustatud järelkontrolliks ning lausjärelkontrolliks. Viimast tehakse kõigile kehtiva digi-ID-ga e-residentidele teatud aja tagant.

49. Täpsustava järelkontrolli käigus teeb PPA täiendavaid päringuid. Näiteks teeb PPA üksikpäringuid karistusregistrisse ja kontrollib äriregistri andmeid, sh Eesti ja Soome ärikeelu olemasolu. Vajaduse korral uurib PPA täpsemalt digi-ID kasutuslogisid ning teeb teisi järelevalvetoiminguid.

50. Järelkontrolli tulemusena otsustab PPA, kas jätta isikule digi-ID alles, tunnistada see kehtetuks või peatada digi-ID sertifikaatide kehtivus.

51. Riigikontroll uuris, kui palju on selliseid e-residente, kelle puhul on PPA tuvastanud riski ja suunanud ta täpsustavasse järelkontrolli, ning kui paljude e-residentide digi-ID on tunnistatud kehtetuks.

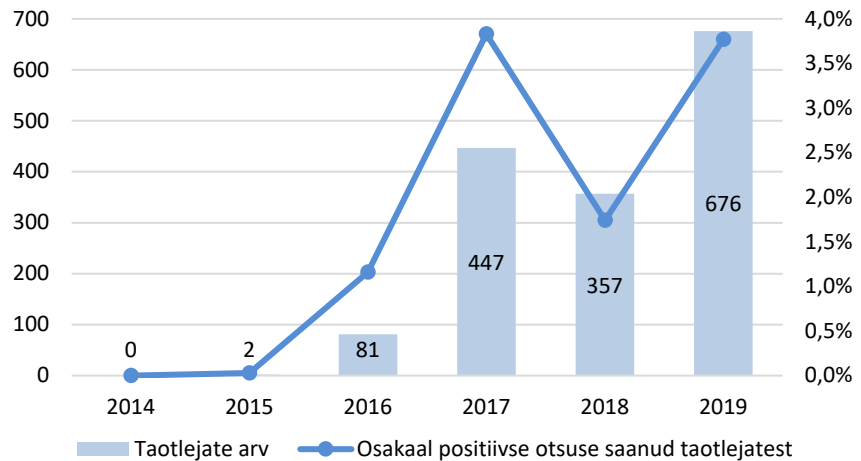
### **Järelkontrolli suunatud e-residendid ja digi-ID kehtetuks tunnistamise põhjused**

52. Tulemused näitasid, et täpsustavasse järelkontrolli oli suunatud ajavahemikul 01.12.2014–01.12.2019 1563 e-residenti ehk 2,6% kõigist e-residendi digi-ID saanutest. Järelkontrolli suunatud osakaal on võrreldes programmi algusega kasvanud 0,03%-lt 2015. aastal 3,8%-ni 2019. aastal (vt joonis 2).

53. Nii lausjärelkontrolli ja täpsustatud järelkontrolli tulemusena kui ka muudel põhjustel on ajavahemikul 01.12.2014–01.12.2019 kehtetuks tunnistatud 21 011 e-residendi digi-ID.

<sup>17</sup> [Isikut tõendavate dokumentide seadus](#), §-d 20<sup>7</sup> ja 20<sup>8</sup>.

**Joonis 2. Täpsustatud järelkontrolli suunatud e-residentide arv ja osakaal positiivse otsuse saanud taotlejatest aastatel 2014–2019<sup>18</sup>**



Allikas: Riigikontroll PPA andmete põhjal

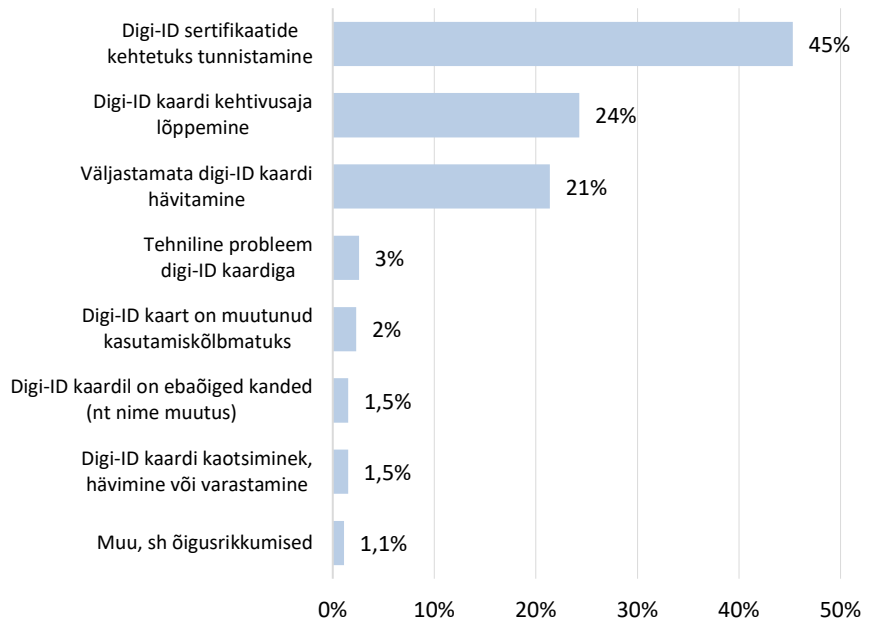
### Teadmiseks, et

oluline põhjus, miks suur hulk digi-ID sertifikaate on kehtetuks tunnistatud, seisneb 2017. aastal ID-kaardi kiibis avastatud turvariskis. Selle parandamiseks tuli digi-ID-d kauguuendada.

9520 e-residenti kauguuendamise võimalust ei kasutanud ning nende digi-ID-de sertifikaadid tunnistati kehtetuks 2018. aasta aprillis.

54. Kolm peamist digi-ID kehtetuks tunnistamise põhjust on digi-ID sertifikaatide kehtetuks tunnistamine, digi-ID kaardi kehtivusaja lõppemine ning väljastamata digi-ID kaardi hävitamine. Ülejäänud põhjused on oluliselt väiksema osakaaluga (vt joonis 3).

**Joonis 3. E-residentide digi-ID kehtetuks tunnistamine põhjused ajavahemikul 2014–2019<sup>19</sup>**



Allikas: Riigikontroll PPA andmete põhjal

55. Nagu jooniselt 3 nähtub, on õigusrikkumiste<sup>20</sup> tõttu digi-ID ära võetud vähestel juhtudel. Täpsemalt on digi-ID ära võetud 32 isikult, sh neist 27-lt täpsustatud järelkontrollis. PPA on kinnitanud, et kui

<sup>18</sup> Täpne ajavahemik: 01.12.2014–01.12.2019.

<sup>19</sup> Täpne ajavahemik: 01.12.2014–01.12.2019.

<sup>20</sup> Täpne põhjus oli oht avalikule korrale ja riigi julgeolekule.

## E-residentide õigusrikkumised Eestis ja välismaal

e-residendil tuvastatakse kehtiv kriminaalkaristus, tunnistatakse üldjuhul tema digi-ID kehtetuks.<sup>21</sup>

56. Selleks, et veenduda, kas PPA järelkontroll toimib, uuris Riigikontroll, kas PPA on kehtetuks tunnistanud kõikide Eestis kriminaalkaristuse saanud e-residentide digi-ID.
57. Karistusregistri ja PPA e-residentide andmete võrdlus näitas, et PPA on kolmel korral jätnud digi-ID kehtivuse ajal kuriteo toime pannud e-residentide digi-ID kehtetuks tunnistamata.
58. E-residendid olid süüdi mõistetud kehalise väärkohtlemise, ähvardamise ja narkootilise aine suures koguses ebaseadusliku käitlemise eest. Kõigile neile määras kohus karistuseks tingimisi vangistuse. Karistuste pikkus ulatus alates poolest aastast kuni kolme ja poole aastani.
59. PPA on selgitanud, et kui täpsustatud järelkontrolli käigus tehakse karistusregistrisse eraldi päring, siis lausjärelkontrollis PPA masspäringut karistusregistrisse ei tee. Põhjuseks on vajalike IT-lahenduste puudumine.
60. See tähendab, et kui e-resident sooritab digi-ID kehtivuse ajal Eestis kuriteo, siis PPA e-residentide järelkontrolliga tegelev üksus sellest lausjärelkontrollis teada ei saa. PPA on selgitanud, et tugineb teiste osapoolte (nt teenuseosutajad) teavitamiskohustusele, kui nad märkavad e-residentide õigusrikkumist, ning avalike asutuste vahelisele ja PPA-sisesele infovahetusele. Nagu eelnevad näited iseloomustavad, ei saa sellele siiski alati lootma jääda, kuna e-residentide rikkumisi puudutav andmevahetus ei ole täpselt kokku lepitud.
61. Samuti tunnistab PPA, et kuni 2020. aastani ei olnud järelkontrollis e-residentide õigusrikkumiste kohta tulnud vihjete registreerimine kohustuslik. See võis raskendada PPA-l kriminaalkaristuse saanud e-residentide digi-ID kehtetuks tunnistamist.
62. Sarnaselt eelkontrolliga ei ole PPA-l ka järelkontrollis infot juhtude kohta, kui välismaalase kriminaalkaristuse info ei kajastu rahvusvahelistes andmebaasides. Seetõttu puudub kindlus, et digi-ID on tunnistatud kehtetuks välismaalastel, kes on e-residentsuse programmis osalemise ajal saanud kriminaalkaristuse mõnes välisriigis.
63. Vajaduse korral võiks ka digi-ID pikendamisel ning osal juhtudel järelkontrollis kasutada pöördtõendamise kohustust.
64. Kokkuvõtvalt on PPA jätnud järelkontrolli käigus mitmel korral kehtetuks tunnistamata digi-ID e-residentidel, kes on selle kehtivuse ajal Eestis toime pannud kuriteo. Selle vältimiseks on edaspidi tarvis IT-lahendusi, mis võimaldaksid PPA-l teha järelkontrollis masspäringuid karistusregistrisse kõikide e-residentide kohta.

<sup>21</sup> E-residendi digi-ID kehtetuks tunnistamise menetlus on kaalutluskohustusega menetlus. Näiteks kui PPA tuvastab järelkontrollis, et e-residendil on välisriigis kehtiv kriminaalkaristus, kuid e-residendile on pärast digi-ID-d välja antud ka Euroopa Liidu kodaniku ID-kaart ning ta on oma elukoha registreerinud Eestis, siis tema e-residendi digi-ID-d kehtetuks ei tunnistata, sest ELi kodaniku ID-kaardiga saab kõiki e-teenuseid edasi kasutada.

## MTA järelkontrolli toimingud

### Teadmiseks, et

**MTA maksuaudiitoritel on kohustus** teavitada e-residendi asukohariigi maksuametit, kui menetluse käigus selgub, et ettevõtte tegevus Eestit ei puuduta ja tegelik tegevuskoht on e-residendi asukohariigis, kuhu ettevõtte peaks ka oma maksud maksma.

Kui selgub, et ettevõtte on asukohariigis hoidunud kõrvale maksude tasumisest, võib see olla aluseks ettevõttega seotud e-residendi digi-ID kehtetuks tunnistada.

Allikas: MTA

## E-residentide ärikeelud Eestis ja välismaal

## E-residentsuse programmi juhtimine

### Järelkontroll ei võimalda tuvastada e-residente, kes on teises riigis saanud ärikeelu, ega hinnata e-residentide panust Eestisse

65. Sarnaselt eelkontrolliga on oluline, et ka järelkontrollis suudaksid järelevalveasutused tuvastada juhud, kui e-resident on saanud ärikeelu. Ärikeeldude tuvastamine on seda olulisem, kuna suur osa e-residente on taotlenud e-residentsust ettevõtluse eesmärgil.

66. Eelnevast tulenevalt eeldas Riigikontroll, et e-residendi digi-ID tunnistatakse kehtetuks välismaalasel, kes on saanud Eestis või teises riigis ärikeelu.

67. MTA järelkontroll toimub samadel alustel nagu eelkontroll (vt p 24). Järelkontrolli otsuses esitab MTA PPA-le faktiliste asjaolude kirjelduse koos maksuõigusliku eksperdihinnanguga, kas välismaalane on Eesti majandus- ja õigusruumi jätkuvalt oodatud või mitte. See hõlmab ka ärikeeldude kontrolli.

68. Riigikontroll uuris, kas e-residendi digi-ID tunnistatakse kehtetuks, kui ta on Eestis või Soomes saanud ärikeelu.

69. Tulemused näitasid, et Eesti ärikeeluga välismaalasi e-residentide seas ei ole. Sarnaselt eelkontrolliga on järelkontrollis probleemne välisriikide ärikeeldude tuvastamine. Ka järelkontrollis on selle ülesande täita võtnud PPA.

70. Auditi käigus tehtud Registrite Infosüsteemide Keskuse ärikeeldude ja PPA e-residentide andmete võrdlus näitas, et programmi algusest kuni 31. märtsini 2019 ei olnud PPA kehtetuks tunnistanud digi-ID-d mitte ühelgi e-residendil, kes oli saanud Soomes ärikeelu ajal, kui ta oli e-resident. Neid oli kokku üksteist. Ühtlasi näitas Riigikontrolli analüüs, et neist viis e-residenti olid Soome ärikeelu kehtivuse ajal Eesti ettevõtetes juhatuse liikmed. E-residentide seas võib olla ka teistes riikides ärikeelu saanud välismaalasi.

71. MTA selgituste kohaselt puuduvad neil vahendid ja võimalused, et hinnata isiku maksukäitumist, sh ärikeelu saamist välismaal. Lisaks on MTA öelnud, et eelkõige on nende vastutusvaldkond Eesti maksud ja toll.

72. PPA sõnul ei saa järelkontrolli käigus Soome ärikeeldude masspäringut vajalike IT-lahenduste puudumise tõttu hetkel teha. PPA mõönab, et seetõttu võib e-residentide hulgas olla neid, kellel on Soome ärikeeld.

73. Seega ei võimalda kehtiv järelkontrollisüsteem reageerida olukordadele, kui e-residentsuse saanud välismaalane saab digi-ID kehtivuse ajal Soomes või mõnes muus riigis ärikeelu. Kui Soomega juba toimub asjakohane andmevahetus ja puudu on üksnes vajalik IT-lahendus, siis oluliselt keerulisem ja aeganõudvam on sellise andmevahetuse loomine teiste riikidega.

74. PPA hinnangul käivitas valitsus e-residentsuse programmi 2014. aasta detsembris nii, et jättis PPA ilma toetavatest infotehnoloogilistest arendustest. See on omakorda pärssinud PPA võimekust teha eel- ja järelkontrolli.

75. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi selgituse kohaselt käivitas ministeerium 2015. aasta juulis valitsuse otsusel Euroopa Liidu tõukefondi toel taotlusvooru, et rahastada kuni 4 miljoni euroga e-residentidele suunatud teenuste arendusprojektide elluviimist. Seega sai PPA Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnangul võimaluse taotleda vajalikeks IT-arendusteks raha.

76. PPA selgituse kohaselt ei jäänud IT-arendused tegemata raha puudumise tõttu. Olukorra põhjuseks olid Siseministeeriumi info-tehnoloogia- ja arenduskeskuse juhtimis- ja personaliprobleemid (vt p 12 ja 13).

77. Puudulikule ettevalmistusele e-residentsuse programmi käivitamisel viitab ka Justiitsministeerium 2014. aasta detsembris valitsuskabinetile esitatud memorandumis, milles avaldati kahtlust, et nii lühikese ajaga ei ole võimalik ette valmistada Eesti õiguskorras põhimõttelisi muudatusi tegevat eelnõu. Memorandumis märgiti, et eelnõu jõustumise aeg võiks sõltuda valitavatest õiguslikest lahendustest ja IT-arenduste tegemise vajalikkusest.<sup>22</sup>

78. Nagu eelpool mainitud, puudub PPA-l ja MTA-l võimalus veenduda, et e-residentsuse programmis osalevatel välismaalastel ei ole välismaal kehtivat kriminaalkaristust ega ärikeeldu (v.a Soome puhul).

79. Niisiis on järelkontrollis e-residentide tegevuse kohta keeruline andmeid leida. Kui digi-ID väljaandmine ja pikendamine oleks seotud e-residentide panustamisega Eestisse, muudaks see andmete kogumise järelkontrollis lihtsamaks, kuid see ei aita tuvastada välismaal saadud karistusi ega ärikeelde.

80. Kuna enamikul e-residentidest puudub eelnev seos Eestiga (nt elamisluba või -õigus, Eestis tegutsev ettevõtte), ei ole ka Eesti andmekogudes nende kohta teavet. See raskendab eel- ja järelkontrolli tegemist. Olukorda aitaks parandada, kui e-residendi digi-ID antakse ainult neile välismaalastele, kes plaanivad panustada Eesti majandusse, teadusesse, haridusse või kultuuri, ning seda kontrollitakse. Eestisse panustamine on ka e-residendile digi-ID väljaandmise seaduslik eesmärk.<sup>23</sup>

81. Sellisel juhul peaksid välismaalased digi-ID taotlemisel ja pikendamisel täpsemalt selgitama, kuidas nad kavatsevad panustada või on panustanud Eestisse.

82. PPA plaanib astuda selles suunas sammu, vähendades digi-ID taotlemise ankeedis e-residendiks saamise võimaluste arvu seitsmelt<sup>24</sup> kolmele (äritegevus või töötamine Eestis, Eesti hariduse, teaduse ja kultuuri edendamine ning soov olla e-residentide kogukonna liige). Seejuures tuleb välismaalasel täpsustavatele küsimustele vastates selgitada, kuidas hakkab ta Eestisse panustama juhul, kui ta saab e-residendiks.

<sup>22</sup> „E-residentsuse algatuse laiendamine – 10 miljoni e-estlase programmi algatamine“, justiitsministri memorandum valitsuskabineti 04.12.2014. a nõupidamisele.

<sup>23</sup> [Isikut tõendavate dokumentide seadus](#), § 20<sup>5</sup> lg 2.

<sup>24</sup> Asukohast sõltumatu rahvusvaheline äritegevus, äri toomine Eestisse, e-residentsuse fänn; Eesti majanduse arengu soodustamine, Eesti teaduse, hariduse või kultuuri arengu soodustamine, turvalise autentimistehnoloogia kasutamine ja muu.

## E-residentide Eestisse panustamine

## Riigikontrolli järeldused ja soovitused

83. Täpsemalt palutakse välismaalasel selgitada, kuidas tema tegevus soodustab või on soodustanud Eesti majanduse, teaduse, hariduse, ja kultuuri arendamist. Muudatused on plaanitud jõustuma 31.12.2020.<sup>25</sup>
84. E-residendi digi-ID taotlemise ankeedi muudatused peaksid PPA-le andma rohkem aimu taotleja kavatsustest. Samas ei ole isikut tõendavate dokumentide seaduses selgelt kehtestatud nõuet, et digi-ID-d ei anta välismaalasele, kes ei kavatse Eestisse panustada. Nõude puudumine ei võimalda Eestisse panustamist kontrollida ka järelkontrolli ega digi-ID pikendamise käigus.
85. Samas on välismaalasel Eestis võimalik tegeleda ettevõtlusega, olles nii juhatuse liige kui ka osanik ilma e-residendi digi-ID-d omamata. Näiteks välismaalane, kel pole Eesti elektroonilist dokumenti, saab ettevõtte asutada notari abil. Sagedasemaid toiminguid (nt deklaratsioonide ja aruannete esitamine) saab teha paberil, MTA teenindusbüroos või teenuseosutaja abil.
86. Oluline erinevus digi-ID-d omava ja mitteomava välismaalase vahel on see, et kui taotlejatele ja e-residentidele tehakse eelkontrolli ning regulaarset järelkontrolli, siis teistele välismaalastele sellist taustakontrolli ettevõtte asutamisel või ostmisel ei tehta.
87. Kokkuvõtvalt ei suuda PPA ja MTA järelkontrollis tuvastada, kas e-resident on saanud välisriigis ärikeelu. Seetõttu on korduvalt jäetud digi-ID kehtetuks tunnistamata välismaalastel, kes on Soomes saanud ärikeelu. Eesti ärikeeluga välismaalasi e-residentide seas ei olnud.
88. **Riigikontrolli hinnangul** ei taga PPA ja MTA kontrollitoimingud, et e-residentideks saavad kehtiva kriminaalkaristusega välismaalased ning rikkumise toime pannud e-residentide digi-ID tunnistatakse kehtetuks.
89. PPA suudab eelkontrollis kindlaks teha, kui e-residentsuse taotlejal on Eestis kehtiv kriminaalkaristus, kuid ei suuda puuduvate IT-arenduste tõttu seda teha järelkontrollis. Nii eel- kui ka järelkontrollis ei ole PPA võimeline tuvastama, kas välismaalasel on välismaal ärikeeld või kehtiv karistus, kui seda pole kantud rahvusvahelistesse andmebaasidesse. Sellest tulenevalt on digi-ID isikutel, kel on välismaal ärikeeld või kes on välisriigis süüdi mõistetud kuritegude eest.
90. MTA eel- ja järelkontroll piirdub päringute tegemisega riigisisestesse andmebaasidesse. Enamik e-residentidest ei ole aga Eestis käinud ega siin ettevõtlusega tegelenud. Seega ei piisa, et eelkontrollis kasutatakse taotlejate maksude ja ettevõtlusega seotud õiguskuulekuse hindamiseks ainult Eesti andmebaase.
91. Eel- ja järelkontrolli tegemist raskendab taotlejate ning e-residentide Eestisse panustamise kohustuse puudumine. Kohustuse kehtestamine ei parandaks eelkontrolli võimekust, kuid võimaldaks järelkontrollis või digi-ID pikendamisel hinnata, kas e-residendi tegevus vastab digi-ID väljaandmise eesmärgile – soodustada Eesti majanduse, teaduse, hariduse või kultuuri arengut.

<sup>25</sup> PPA 12.03.2020. a vastus Riigikontrolli päringule.

**92. Riigikontrolli soovitus siseministrile koostöös PPA peadirektori ja justiitsministriga:** tagada PPA-le e-residentsuse programmi kontrollitoimingute tõhusamaks tegemiseks võimalus teha masspäringuid vajalikesse registritesse (nt karistusregister ning Registrate ja Infosüsteemide Keskuse andmekogu, mille abil on võimalik kindlaks teha, kas välismaalasel on Soomes ärikeeld).

**Siseministri vastus:** olen ettepanekuga nõus ning see võetakse töösse esimesel võimalusel. Olen nõus, et masspäringute tegemise võimekus erinevatesse registritesse tuleb luua esimesel võimalusel. Konkreetset kuupäeva, mis ajaks vastavad arendused tehtud saavad, ei ole hetkel võimalik prognoosida, sest see eeldab arendustöödeks raha planeerimist ning sõltub juba ootel olevate IT-arenduste tegemisest.

**PPA peadirektori vastus:** e-residendi digitaalse isikutunnistusega seotud menetluste puhul on valukohaks e-residentide järelkontrollis masspäringute tegemiseks vajalikke IT-lahenduste puudumine, aga ka haldusmenetlusest tulenevad piirangud. IT-lahendustega on võimalik küll tagada näiteks Eestis karistatud või Soomes ärikeelu saanud isikute tõhusam kontroll, kuid IT-arendused ei lahenda probleemi, mis on seotud andmete saamisega teatud rahvusvahelistest andmebaasidest.

Näiteks ei ole PPA-l võimalust e-residendi digi-ID-ga seotud menetluses teha päringuid Euroopa Karistusregistrisse (ECRIS), kuna nimetatud register on loodud justiitsalaseks koostööks ning võimaldab juurdepääsu karistuse infole eelkõige kriminaalmenetluse raames. Nii keeldub näiteks meie naaberriik Soome väljastamast PPA-le e-residendi järelevalvemenetluse eesmärgil ECRIS-e kaudu küsitud infot e-residentide karistatuse kohta.

Samuti ei saa e-residendi digi-ID menetlustes pärida andmeid Schengeni liikmesriikide vahelisest viisainfosüsteemist, kuna viisainfosüsteemi põhimäärus seda õiguslikult ei võimalda. Seejuures on üheks e-residendi digi-ID väljaandmisest keeldumise või e-residendi digi-ID kehtetuks tunnistamise aluseks muuhulgas ka viisa andmisest keeldumise aluseks oleva asjaolu esinemine.

PPA on kirjeldatud piirangutest tulenevatele riskidele juhtinud ka varasemalt Siseministeeriumi tähelepanu. Siseministeerium on seda probleemi teadvustanud ja plaanib PPA-le teadaolevalt tegutseda selle nimel, et digitaalse identiteediga seotud riskide maandamiseks vajalik regulatsioon jõuaks ka rahvusvahelistesse õigusaktidesse.

PPA peab oluliseks märkida, et juurdepääs olemasolevatele rahvusvahelistele andmebaasidele aitab küll paremini maandada e-residentsusega seotud riske, kuid ei anna täielikku kindlust, et e-residentideks ei saa ning e-residentidena ei tegutse välisriigis karistatud isikud. Iseäranis raske on seda tagada kolmandatest riikidest pärit isikute puhul. Ka seda riski on PPA nii e-residentsuse kontseptsiooni loomisel kui ka hilisemalt korduvalt välja toonud. Ühe maandamise meetmena näeb PPA siinkohal poliitilist otsust, mille kohaselt pakutaks e-residentsust vaid riikides, millega Eestil on olemas justiits- ja julgeolekualane koostöö.

Seoses e-residentide järelkontrolliks vajalike masspäringutega soovib PPA rõhutada, et vastavate IT-lahenduste tellimiseks ja koordineerimiseks nõutud ressursid on PPA-l olemas, kuid probleem on eelkõige PPA

arenduspartneri, SMIT-i võimekuses. SMIT-il on olnud raskusi e-residentsusega seotud IT-arendustellimuste tähtaegse täitmisega, mille peamiseks põhjuseks on nende sõnul kvalifitseeritud tööjõu puudus, sh ebaõnnestunud värbamised ja inimeste töölt lahkumine. PPA peab oluliseks märkida, et SMIT-i e-residentsusega seotud IT-arenduste eest vastutav meeskond peab lisaks järelkontrolli automatiseerimisele teostama ka teisi e-residentsusega seotud arendustellimusi, sealhulgas näiteks arendusi, mis on seotud siseministeeriumi siseturvalisuse ülesannetega. 2020. aastal on selliste ülesannet hulgas: 1) E-residentsus 2.0 riskipõhise eel- ja järelkontrolli rakendamiseks vajalikud arendused (taotluskeskkonna muudatused); 2) E-residentide digi-ID väljastust teostavate väliste teenuspakkujate rakendamine. Lähtuvalt SMIT-i arendusvõimekusest on järelkontrolli automatiseerimise lahenduse loomise tähtjaks PPA projektiplaani järgi 31.12.2021.

**Justiitsministri vastus:** kinnitame, et oleme valmis tegema koostööd nii siseministri kui PPA peadirektoriga, tagamaks võimalus masspäringute tegemiseks vajalikesse registritesse.

**93. Riigikontrolli soovitus siseministrile:** seada e-residendi digi-ID väljaandmise eelduseks, et välismaalane hakkab soodustama Eesti majanduse, teaduse, hariduse või kultuuri arendamist; kontrollida Eestisse panustamist hiljemalt digi-ID pikendamisel, vajaduse korral ka järelkontrollis (nt nende taotlejate puhul, kelle taotluses esitatud selgituste põhjal tekib kahtlus).

**Siseministri vastus:** märgin, et kehtiv isikut tõendavate dokumentide seaduse § 20<sup>5</sup> lõige 2 sätestab, et e-residendile digitaalse isikutunnistuse väljaandmise eesmärk on soodustada Eesti majanduse, teaduse, hariduse või kultuuri arengut, luues võimaluse kasutada e-teenuseid Eesti digitaalse dokumendiga. Selgitan, et tegemist on väärtusnormiga, milles seatud eesmärgi saavutamisse panustavad e-residendid kogumina, mitte tingimata iga üksikisik personaalselt. E-residendi-digi-ID taotlejatelt küsitakse ka praegu selgitusi, mis eesmärgil ja kuidas nad kavatsevad e-residendi digi-ID-d kasutada. Samas ei ole eesmärgipärane hinnata iga isiku personaalset panust Eesti majanduse, teaduse, hariduse või kultuuri arendamisse – isiku panus võib olla ka kaudne, näiteks Eesti kui e-riigi kuvandi tuntuse suurendamine, suhtevõrgustiku loomine ja seeläbi Eesti ettevõtete e-teenuste ekspordile kaasa aitamine.

Märgin ka, et lisaks sellele, et iga e-residendi personaalse panuse hindamine ei ole eesmärgipärane, ei oleks ka otstarbekas ega proportsionaalne seada antud nõuet e-residendi digi-ID saamise tingimuseks, sest tegemist oleks tingimusega, mille hindamine oleks väga keeruline, subjektiivne ja ressursimahukas, sest seda ei ole võimalik kuidagi automatiseerida. Samuti on äärmiselt keeruline kindlaks määrata hindamiskriteeriume (milline äriplaan on perspektiivikas ja milline mitte; mitu teadusartiklit vms peab isik avaldama, et ta panustaks teaduse arendamisse; milliste kriteeriumide alusel hinnata kultuuri arendamisse panustamist vms). Seega on tegemist tingimusega, mille hindamise kriteeriume on peaaegu võimatu kindlaks määrata ning selle rakendamine oleks nii ressursimahukas, et sellest saadav kasu ei ole proportsionaalne sellele kulunud ressursiga, samuti puudub PPA-l pädevus selliste hinnangute andmiseks. Samuti on järelkontrollis keeruline neid kriteeriume välja töötada ja hinnata (nt kui palju peab e-residendi ettevõtte



makse maksma, et ta oleks piisavalt panustanud Eesti majandusse, ja millise aja jooksul peab ettevõtte suutma ettenähtud maksuraha tasuma hakkama; mitme kuu jooksul peab teadusartikleid avaldama hakkama; kas ja milliseid sanktsioone peaks rakendama, kui ta teatud kuude möödumisel pole nõutavat summat maksuraha tasunud või teadusartiklit avaldanud jms). Märgin, et e-residentsuse programmi loomisel lähtuti eesmärgist, et e-residendid kogumis soodustaksid Eesti majanduse, teaduse, hariduse või kultuuri arengut, mitte seda ei hinnata igal üksikjuhtumil eraldi. Seega ei pea ma põhjendatuks sellise tingimuse seadmist e-residendi digi-ID saamiseks ega pikendamiseks, sest see nõue ei oleks eesmärgipärane, ei annaks lisandväärtust e-residentsuse programmile ja selle tingimuse hindamine oleks ka ebamõistlikult ressursimahukas.

**Riigikontrolli kommentaar:** isikut tõendavate dokumentide seaduse § 20<sup>5</sup> lõike 2 kohaselt on e-residendile digitaalse isikutunnistuse väljaandmise eesmärk soodustada Eesti majanduse, teaduse, hariduse või kultuuri arengut. Seadusesse kirja pandu järgimist ning eesmärgipärasust tuleb ka hinnata. Riigikontroll ei pea mõistlikuks seisukohta, et Eesti annab digi-ID välismaalastele, kelle tegevusest, sh Eestisse panustamisest, ei tea riik midagi.

Peamine põhjus, miks e-residentsust taotletakse, on asukohast sõltumatu ettevõtte asutamine. See ei eelda, et e-resident hakkab soodustama Eesti majanduse, teaduse, hariduse või kultuuri arengut. Näiteks puuduvad MTA-l andmed enamiku e-residentide Eestis loodud, ent välismaal tegutsevate ettevõtete maksukäitumise kohta. MTA ei tea, kas need ettevõtted maksavad makse õiges riigis või kas nad üldse maksavad kuskil makse. Ülevaade puudub ka e-residentide panusest Eesti majanduse, teaduse, hariduse või kultuuri arengu soodustamise kohta. Üksikisikute panusest ülevaate saamine on eelduseks, et saada panus kogumi kohta.

Riigikontroll on nõus, et Eestisse panustamine võib olla ka kaudne, kuid ka seda on võimalik paluda e-residendil selgitada ning hiljem selgituste õigsust pistelise kontrolli abil lähemalt uurida.

**94. Riigikontrolli soovitus PPA peadirektorile:** ühe võimalusena kaaluda, kas rakendada senisest rohkem e-residentsuse taotlejate ja e-residentide puhul pööratud tõendamiskohustust, mis võimaldab paluda taotlemisel ja vajaduse korral ka järelkontrollis tõendeid nii kehtiva kriminaalkaristuste kui ka ärikeeldude puudumise või olemasolu kohta.

**PPA peadirektori vastus:** PPA nõustub Riigikontrolliga, et karistuse ja/või ärikeelu puudumise tõendi nõudmine e-residentsuse taotlejatelt ja e-residentidelt aitab kaasa riskide maandamisele, kuid nimetud tõendite kindluses ja õigsuses on sageli, eriti kolmandatest riikidest pärit isikute puhul, keeruline veenduda. Näiteks ühe osariigi tõend ei kinnita, et isik pole karistatud teises osariigis, samuti võib olla raskusi tõendi välja andnud organi pädevuse ja usaldusväarsuse hindamisel. Lisaks on elektrooniliselt esitatavaid tõendeid võimalik väga kergelt võltsida.

E-residendi digi-ID menetlus on täisdigitaalne menetlus ning e-residendi digi-ID väljaandmise otsuse tegemiseks on PPA-l seaduse kohaselt aega 30 päeva. Igalt e-residentsuse taotlejalt või e-residendilt originaaltõendite posti teel esitamise nõudmine, nende õigsuses, st sõltuvalt asukohariigist

apostillimise / legaliseeriseemise / tõlke õiguse kinnituse nõuete täitmises veendumine ja sellest tuleneva menetlustähtaja pikendamine, oleks PPA jaoks ebamõistlik ressursikulu.

PPA hinnangul on kõnealuste originaaltõendite nõudmine ressursikasutuse vaates põhjendatud vaid teatud riskigrupi kuuluvate e-residentsuse taotlejate ja e-residentide puhul. Riskigrupi paremaks määratlemiseks on PPA seni rakendanud ja planeerinud tulevikku erinevaid tegevusi. Alates e-residentsuse loomise hetkest on karistuse puudumise tõendi esitamise nõudmise osakaal iga aasta järjest kasvanud. Seejuures on PPA lähtunud menetluspraktika käigus kujunenud e-residentsuse taotlejate ja e-residendi digi-ID kasutajate riskiprofiilidest. Alates 01.07.2020 loob PPA täiendava ametikoha, mille põhiülesandeks saab olema e-residentsuse spetsiifiliste ohuhinnangute ja menetlustaktiliste juhendite koostamine. Nimetatud ametikoha poolt antav sisend peaks toetama veel enam riskipõhist lähenemist, sh karistuste ja/või ärikeelu puudumist tõendavate dokumentide nõudmise vajalikkust.

Lisaks peab PPA oluliseks märkida, et ärikeelu puudumise kontroll on PPA jaoks üksnes täiendavaks võimaluseks e-residentsuse taotleja või e-residendi tausta hindamisel, kuid ei ole imperatiivseks e-residendi digi-ID väljaandmise keeldumise või kehtetuks tunnistamise aluseks. E-residentsuse menetluse näol on tegu ametniku diskretsiooni nõudva menetlusega ning ärikeeld ei pruugi iga isiku puhul olla piisavaks aluseks e-residendi digi-ID väljaandmisest keeldumiseks või selle kehtetuks tunnistamiseks. Tuleb arvestada, et ärikeeluga isikul ei ole lubatud olla füüsilisest isikust ettevõtja, juriidilise isiku juhatuse liige, likvideerija ja prokurist, kuid seejuures ei ole tal keelatud olla näiteks osahinguline osanikuks. Osanike otsuste allkirjastamiseks või muudeks osaniku kohustuste täitmiseks võib välismaalase puhul olla vaja e-residendi digitaalset isikutunnistust.

Kui isiku ärikeeld ei ole seotud kriminaalkaristusega, siis ei pruugi e-residendi digi-ID taotluse menetlus lõppeda keelduva otsusega. Seetõttu peavad PPA hinnangul ärikeelu puudumises veendumise eelkõige äriregistri pidajad ja notarid, kelle ülesandeks on tagada, et ärikeeluga isikud ei saaks FIE-ks / juhtorgani liikmeteks, sõltumata digi-ID olemasolust. PPA väljastab digi-ID näol üksnes vahendi ja ei ole seejuures kohustatud hindama isiku vastavust äriühingu juhatusele esitatavatele nõuetele.

**95. Riigikontrolli soovitus MTA peadirektorile:** analüüsida võimalusi võtta eel- ja järelkontrollis kasutusele rahvusvahelised andmebaasid. Võimaluse korral hakata neid kasutama, et paremini hinnata e-residentsuse taotlejate ja e-residentide tausta ning majanduslikku õiguskuulekust.

**MTA peadirektori vastus:** Justiitsministeeriumilt saadud selgituste kohaselt saab riikidevaheline andmevahetus toimuma kahetasandiliselt, kus esimeses etapis saadakse ainult jah/ei vastus ning teises etapis antakse lisainfot ärikeelu ulatuse, perioodi, aluse jm kohta (kuid selle info avaldamine on riikidele vabatahtlik). Ärikeeldude infovahetus hakkab käima läbi Euroopa äriregistrite sidestamise süsteemi BRIS, seega ei ole sellele ligipääsu kellelgi teisel peale registripidajate. Seega saab direktiivi ülevõtmisel tagatud riigi seisukohast olulisim, et äriregistri pidajal saab vähemalt ELi riikide osas olema võimalus saada infot seal kehtivatest

ärikeeldudest, mille tulemusena saab registripidaja vastava info alusel keelduda toimingute tegemisest ja takistada ärikeelu saanud isikutel Eestis ettevõtjana tegutseda.

MTA on analüüsinud võimalikke rahvusvahelisi andmebaase, et saada selgust, millist infot need sisaldavad, millist väärtust need andmed võivad omada ning kas need võiks olla aluseks mitteresidentist füüsilisele isikule digi-ID väljastamata jätmiseks, lähtudes isikut tõendavate dokumentide seaduses toodud keeldumise õiguslikest alustest.

Analüüsi tulemusel on MTA teinud kindlaks, et MTA-le teadaolevates andmebaasides sisalduvat infot ei ole võimalik automaatselt toimuvates e-residentide eel- ja järelkontrolli protsessides füüsiliste isikute taustauuringuks kasutada. Peamiste põhjustena saab tuua välja asjaolud, et enamik andmebaase võimaldab vaid üksikpäringute tegemist; andmed sisaldavad peamiselt infot juriidiliste, mitte füüsiliste isikute kohta ning MTA-l puudub ka õiguslik alus rahvusvaheliste massandmete integreerimiseks MTA süsteemidesse kombineeritult MTA andmetega.

## E-residentsuse programmi tulud ületavad kulused, kuid enamiku tuludest maksab väike hulk ettevõtteid

### Ühelgi asutusel ei ole järjepidevat ja ühetaolist ülevaadet e-residentsuse programmi kogukuludest ega -tuludest

96. E-residentsuse käivitamisel seadis valitsus eesmärgiks luua Eestis teenused ning äri- ja tegevuskeskkond, mis tooksid Eestile ligi 10 miljonit e-residenti aastaks 2025. Valitsus selgitas programmi eesmärgi täitmisest saadavat kasu sellega, et e-residentide loodud uued ettevõtted kasvatavad majandust ja toovad riigieelarvesse lisatulu.<sup>26</sup>

97. Riigikontroll eeldas, et e-residentsuse programmi eest vastutav Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse (EAS) e-residentsuse meeskond peab ülevaadet valitsuse seatud eesmärgi saavutamisest ehk Eestile lisatulu toomisest (sh nii programmi kuludest kui ka tuludest). Samuti eeldas Riigikontroll, et e-residentsuse programmi tulud ületavad senise viie tegutsemisaasta tulemusena kulused.

98. E-residentsuse programmi tulude arvestamisel lähtus Riigikontroll sellest, et lisatulu Eesti majandusse saavad tuua **uued e-residentid** ehk välismaalased, kel pole Eestiga varasemat seost ja kes on hakanud Eestis ettevõtlusega tegelema pärast e-residentiks saamist.<sup>27</sup>

99. Riigikontrolli auditi alguses ilmnes, et e-residentsuse programmi kogukulust pole ühetaolist ja järjepidevat ülevaadet EASi e-residentsuse meeskonnal ega Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil. Näiteks ei ole ülevaadet kõikide kulude ega programmi tõttu kulutusi teinud asutuste kohta.

100. Lisaks tõdeti 2018. aastal tehtud EASi siseauditis, et programmi tulemuste mõõtmise meetoodika, seal hulgas ka see, millist tüüpi

<sup>26</sup> „E-residentsuse algatuse laiendamine – 10 miljoni e-eestlase programmi algatamine“, väliskaubandus- ja ettevõtlusministri 28.11.2014. a memorandum valitsuskabineti 04.12.2014. a nõupidamisele.

<sup>27</sup> Vt täpsemalt meetoodikat „Auditi iseloomustusest“.

### E-residentsuse programmi kulud ja tulud

**Uued e-residentid ettevõtjad** – e-residentid, kellel puudub varasem seos Eesti ettevõtetega ja kes on taotlenud e-residentsust hiljemalt poole aasta jooksul pärast ettevõtte loomist või ostmist.

#### Teadmiseks, et

**e-residentsuse programmi raames kulutusi teinud asutused on** PPA, MTA, EAS, Registrate ja Infosüsteemide Keskus, Riigi Infosüsteemi Amet, Välisministeerium, Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus, Notarite Koda, Riigikantselei ja Maa-amet.

ettevõtteid programmi koondnumbri sisse arvestatakse, vajab täpsustamist.<sup>28</sup> Näiteks arvestati koondnumbri sisse ka e-residentidega seotud mittetulundusühingud ja korteriühistud.

101. Samuti ilmnes, et EASi e-residentsuse meeskond arvestab tulude hulka ka e-residentsuse taotlemise ja ettevõtte loomise riigilõivud.<sup>29</sup>

102. Nimetatud asjaolud viitavad sellele, et ka programmi kogutuludest pole täpse metoodikaga ühetaolist ülevaadet. Seetõttu otsustas Riigikontroll auditi käigus välja selgitada e-residentsuse programmi kogukulud ja -tulud.

103. Programmi kuludest ülevaate saamiseks pöördus Riigikontroll iga e-residentsuse programmi tõttu kulutusi teinud asutuse poole ning uuris, milliseid kulutusi on nad teinud avaliku sektori rahastusallikatest, mida nad poleks ilma e-residentsuse programmita teinud.

### Teadmiseks, et

**ettevõtete otsesed maksud on** need, millega maksustatakse ettevõtteid. Põhilised neist on juriidilise isiku tulumaks ja tööjõumaksud.

**Ettevõtete kaudsed maksud on** need, millega maksustatakse tarbijat ning mida vahendavad riigile ettevõtted. Põhilised neist on käibemaks ja erinevad aktsiisid.

104. E-residentsuse programmi otsesteks tuludeks<sup>30</sup> luges Riigikontroll uute e-residentide osalusega ettevõtete otseid makse ehk juriidilise isiku tulumaksu ja tööjõumakse<sup>31</sup>. Programmi tulude väljaselgitamiseks<sup>32</sup> tegi Riigikontroll päringud MTAsse, PPAsse ning Registrite ja Infosüsteemide Keskusesse.

105. Lisaks otsestele tuludele tegi Riigikontroll ülevaate ka kaudsetest tuludest, mille tarvis tehti auditi käigus e-residentide teenuseosutajate<sup>33</sup> seas veebiküsitlus<sup>34</sup>. Selle raames selgitati välja e-residentide teenindamisest saadud tulult ja selle teenindamisele kulunud töötasudelt Eestis makstud maksude kogusumma.

106. E-residentsuse programmi viie aasta kulude ja otseste tulude kõrvutamisel selgus, et programmile on kulunud kokku 15,7 miljonit eurot ning otsest tulu on riigile laekunud 25,2 miljonit eurot. See tähendab, et programmi otsesed tulud ületavad kulusid 9,5 miljoni euro võrra. Samaaegselt tulude kasvuga kasvavad ka programmi kulud, näiteks koos 2020. aastaks planeeritud kuludega kasvab programmi kogukulu 22,4 miljoni euroni (vt joonis 4).

<sup>28</sup> Anu Alber, Janika Veermäe, Laura Lätt. „E-residentsuse programmi audit“, EAS, 2018.

<sup>29</sup> Ott Vatter, e-residentsuse projekti tegevjuht, EAS. „e-Residentsus 2.019“. Ettekanne konverentsil „e-Residentsus 2.0. Uus riski ja kvaliteedijuhtimise mudel“, 05.11.2019.

<sup>30</sup> Riigikontroll ei arvestanud e-residentsuse programmi kulu-tulu analüüsis e-residentsuse taotlemise ega ettevõtte alustamise riigilõive, sest [riigilõivu seaduse](#) § 4 lg 1 järgi lähtub riigilõivumäär kulupõhimõttest, mille järgi kehtestatakse määr lähtuvalt toimingute tegemisega kaasnevatest kuludest.

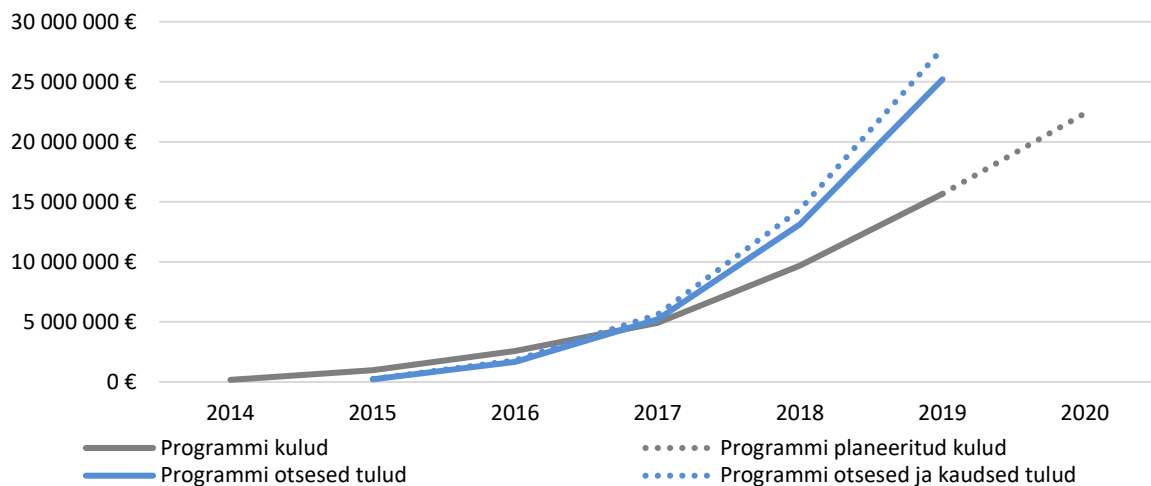
<sup>31</sup> Loe e-residentide sotsiaalmaksu kohta lisast C.

<sup>32</sup> Vt täpsemalt metoodikat „Auditi iseloomustusest“.

<sup>33</sup> Vt täpsemalt peatükist „E-residendid kasutavad Eesti e-teenuseid, kuid digi-ID-d pikendavad vähesed“.

<sup>34</sup> Vt täpsemalt metoodikat „Auditi iseloomustusest“.

#### Joonis 4. E-residentsuse programmi kumulatiivsed kulud ja tulud<sup>35</sup> aastatel 2014–2019



Allikas: Riigikontroll PPA, MTA, EASI, Registre ja Infosüsteemide Keskuse, Riigi Infosüsteemi Ameti, Välisministeeriumi, Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuse, Notarite Koja, Riigikantslei ja Maa-ameti andmete põhjal

107. Kui lisada programmi otsestele tuludele ka kaudsed tulud, on programmi tulud kokku 27,8 miljonit eurot ehk tulud ületavad kulusid 12,1 miljoni euro võrra. E-residentsuse programmi tulud hakkasid kulusid nähtavalt ületama programmi neljandal tegutsemisaastal ehk 2018. aastal.

#### Ettevõtete maksutulu uute e-residentide päritolu järgi

108. Riigikontroll kõrvutas ka uute e-residentide ettevõtete Eestis makstud makse ettevõtete osanike kodakondsuse järgi. Eesmärk oli saada ülevaade<sup>36</sup>, millistest riikidest pärit uute e-residentide ettevõtteid makse maksavad.

109. Riigikontrolli analüüs näitas, et e-residentsuse programmi esimese viie aasta jooksul on enim makse maksnud ettevõtteid, mille osanikud on Venemaa, Soome ja Ukraina kodakondsusega uued e-residentid ettevõtjad. Nende kolme riigi osanikega ettevõtteid on aastatel 2015–2019 maksnud veidi üle poole (52%) kogu programmi otsesest tulust.

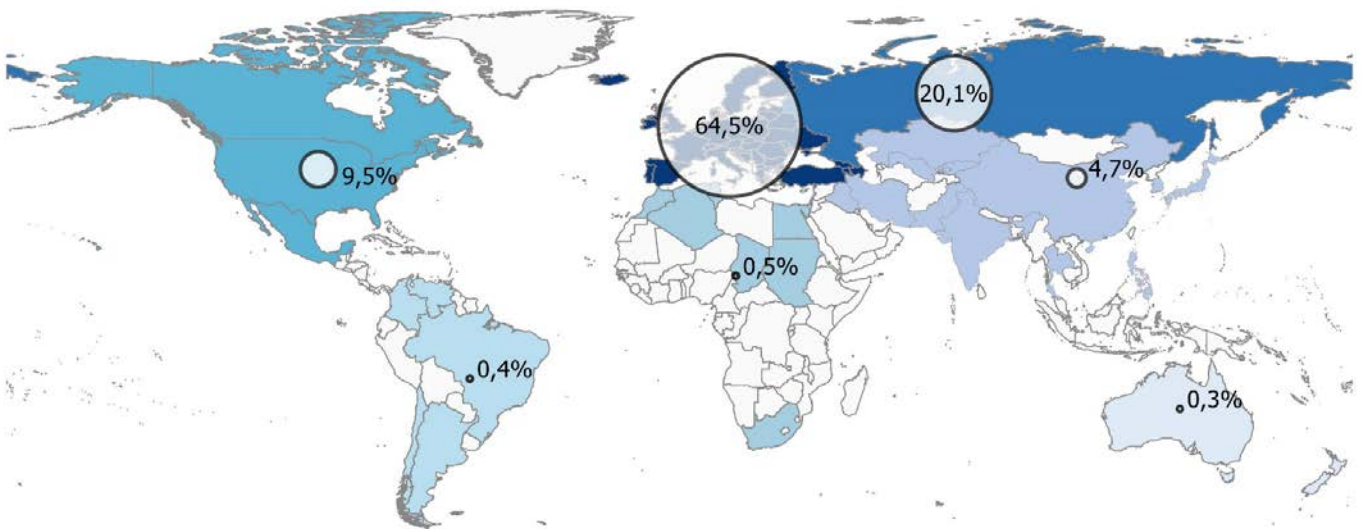
**ELi lähiriigid** – Euroopa Majanduspiirkonna ja Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni liikmed, ELi kandidaatriigid ja potentsiaalsed kandidaatriigid ning ELi idapartnerluse riigid.

110. Kui vaadata e-residentide ettevõtete Eestis tasutud maksude kogusummat maailma mastaabis, saab täheldada, et 65% maksudest on pärit Euroopa Liidust ja selle lähiriikidest (vt joonis 5). Kui sellesse arvestusse lisada ka Venemaa, on sama näitaja 85%. Seega kogu ülejäänud maailma riikidest pärit uute e-residentide ettevõtete makstud maksude summa moodustab programmi otsestest tuludest 15%.

<sup>35</sup> Tulud 30.11.2019. a seisuga.

<sup>36</sup> Vt täpsemalt metoodikat „Auditi iseloomustusest“.

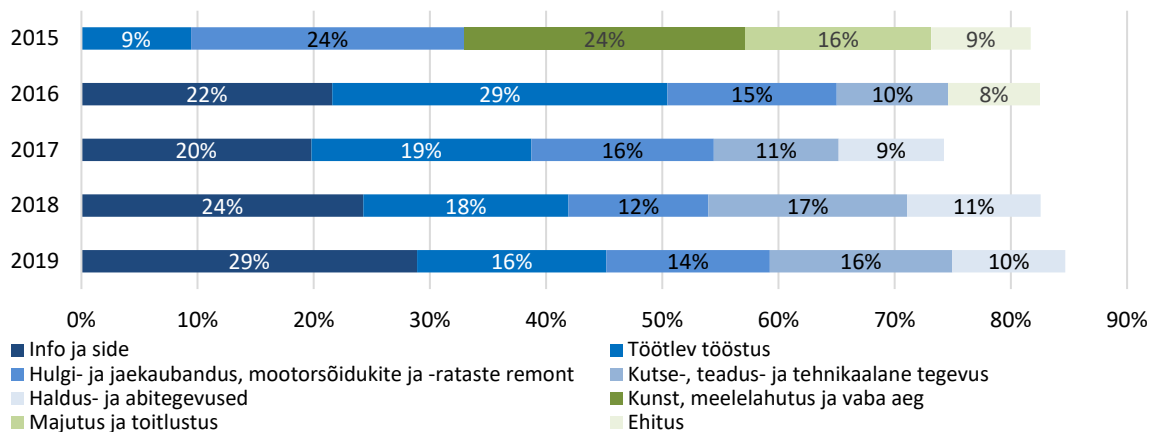
Joonis 5. Uute e-residentide ettevõtete Eestis makstud maksud e-residentide kodakondsuse järgi aastatel 2014–2019<sup>37</sup>



Allikas: Riigikontroll PPA, MTA ja Registreite ja Infosüsteemide Keskuse andmete põhjal

111. Uute e-residentide ettevõtete makstud makse valdkondade järgi vaadates saab täheldada, et alates 2017. aastast on enim esile tõusnud IT ja side, mis moodustab enam kui veerandi makstud maksude summast (vt joonis 6). Järgnevad töötlev tööstus; kutse-, teadus- ja tehnikaalane tegevus; hulgi- ja jaekaubandus, mootorsõidukite ja mootorrataste remont ning haldus- ja abitegevused.

Joonis 6. Uute e-residentide ettevõtete tasutud maksude jaotus viie suurima valdkonna järgi aastatel 2015–2019<sup>38</sup>



Allikas: Riigikontroll PPA, MTA ja Registreite ja Infosüsteemide Keskuse andmete põhjal

112. Kokkuvõtvalt on e-residentsuse programmi tulud ületanud kulused ehk programm on toonud Eestile lisatulu ja aidanud saavutada seatud eesmärki. Samas pole programmi eest vastutaval EASi e-residentsuse meeskonnal ega ühelgi teisel asutusel järjepidevat ja ühetaolist ülevaadet programmi kogutuludest ega -kuludest.

<sup>37</sup> Täpne ajavahemik: 01.12.2014–30.11.2019. Värviga tähistamata riikide kodanike ettevõtteid ei ole Eestile otseseid maksu maksnud.

<sup>38</sup> Täpne ajavahemik: 01.12.2014–30.11.2019. Joonisel on kajastatud ainult peamised e-residentide tegevusvaldkonnad.

## Enamik e-residentidest ettevõtjaid on Eesti ettevõtluses uued

113. E-residentsuse käivitamisel selgitas valitsus programmi eesmärgi saavutamiseks saadavat kasu sellega, et e-residentide loodud uued ettevõtted kasvatavad majandust ja toovad riigieelarvesse lisatulu.<sup>39</sup>

114. Riigikontroll eeldas, et e-residentsuse programmiga on liitunud eelkõige uued välismaa ettevõtjad ehk uued e-residentidest ettevõtjad.

115. Riigikontrolli analüüs<sup>40</sup> näitas, et enam kui 12 000-st e-residentidest ettevõtjast saab enamikku (82,5%) pidada uuteks. Ülejäänud e-residentidel (17,5%) on olnud varasem seos Eesti ettevõtetega või nad on taotlenud e-residentsust enam kui pool aastat pärast ettevõtte loomist või ostmist ehk eeldatavasti pole nad alustanud Eestis ettevõtlusega e-residentsuse tõttu.

116. Uued e-residentidest ettevõtjad olid 2019. a novembri seisuga osanikud kokku ligi 9300 ettevõttes (vt tabel 1). Samas, otseseid makse maksis neist Eestis 15%. Seejuures on programmi esimese viie aasta jooksul enamiku (95%) uute e-residentide ettevõtete otsesest maksudest maksnud 6% ettevõttest. Järelikult sõltub programmi tulu väikesest hulgast ettevõtetest. Enamik uute e-residentide ettevõtteid ei maksa Eestis makse.

**Tabel 1. Uute e-residentide osalusega ettevõtted ja neist makse maksnute osakaal aastatel 2015–2019<sup>41</sup>**

Näitaja	2015	2016	2017	2018	2019 <sup>42</sup>
Uute e-residentide osalusega ettevõtete arv	533	1758	4072	8268	9269
... neist otseseid makse maksnud ettevõtete osakaal	11%	13%	14%	13%	15%
... neist 95% otsesest maksudest maksnud ettevõtete osakaal	6%	5%	6%	6%	6%

Allikas: Riigikontroll PPA, MTA ja Registre ja Infosüsteemide Keskuse andmete põhjal

117. Lisaks maksude maksmisele tegi Riigikontroll ülevaate uute e-residentide enamusosalusega<sup>43</sup> ettevõtete loodud töökohtadest. Loe pikemalt lisast B.

118. Ülevaates koostamise käigus selgus, et e-residentsuse programmi esimese viie aasta jooksul oli töökohti loonud keskmiselt 9% e-residentide ettevõtetest. 2019. aasta oktoobri lõpu seisuga oli e-residentide ettevõtetes üle 1300 töökohta kokku enam kui 700 ettevõttes, millest enam kui pooled olid nn ühemehefirmad. Seejuures on töökohtade arv kasvanud sarnases tempos ettevõtete arvu kasvuga.

<sup>39</sup> „E-residentsuse algatuse laiendamine – 10 miljoni e-eestlase programmi algatamine“, väliskaubandus- ja ettevõtlusministri 28.11.2014. a memorandum valitsuskabineti 04.12.2014. a nõupidamisele.

<sup>40</sup> Ajavahemikul 01.04.2019–30.11.2019 lisandunud ettevõtetest on andmed üksnes nende kohta, kes olid samal ajal Eestis otseseid makse maksnud. Eelneva perioodi info on kõikne.

<sup>41</sup> Täpne ajavahemik: 01.12.2014–30.11.2019.

<sup>42</sup> 2019. a andmed on 30. novembri seisuga. Ajavahemikul 01.04.2019–30.11.2019 lisandunud ettevõtetest on andmed üksnes nende kohta, kes olid samal perioodil Eestis otseseid makse maksnud. Eelneva perioodi info on kõikne.

<sup>43</sup> Vt täpsemalt metoodikat „Auditi iseloomustusest“.

**Uued välismaa ettevõtjad ehk uued e-residentidest ettevõtjad**

**Uute e-residentide enamusosalusega ettevõtete loodud töökohad**

119. E-residentsuse programmi viie esimese tegutsemisaasta jooksul on uute e-residentide ettevõtte liikunud järjest enam selles suunas, et üha suuremal osal neist on töötajaid igal kuul, mil ettevõtte on aasta jooksul tegutsenud. Kui 2015. aastal oli püsivalt töötajaid 10%-l töötajatega ettevõtetest igal kuul, mil ettevõtte tegutsenud oli, siis 2019. aasta oktoobri seisuga oli sama näitaja 41%.

120. 2019. aasta oktoobri seisuga oli e-residentide ettevõtete keskmine palk veidi üle 1400 euro ja mediaanpalk ligi 780 eurot. Mõlemad näitajad on programmi seniste aastate jooksul kokkuvõttes kasvanud märgatavalt.

121. Kokkuvõttes on e-residentsuse programmiga liitunud eelkõige uued välismaa ettevõtjad, kelle ettevõtete makstud maksud on aidanud programmi kasumisse viia. Samas on programmi esimese viie tegutsemisaasta jooksul 95% otsestest maksudest maksnud vaid 6% uute e-residentide ettevõtetest. Programmi sama perioodi otsestest tuludest 85% on pärit ettevõtetest, mille e-residentid osanikud on pärit EList või selle lähiriikidest.

## Riigikontrolli järeldused ja soovitused

122. **Riigikontrolli hinnangul** on e-residentsuse programm toonud Eesti ärimaastikule uusi ettevõtjaid, kelle tegevus on Eestile toonud lisatulu. Samas puudub programmi kuludest ja tuludest järjepidev ning ühetaoline ülevaade, mistõttu on EASi e-residentsuse meeskonnal ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil keerulisem teha teadlikke otsuseid programmi juhtimisel.

123. **Riigikontrolli soovitus väliskaubandus- ja infotehnoloogia-ministrile:** pidada järjepidevat, ühetaolist ja võimalikult täpse meetodiga ülevaadet e-residentsuse programmi kogukuludest ja -tuludest, et EASi e-residentsuse meeskond ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium saaksid teha läbimõeldumaid juhtimisotsuseid. Seejuures anda e-residentsuse programmi nõukogule regulaarselt ülevaade programmi kulude ja -tulude seisust.

**Väliskaubandus- ja infotehnoloogia-ministri vastus:** nõustume, et parimate juhtimisotsuste huvides on oluline e-residentsuse programmi kulude ja tulude järjepidev, ühetaoline ja täpne arvestus, ning oleme vastava metoodika juba rakendanud.

2018. aastal töötati välja kõigi e-residentsuse programmiga seotud osapoolte jaoks üheselt mõistetav metoodika programmi kogukulude ja -tulude arvestamiseks. Muu hulgas esitatakse selle alusel e-residentsuse programmi nõukogule igal aastal ülevaade programmi kulude ja tulude kohta ning järgneva aasta prognoosid, koos vastavate eesmärkide ja planeeritud tegevustega. Nimetatud metoodikat on alates 2018. aastast tänaseni kasutatud ning seda täiendatakse vastavalt vajadusele, uute asjaolude ilmnemisel.

**Riigikontrolli kommentaar:** EASi täiendavate selgituste kohaselt hakati programmiga seotud kulusid süsteemselt koguma 2018. aastal. Riigikontrollile esitatud andmetest nähtub, et eelnevate aastate kulude kohta puudub ühtsetel alusel ülevaade. Kuna täpne ülevaade programmi esimeste tegevusaastate kulude kohta puudub, siis pole võimalik ka programmi kogukulude osas täpset ülevaadet saada.



Riigikontroll ei nõustu ka väitega, et alates 2018. aastast on paigas osapoolte jaoks üheselt mõistetav meetodika programmi kogukulude ja -tulude arvestamiseks. Audit näitas, et ka e-residentsuse meeskonna 2018. aasta kohta tehtud arvestus ei sisalda kõiki e-residentsuse programmi tõttu tehtud kulusid. Näiteks on arvestusest täielikult välja jäetud Välisministeeriumi ning MTA kulud, mis on tehtud e-residentsuse programmi tõttu. Kui MTA kulud on väiksemad, siis Välisministeerium kinnitas Riigikontrollile, et kulu seoses e-residentsuse programmiga oli 2018. aastal ligi miljon eurot. Perioodil 2015–2019 kulus Välisministeeriumil seoses programmiga ligi 3 miljonit eurot.

## E-residendid kasutavad Eesti e-teenuseid, kuid digi-ID-d pikendavad vähesed

### E-residendid teevad digi-ID-põhiseid toiminguid ja kasutavad ettevõtluseks vajalikke avalikke e-teenuseid Eesti inimestega võrreldaval määral

124. Eesti e-teenuste kasutamise võimaldamine e-residentidele on e-residentsuse programmi üks peamine eesmärk.<sup>44</sup>

125. Sellest tulenevalt eeldas Riigikontroll, et e-residendid kasutavad Eesti e-teenuseid ning teevad digi-ID-põhiseid toiminguid.

126. Selleks, et teada saada, kas ja milliseid digitoiminguid e-residendid teevad, küsis Riigikontroll PPA-lt välja SK ID Solutions ASi<sup>45</sup> hallatava digitoimingute logide statistika.

127. E-residentidel on võimalik tuvastada end elektrooniliselt ja anda digiallkirju e-residendi digi-ID ja Smart-ID abil. SK ID Solutions ASil pole kohustust Smart-ID abil tehtud toimingute logisid PPA-le edastada, mistõttu ei kajastu see info digitoimingute statistikas.

128. Elektroonilise isikutuvastamise statistikast nähtub, et keskmine<sup>46</sup> osakaal e-residentidest, kes olid autentitud vähemalt ühe korra kuus ajavahemikul 01.12.2014–28.02.2019, oli 14%. E-residentide keskmine autentimiste arv kuus eelnimetatud ajal oli 7. Digiallkirjastajate osakaal kogu selle aja jooksul oli 12% ja antud digiallkirjade keskmine arv kuus oli 6 (vt täpsemalt lisast D).

129. E-residentide jaoks on programmi suunitluse järgi olulised ettevõtlusega seotud e-teenused (nt ettevõtjaportaali ja e-aruandluskeskkond). PPA andmete kohaselt on e-residentide põhjendused programmiga liitumisel samuti peamiselt soov asutada asukohast sõltumatu ettevõtte (41%) ning tuua oma ettevõtte Eestisse (27%). Seega on e-teenuste kasutamisel põhjendatud vaadelda, kuidas e-residendid kasutavad ettevõtlusega seotud e-teenuseid.

130. Ettevõtjaportaali kasutamise statistikast selgub, et võrreldes Eesti elanikega kasutas e-residentidest mõnevõrra suurem osa ettevõtjaportaali

<sup>44</sup> [Mitteresidentidele digitaalse isikutunnistuse väljaandmine: e-residentsuse loomine](#), Isikut tõendavate dokumentide seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu 699 SE lisa 1, 2014.

<sup>45</sup> SK ID Solutions AS haldab Eesti isikut tõendavate dokumentide, mh ka digi-ID sertifikaatide väljaandmist.

<sup>46</sup> Kõik koguperioodi kokkuvõtavad tulemused on esitatud kaalutud keskmisena.

## Digitoimingud

**E-teenused** – internetikeskkonnas pakutavad teenused ja võimalus teha elektroonselt toiminguid, näiteks vaadata ja edastada andmeid.

Allikas: e-teenuste disainimise käsiraamat. 2014

**Digi-ID-põhised toimingud** on isikutuvastus ehk autentimine e-teenustesse turvaliselt sisselogimisel ning digiallkirjastamine.

**Smart ID** – SK ID Solutions ASi loodud elektroonilise identiteedi lahendus, mis võimaldab autentimist ja digiallkirjade andmist.

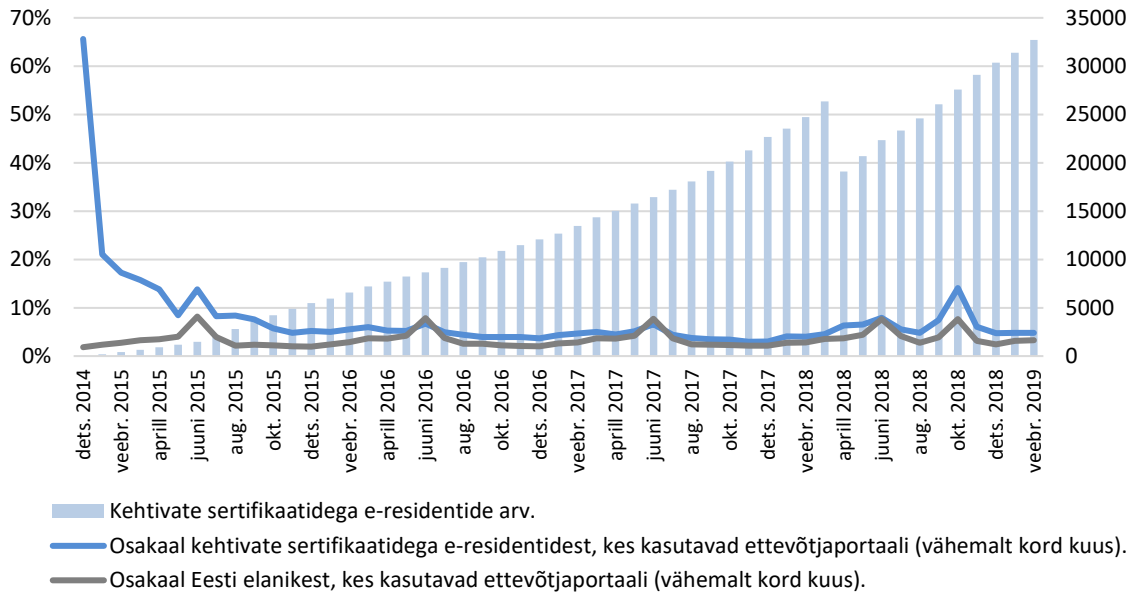
## Ettevõtluseks vajalike avalike e-teenuste kasutamine

**Ettevõtjaportaali** – keskkond, kus saab esitada avaldusi uue äriühingu registreerimiseks, registriandmete muutmiseks, likvideerimiseks ja kustutamiseks.

**E-aruandluskeskkond** – keskkond, mis võimaldab koostada, allkirjastada ja äriregistrile esitada majandusaasta aruandeid.

(vt joonis 7). Keskmine osakaal e-residentidest, kes portaali kasutas, oli kogu perioodi jooksul 5%, Eesti elanike osakaal 3%.

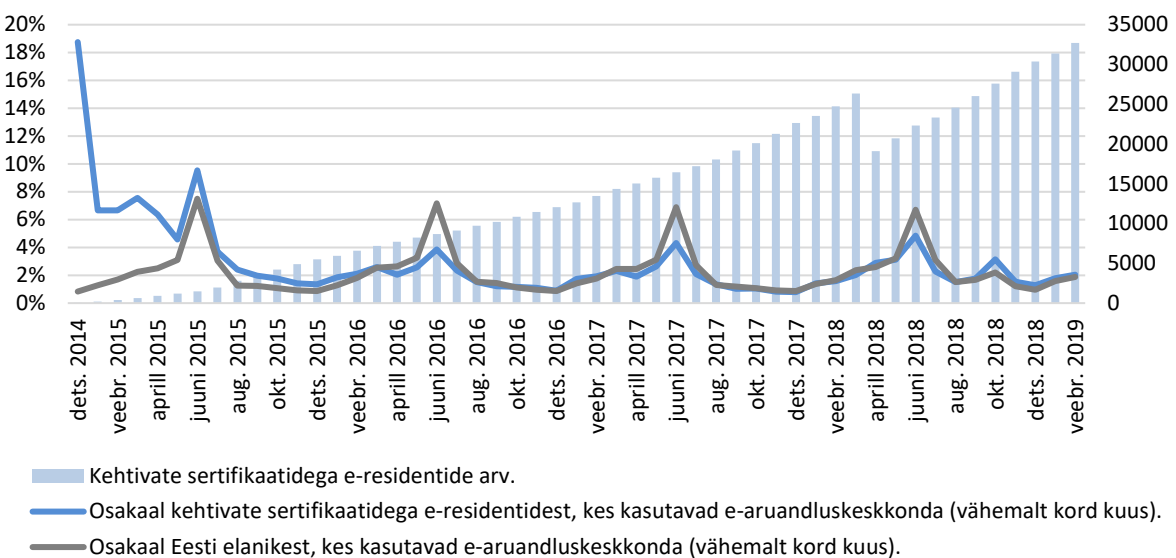
**Joonis 7. Ettevõtjaportaali kasutajate osakaal e-residentide ja Eesti täisealiste elanike seas ajavahemikul detsember 2014 – veebruar 2019<sup>47</sup>**



Allikas: Riigikontroll Registre ja Infosüsteemide Keskuse, PPA ja Statistikaameti andmete põhjal

131. E-aruandluskeskkonna kasutamise statistika (vt joonis 8) järgi kasutas keskkonda sisuliselt sama osakaal e-residentidest kui Eesti elanikest. Osakaal e-residentide st, kes keskkonda kasutas, oli kogu perioodi jooksul 2%, Eesti elanike osakaal on 2,2%.

**Joonis 8. E-aruandluskeskkonna kasutajate osakaal e-residentide ja Eesti täisealiste elanike seas ajavahemikul detsember 2014 – veebruar 2019**



Allikas: Riigikontroll Registre ja Infosüsteemide Keskuse, PPA ja Statistikaameti andmete põhjal

<sup>47</sup> Joonistel 7 ja 8 esitletud kehtivate sertifikaatide arvu vähenemine 2018. aasta aprillis on tingitud asjaolust, et sel ajal kaotasid kehtivuse sertifikaadid, mida e-residendid ei pikendanud kauguuendamise teel. Kauguuendamise vajaduse põhjustas ID-kaardi kriis 2017. aasta sügisel.

**Äriregister** – koondab andmed kõigi Eestis registreeritud juriidiliste isikute kohta ning infosüsteemis saab vaadata äri- ja mittetulundusühingute andmeid.

**E-maksuamet** – keskkond, kus füüsilised kui ka juriidilised isikud saavad esitada erinevaid deklaratsioone, nt tulu- ja sotsiaalmaksu ning kohustusliku kogumispensioni ja töötuskindlustusmaksete deklaratsioone. Ühtlasi on võimalik kasutada erinevaid e-tolliteenuseid. Samuti saavad tööandjad registreerida e-MTA-s töötajaid.

### Avalike e-teenuste kasutamise sagedus

### Avalike e-teenuste kasutajasõbralikkus

### Avalike e-teenuste kasutajatoe kättesaadavus

132. **Äriregistrit** kasutas ligi 2% e-residentidest ja veidi üle 1% Eesti elanikest. **E-maksuametit** kasutas 2% e-residentidest. E-maksuameti kasutamist ei saanud Riigikontroll Eesti elanikega võrrelda, sest MTA-l polnud võimalik edastada vastavat teavet andmete liiga suure mahu tõttu<sup>48</sup>.

133. Kokkuvõtvalt selgus, et e-residendid teevad digitoiminguid ja kasutavad ettevõtlusega seotud avalikke e-teenuseid samaväärselt Eesti elanikega. Samas, hoolimata e-residentsuse programmi suunitlusest ettevõtlusele, ei ole ettevõtlusega seotud e-teenuste kasutajate osakaal e-residentide seas suurem kui kõigi täiskasvanud Eesti elanike seas.

### E-residentide hinnangul on avalikud e-teenused üldjuhul kättesaadavad ja kasutajasõbralikud

134. Lisaks e-teenuste kasutamise võimaldamisele on e-residentsuse programmiga seotud eesmärgiks ka muuta avalike e-teenuste kasutamine e-residentidele mugavamaks.<sup>49</sup>

135. Riigikontroll eeldas, et e-residendid leiavad avalikud e-teenused kergesti üles ning need on nende hinnangul kasutajasõbralikud.

136. E-residentide hinnangu väljaselgitamiseks tegi Riigikontroll EASI vahendusel e-residentide seas veebiküsitluse.<sup>50</sup>

137. Tulemused näitasid, et enamik küsitlusele vastanud e-residentidest (64%) on vähemalt üht avalikku e-teenust kasutanud ühe korra.<sup>51</sup> Küsitluse tulemustele tuginedes ei ole e-residentidel suuri probleeme avalike e-teenuste leidmisega. 8% küsitlusele vastanud e-residentidest, kes kasutasid avalikke e-teenuseid, märkisid, et neil oli raske või pigem raske avalikke e-teenuseid üles leida. Ülejäänud vastanutel probleeme ei olnud.

138. Üle poole küsitletud e-residentidest (56%) pidas avalikke e-teenuseid kasutajasõbralikeks ning kolmandik (34%) pigem kasutajasõbralikeks. Need, kes leidsid, et avalikud e-teenused ei ole kasutajasõbralikud, töid peamise põhjustena välja e-teenuse keerukuse, liigse ajakulu kasutamisel ning ebapiisavad juhendid ja kasutajatoe.

139. Küsitletud e-residentidest 72% ei vajanud abi avalike e-teenuste kasutamisel. Vastajatest 16% vajas abi ning küsis seda otse teenuseosutajalt. 12% vajas abi, kuid ei küsinud seda otse avaliku e-teenuse osutajalt, vaid teiselt (nt virtuaalkontori) teenuseosutajalt.

140. Kõige enam vajasid küsitlusele vastanud e-residendid abi e-maksuameti (44% teenuse kasutajatest) ja ettevõtjaportaali kasutamisel (29%). Enamik vastajatest (82%)<sup>52</sup>, kes küsisid abi otse teenuseosutajalt,

<sup>48</sup> MTA 17.04.2019. a vastus Riigikontrolli päringule.

<sup>49</sup> Valitsuskabineti 08.08.2019. a nõupidamisele esitatud memorandum.

<sup>50</sup> Vt täpsemat metoodikat „Auditi iseloomustusest“.

<sup>51</sup> Küsitlus hõlmas 11 ettevõtlusega seotud avalikku e-teenust: Eesti riigi infoportaal eesti.ee, ettevõtjaportaal, e-äriregister, e-maksuamet, majandustegevus register, Statistikaameti e-teenused, Eesti hariduse infosüsteem, e-apostill, Eesti Panga ja finantsinspektsiooni andmekogumisportaal, strateegilise kauba infosüsteem Stratlink.

<sup>52</sup> Osakaal on võetud 16% vastanutest, kes vajasid abi e-teenuse kasutamisel.

## Teadmiseks, et

**avalikest e-teenustest tunnevad e-residendid puudust** kindlustusega seotud teenustest (tervise- ja pensioni-kindlustus) ning sooviksid lihtsamalt taotleda Eesti viisat.

**E-residentidest juhataste liikmetel on kohustus maksta ettevõtte juhataste liikmetest e-residentide tasult sotsiaalmaksu** ning see annab e-residentidele õiguse nii ravi- kui ka pensionikindlustuseks. Loe e-residentide sotsiaalmaksu kohta lähemalt lisast C.

**Riigikogu võttis vastu välismaalaste seaduse muudatuse**, millega loodi võimalused taotleda viisat kaugtöö eesmärgil.<sup>53</sup> See laiendab pikaajalise Eesti viisa taotlemise võimalusi ka e-residentide jaoks.

## Erasektori teenuste kättesaadavus

said vastuse oma päringule. Abi mittesaanute osakaal oli suurim Statistikaameti (33% abi küsinutest) ja ID-kaardi abi puhul (26%).

141. Peamine põhjus, miks abi ei saadud, oli aeg – kasutajatugi on avatud e-residentidele ebasobival ajal. Näiteks jäi neljandik e-residentidest ID-kaardi abiliinile pöördudes abita. See võib Riigi Infosüsteemi Ameti kohaselt olla seotud abiliini teenuseosutaja vahetusega, mis on vähendanud klienditoe kättesaadavust. Alates 01.07.2018 võtab ID-kaardi abiliin kõnesid vastu tööpäeviti kl 8–19, kui see eraldati ööpäev läbi toimivast sertifikaatide peatamiseks mõeldud telefoninumbrist.<sup>54</sup>

142. E-residendid pärinevad 174 riigist, mis paiknevad erinevates ajavööndites. Lisaks kasvab väljastpoolt ELi programmiga liituvate e-residentide osakaal. Kuna Eesti tööaeg ning e-residenti päritoluriigi tööaeg ei pruugi kattuda, võib e-residentidel kohati olla raske kasutajatoega ühendust saada.

143. Kuna digi-ID kaardi toimimine on kõigi teiste e-teenuste kasutamise eeldus, siis on oluline et e-residendid saaksid ID-kaardi abiliinilt kiiret ja asjakohast abi. ID-kaardi abiliini tööaeg peaks arvestama e-residentide arvu kasvust tulenevaid vajadusi.

144. Kokkuvõtvalt ei ole e-residentide hinnangul olulisi probleeme avalike e-teenuste leidmisega ning enamik e-residente peab neid kasutajasõbralikuks. Valdav osa e-residente, kes vajasis abi e-teenuste kasutamisel, seda ka said. Abi mittesaanute puhul oli oluliseks takistuseks ID-kaardi abiliini ebasobiv tööaeg, sest paljude e-residentide päritoluriigi tööaeg erineb Eesti omast. E-residentide lisandudes võib see probleem hakata puudutama rohkemaid.

## Erasektori teenused on üldjuhul e-residentidele kättesaadavad, kuid pangateenuste kasutamine on raskendatud

145. E-residentsuse programmi alguses seadis valitsus eesmärgiks luua e-residentidele vajalik äri- ja tegevuskeskkond.<sup>55</sup> Lisaks avalikele e-teenustele on oluline osa äri- ja tegevuskeskkonna loomisel erasektori teenustel.

146. Riigikontroll eeldas, et erasektori teenused on e-residentidele kättesaadavad ning äritegevust puudutavad takistused kõrvaldatud.

147. Riigikontroll uuris EASi vahendusel, millised on e-residentide hinnangud seoses erasektori teenustega. Selle teadasaamiseks tehti veebiküsitlus.<sup>56</sup>

148. Veebiküsitluse tulemused<sup>57</sup> näitasid, et Eesti erasektori teenused on e-residentidele üldiselt kättesaadavad. Pooled küsitlusele vastanud

<sup>53</sup> [Välismaalaste seadus](#), § 62<sup>5</sup>.

<sup>54</sup> [Pühapäeval muutub ID-kaardi abiliini number](#). ID-kaardi veebileht, 28.06.2018.

<sup>55</sup> E-residentsuse algatuse laiendamine – 10 miljoni e-eestlase programmi algatamine“, väliskaubandus- ja ettevõtlusministri 28.11.2014. a memorandum valitsuskabinetil 04.12.2014. a nõupidamisele.

<sup>56</sup> Vt täpsemat metoodikat „Auditi iseloomustusest“.

<sup>57</sup> Küsitlus hõlmas peamiselt viit erasektori teenuste rühma: pangandus ja makseasutused; virtuaalkontor; maksu- ja õigusnõustamine; müügi- ja turundusteenused; värbamise ja ümberasumise teenus, kindlustus.

e-residentidest on kasutanud vähemalt ühte erasektori teenust ning enamik (90%) on erasektori teenustega rahul või pigem rahul.

149. Samas näitas küsitlus, et e-residendid kasutavad sageli erasektori teenuseosutajate abi Eesti e-teenuste kasutamisel. Registreeritud ja Infosüsteemide Keskuse hinnangul peituvad põhjused nii kasutajamugavuses kui ka digitaristus orienteerumises, mis pole välismaalaste jaoks nii lihtne kui kohalikele elanikele.

150. Vaatamata sellele, et üldiselt ollakse erasektori teenustega rahul, on kitsaskohaks ebapiisavad võimalused kasutada pangateenuseid. Näiteks töid küsitluses osalenud välja, et pangad sulgevad e-residentide kontosid ning uutel e-residentidel on keeruline Eestis pangakontot avada.

151. Pankade jaoks on e-residendid üks osa kõikidest mitteresidentidest klientidest. Seoses rahapesu tõkestamise karmistunud reeglitega on mitteresidentide hoiuste osakaal Eestis tegutsevates pankades oluliselt vähenenud.<sup>58</sup> Pangaliidu selgitusel on üks peamistest põhjustest, miks mitteresidentidele (sh e-residentidele) konto avamisest keeldutakse, seose puudumine Eestiga.

152. E-residentsuse programm võimaldab asukohast sõltumatut ettevõtlust. Programmi meeskond on teinud selgitustööd pangakonto avamise nõuete kohta, ent digi-ID taotlejatel ja e-residentidel on jätkuvalt ootus, et neil on Eestis võimalik avada pangakonto.

153. Äriseadustiku kohaselt peab registreerimisel või juba registreeritud ettevõttel olema maksekonto.<sup>59</sup> Alternatiivse võimalusena võib alates 2019. aastast selleks olla lisaks Eesti krediidasutusele (nt pangale) ka Euroopa majanduspiirkonna krediidi- või makseasutus. Samas on makseasutuste pakutavad teenused sobilikud eelkõige vabakutselistele ja ühemeheettevõtetele. Nende kaudu ei ole muu hulgas võimalik saada laenu, kontol olevalt rahalt intresse teenida ega jagada kapitali investorite vahel.<sup>60</sup>

154. E-residentsuse algse kontseptsiooni mõte oli muuta asjaajamine Eestis tegutsevatele välismaalastele ja -ettevõtetele lihtsaks.<sup>61</sup> Kuna algse kontseptsiooni järgi oleks e-residentide ettevõtetel olnud seos Eestiga, oleks ka nende tegevus olnud paremini kontrollitav ning pankadel poleks olnud üldjuhul põhjust konto avamisest keelduda.

155. Ent valitsus muutis algset kontseptsiooni 2016. aastal, kaotades Eestiga seose nõude ning laiendas seeläbi e-residentsuse taotlejate ringi. Muudatuse põhjenduseks toodi, et Eestiga seose nõue suurendas taotluste menetlemisel töömahtu ja ajakulu selle väljaselgitamiseks.<sup>62</sup> See muudatus on üks põhjustest, miks e-residentidel on raskusi Eestis pangakonto avamisega.

<sup>58</sup> Eesti finantsteenuste turg 31. detsembri 2018 seisuga. Finantsinspeksioon, 2019.

<sup>59</sup> [Äriseadustik](#), §520 lg 4.

<sup>60</sup> [Digital Banks To Operate With Your Company In Estonia](#). Your company in Estonia, 21.05.2018.

<sup>61</sup> [Mitteresidentidele digitaalse isikutunnistuse väljaandmine: e-residentsuse loomine](#). Isikut tõendavate dokumentide seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu 699 SE lisa 1, 2014.

<sup>62</sup> [Seletuskiri isikut tõendavate dokumentide seaduse, krediidasutuste seaduse ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse muutmise seaduse eelnõu juurde](#), 2016, lk 7.

156. Sellele lisandusid 2017. aastal uuendatud rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus<sup>63</sup> ning 2018. aastal Finantsinspeksioonilt uued hoolsusmeetmete rakendamise juhised, milles on Eestiga seose puudumine eraldi riskina välja toodud.<sup>64</sup> Seetõttu mõtlevad pangad rohkem oma riskide juhtimisele ja nende maandamisele viisil, mis vastavad Finantsinspeksiooni reeglitele. Seega avatakse Eestis pangakonto neile e-residentidele, kelle ettevõtte äritegevus on seotud Eestiga ning ainult Eestis asutatud ettevõttest ei piisa.

157. E-residendid ei pruugi sageli teadvustada, et neil ei ole võimalik Eestis pangakontot avada ja saavad sellest teada alles pärast, kui neile on digi-ID juba väljastatud. Olukorda aitaks parandada, kui e-residentidele selgitataks taotlemise hetkel, millised on pangakonto avamise täpsed tingimused.

158. Kokkuvõtvalt on erasektori e-teenused e-residentidele valdavalt kättesaadavad. Peamine probleem on e-residentide hinnangul ebapiisav võimalus kasutada pangateenuseid. Pangad põhjendavad e-residentidele konto avamata jätmist sageli sellega, et nende tegevusel puudub seos Eestiga, mistõttu on keerulisem tagada, et kontot kasutatakse ainult seaduslikeks tegevusteks.

### **Digi-ID-d on pikendanud vähesed e-residendid, kellel on olnud selleks võimalus**

159. E-residentsuse programmi nõukogu on seadnud eesmärgiks kasvatada e-residentide ning nende asutatud ettevõtete arvu.<sup>65</sup> Lisaks uute e-residentide ja nende ettevõtete juurdekasvule aitab eesmärgini jõuda ka see, kui võimalikult paljud e-residendid pikendavad digi-ID-d selle aegudes.

160. Riigikontroll eeldas, et digi-ID-d pikendavad võimalikult paljud e-residendid, kellel ei ole kehtivat kriminaalkaristust.

161. Riigikontroll uuris, kui paljud e-residendid on digi-ID-d pikendanud ning kas nende hulgas on Eestis kehtiva kriminaalkaristusega välismaalasi. Enamikul e-residentidel (ca 70%) kehtis auditi tegemise ajal esimene digi-ID ehk nad ei ole pidanud otsustama, kas jätkata digi-ID kasutamist või mitte.

162. PPA andmete kohaselt on ajavahemikul 01.12.2014–01.12.2019 digi-ID-d pikendanud 10% nendest, kellel on olnud selleks võimalus<sup>66</sup> (1880 välismaalast). Ülejäänud on pikendamise võimalusest loobunud.

163. Samas näitas e-residentide küsitlus, et enamik neist (72% vastanutest) plaanib digi-ID-d pikendada, ligi neljandik (24% vastanutest)

<sup>63</sup> [Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus](#).

<sup>64</sup> [Finantsinspeksiooni soovituslik juhend „Krediidi- ja finantseerimisasutuste organisatsiooniline lahend ning ennetavad meetmed rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks“](#), lisa 2 lk 3, Finantsinspeksiooni juhatuse 26.11.2018. a otsus nr 1.1-7/172.

<sup>65</sup> E-residentsuse programmi 28.04.2015., 20.06.2017. ja 10.01.2018. a koosolekute materjalid.

<sup>66</sup> Hõlmab neid, kes pärast digi-ID kaardi kehtivuse lõppemist taotlesid uut dokumenti. Ei sisalda tehnilistel põhjustel uuesti väljastatud dokumente, kauguuendamisi ega neid kelle digi-ID tunnistati kehtetuks, kuna e-resident ohustas avalikku korda või riigi julgeolekut, esines alus viisa, tähtajalise elamisloa andmisest keelduda või sissesõidukeeld kehtestada, e-resident on surnud, saanud Eesti kodakondsuse jms.

polnud küsitluse hetkel veel otsustanud ning veidi üle 4% ei plaani seda teha.

164. Digi-ID pikendajate taotlemise põhjused on seotud äritegevusega. 37% digi-ID-d pikendanud e-residentidest soovis tuua oma ettevõtte Eestisse ning 27% soovis asutada asukohast sõltumatu ettevõtte.<sup>67</sup>

165. Peamiste põhjustena, miks e-residendid ei soovi digi-ID-d pikendada, tõid küsitlusele vastanud välja äriplaanide muutumise, aga ka asjaolu, et e-residentsuse programm ei vastanud nende ootustele. Viimane oli peaaesjalikult seotud raskustega pangakonto avamisel.

166. Küsitlusele vastanute seas oli ka neid, kes olid taotlenud e-residentsuse uudishimust, aga ka neid, kes olid kolinud Eestisse elama ega vajanud enam e-residendi digi-ID-d.

167. Digi-ID pikendajate õigusküsimustest uurides võrdles Riigikontroll karistusregistri ja PPA andmeid ning tuvastas näite e-residentidest, kes sooritas esimese digi-ID kehtivuse ajal Eestis kuriteo ning tal oli pikendamise hetkel kehtiv kriminaalkaristus. PPA ei tunnistanud tema digi-ID kehtetuks, pikendas digi-ID-d ning see oli 01.12.2019. aasta seisuga kehtiv.<sup>68</sup>

168. Kokkuvõtvalt ei ole enamik e-residentidest, kellel on olnud võimalik digi-ID-d pikendada, seda senini teinud. Samas annab e-residentide hulgas tehtud küsitlus alust arvata, et edaspidi on digi-ID pikendajaid rohkem.

169. **Riigikontrolli hinnangul** on e-residentsuse programm üldjuhul soodustanud seda, et e-residentidele on loodud vajalik äri- ja tegevuskeskkond. E-residentide arvates on teenused valdavalt kättesaadavad ning kasutajasõbralikud. Erandiks on pangateenused, mille kasutamise võimalusi hindavad e-residendid ebapiisavaks.

170. Peamine põhjus, miks pangad mitteresidentidele (sh e-residentidele) konto avamisest keelduvad, on see, et neil puudub seos Eestiga ja seetõttu ei saa pangad nende tegevust vajalikul määral kontrollida. Suur osa nendest e-residentidest, kellel on olnud võimalus pikendada digi-ID-d, ei ole seda teinud.

171. **Riigikontrolli soovitus Riigi Infosüsteemi Ameti peadirektorile:** arvestada e-residentide muutuva arvu, nende vajaduste ja e-residentide ID-kaardi abiliinile pöördumiste kellaegadega ning vajadusel muuta edaspidi ID-kaardi abiliini tööaeg vastavaks.

**Riigi Infosüsteemi Ameti peadirektori vastus:** Riigi Infosüsteemi Amet hangib eID kasutajatuge ID-kaardi abiliini teenusena välise partneri käest ning leping kehtib kuni 2021 suveni. Selle lepingu raames on ID-kaardi abiliini teenindusaeg 8–19 ning see lähtub eelkõige Eesti kasutajate vajadustest. Enne teenindusaja piiramist vaatasime üle abiliinile pöördumiste statistika ning väljaspool tööaega kõnede hulk oli väga

<sup>67</sup> PPA andmed.

<sup>68</sup> E-residendi digi-ID kehtetuks tunnistamise menetlus on kaalutluskohustusega menetlus. Antud näitel oli e-residentidele pärast digi-ID-d välja antud ka ELi kodaniku ID-kaart, mistõttu tema digi-ID-d kehtetuks ei tunnistanud, sest ELi kodaniku ID-kaardiga saab ta kõiki e-teenuseid edasi kasutada.

## Digi-ID pikendajate õigusküsimused

## Riigikontrolli järeldused ja soovitused

minimaalne. Teenindusaja muutmine toob kaasa täiendavaid kulusid, mille katmiseks RIA eelarves vahendeid ei ole. Peatselt hakkame ette valmistuma praeguse lepingu lõppemiseks ning vaatame üle, kuidas jätkub eID kasutajatele toe osutamine alates 2021 suvi ning kas on võimalik muuta ka teenindusaegasid e-residentidele paremaks.

ID-kaardi abiliinile lisaks oleme lähiajal välja tulemas uue [www.id.ee](http://www.id.ee) keskkonnaga, mis pakub uusi paremaid võimalusi elektroonilise identiteedi kasutajatele probleemide lahendamiseks iseseisvalt, kasutades selleks mugavat ja lihtsasti kasutatavat eneseabi keskkonda. Samuti kaalume juturoboti kasutusele võtmist, mis toetaks kasutajat probleemide lahendamisel.

**172. Riigikontrolli soovitus väliskaubandus- ja infotehnoloogia-ministrile:** selgitada e-residentsuse programmi turundamise käigus ning digi-ID taotlemise protsessi alguses (nt digi-ID taotlemise ankeedis) ettevõtlusega alustamise ja pangakonto saamise tingimusi Eestis. See võimaldab välismaalastel enne programmiga liitumist paremini hinnata enda ootusi ning digi-ID-ga kaasnevaid võimalusi.

**Väliskaubandus- ja infotehnoloogia-ministri vastus:** nõustume, et adekvaatne arusaam ettevõtlusega alustamisega ja pangakonto avamisega seotud asjaoludest on e-residendi positiivse kasutuskogemuse tagamiseks oluline. Seda soovitus oleme programmi algusest peale järginud ja täiendavaid samme kaalume vastavalt vajadusele, eriti just e-residentide kui klientide tagasiside põhjal.

Näiteks on e-residendi digi-ID taotlusportaali juurde loodud oluliste küsimuste ja vastuste jaoks spetsiaalne alajaotus, kus eraldi teemadena on muuhulgas välja toodud ka Eesti pangandust, maksusüsteemi ja ettevõtte asutamist ning haldamist puudutavad küsimused. E-residentsuse meeskond töötab pidevalt selle nimel, et olulist teavet lisaks taotlusportaalile teiste mugavate kanalite kaudu potentsiaalsete ja juba olemasolevate e-residentideni viia.

Programmi algusaegadest peale on olnud Eesti riigiasutused ja programmi meeskond kommunikatsioonis järjepidev, selgitamaks mida on e-residentidel teenustena võimalik saada ja oodata. Ühtlasi on e-residentsuse kommunikatsioonis alati rõhutatud asjaolu, et e-residentiks saamise orgaaniline osa on e-residendi digi-ID-d taotleva isiku poolne põhjalik eeltöö, sealhulgas Eesti maksusüsteemi ja e-residendi äritegevust puudutava seadusandlusega tutvumine. Sealhulgas selgitatakse e-residendile, et soovi korral ja võimalusel saab isik enda esindamiseks valida ka sobiva teenusepakkuja, kes nõustab teda kogu ettevõtte elukaare jooksul, näiteks makse- ja finantsteenuseid pakkuvate teenuseosutajate valikul.

**Riigikontrolli kommentaar:** auditi käigus tutvus Riigikontroll e-residentsuse taotluskeskkonna ja programmi tutvustavate materjalidega, intervjueeris erinevaid e-residentide teenuseosutajaid, kes tegelevad e-residentide küsimustega igapäevaselt. Lisaks korraldas Riigikontroll EASi vahendusel e-residentide seas küsitluse ja jälgis e-residentide avalikke arutelusid sotsiaalmeedias. Selle tulemusel selgus, et paljud e-residendid ei saa jätkuvalt aru, et neil pole võimalik ilma Eesti seoseta avada Eestis oma ettevõtte pangakontot. Samuti ilmnas, et e-residentide seas on levinud arusaam, et tänu e-residentsusele võivad nad tasuda kõik



maksud Eestisse ka juhul, kui kogu nende ettevõtte tegevus ja väärtuse loomine toimub tegelikult mõnes muus riigis.

Seetõttu leiab Riigikontroll, et nii e-residentsuse programmi turunduse kui ka digi-ID taotlemise protsessi käigus tuleb senisest enam selgitada ettevõtlikega alustamise ja pangakonto saamise tingimusi Eestis.

## E-residentsuse programmi elluviimisega seotud riskid

### E-residentsuse tõttu tehtud seadusemuudatus lubas ettevõtetal tegutseda järelevalveta suure riskiga tegevusaladel

173. E-residentsuse käivitamiseks tehtud seadusemuudatuste eelnõule lisatud e-residentsuse kontseptsioonis on välja toodud, et e-residentsuse kasutuselevõtt ei too kaasa uusi riske, vaid pigem võimendab olemasolevaid, muutes nende realiseerumise tingimused lihtsamaks ja kättesaadavamaks. Samuti on kontseptsioonis tõdetud, et põhjendatud juhtudel on võimalik seada e-residentidele piiranguid või eeltingimusi, mis aitavad maandada e-residentsusega kaasnevaid riske.<sup>69</sup>

174. Pärast e-residentsuse käivitamist on programmi tõttu tehtud mitmeid seadusemuudatusi. Muu hulgas võeti vastu seadusemuudatus, mis võimaldab alates 2018. aasta algusest asuda ettevõtte juhatusel välismaal.<sup>70</sup>

175. Riigikontroll eeldas, et e-residentsuse programmi käivitamise ja selle tõttu tehtud hilisemate seadusemuudatustega võimenduvad riskid on maandatud.

176. E-residentsuse programmiga seotud riskide uurimisel ilmnas, et rahapesu andmebüroo oli 2019. aasta maiks välja andnud [virtuaalvääringute teenuseosutaja tegevuslube](#) ligikaudu 800 ettevõttele. Välja antud tegevuslube oli umbes 1500–1600, kusjuures e-residentidega seotud ettevõtetele oli neist välja antud umbes sada.

177. Seejuures oli rahapesu andmebüroo tegevusloa andmise põhiline nõue, et juhatuse liikmel, omanikul ja tegelikul kasusaajal ei tohtinud olla kriminaalkaristust. Selle nõude täitmisel polnud rahapesu andmebürool seaduslikku alust keelduda tegevusloa väljaandmisest.

178. E-residentsus on mõeldud välismaalastele ja programmi üks peamine eesmärk on see, et välismaalased asutaksid uusi ettevõtteid, mis tooksid Eestile lisatulu.<sup>71</sup> Koosmõjus seadusemuudatusega, mis lubab ettevõtte juhatusel asuda ka välismaal, oli tulemuseks see, et asutati hulk ettevõtteid, kellele rahapesu andmebüroo andis minimaalsete kriteeriumite alusel tegevusloa alal, kus rahapesu ja terrorismi rahastamise risk on suur.

## Virtuaalvääringute teenuseosutajad

**Virtuaalvääringute teenuseosutaja tegevusload** – rahapesu andmebüroo annab välja kaht tüüpi tegevuslube: virtuaalvääringu raha vastu vahetamise teenuse ning virtuaalvääringu rahakotiteenuse tegevuslube.

### Teadmiseks, et

lisaks virtuaalvääringute teenuseosutaja tegevuslubadele annab rahapesu andmebüroo samadel alustel välja tegevuslube ka ettevõtetele, kes osutavad ettevõtte asutamise, asukoha, tegevuskoha aadressi või kontaktisiku teenust.

Ka nende teenuseosutajate järelevalve reeglid on osutunud formaalseks ning võimaldavad osutada e-residentidele teenuseid (nt variisiku teenuseid), mis on Eestis keelatud.

<sup>69</sup> [Mitteresidentidele digitaalse isikutunnistuse väljaandmine: e-residentsuse loomine](#), Isikut tõendavate dokumentide seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu 699 SE lisa 1, 2014.

<sup>70</sup> [Äriseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus](#), jõustunud 15.01.2018.

<sup>71</sup> „E-residentsuse algatuse laiendamine – 10 miljoni e-estlase programmi algatamine“, väliskaubandus- ja ettevõtlusministri 28.11.2014. a memorandum valitsuskabineti 04.12.2014. a nõupidamisele.

### Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisega seotud seadusemuudatused

179. Seejuures kuuluvad nimetatud ettevõtted välismaalastele ja neist paljude ettevõtete juhatused võivad seaduse järgi asuda samuti välismaal. Seetõttu tekkis enam kui kahe aasta pikkune periood, kui Eesti asutustel puudus nende ettevõtete üle reaalse järelevalve tegemise võimalus.

180. Muu hulgas tähendas see, et reaalselt sündi nagu Eestis asuvate isikute suhtes (siseneda ruumidesse, määrata sunniraha ja olemasoleva vara pealt see kohtutäituri abil sisse nõuda), neile kohaldada ei saanud. PPA-l puudus selliste ettevõtete puhul igasugune võimalus teha kohapealset kontrolli, mis on rahapesu tõkestamise järelevalve põhialus.

181. Rahapesu andmebüroo hinnangul oli väga suur risk, et virtuaalväeringute teenusepakkujad panid toime pettusi, ning on võimalik, et osa nendest tegevuslubadest oligi pettuse eesmärgil taotletud. Pettusi ei pandud tõenäoliselt toime Eestis, vaid välisriikides, kus õigustati end Eesti kui digitehnoloogiliselt arenenud riigi rahapesu tõkestamise asutuselt saadud tegevusloaga.

182. 2019. aastal kiitis Riigikogu olukorra parandamiseks heaks seadusemuudatused, mis jõustusid 2020. aasta märtsis.<sup>72</sup> Näiteks peab nüüd tegevusloa taotleja esitama dokumendid, mis sisaldavad tema haridust, töö- ja ametikohtade täielikku loetelu ning ka vastutusvaldkonda. Samuti peab taotleja tõendama oma usaldusväärsust ning asjaolu, et tal on korrektne ärialane maine.

183. Ühtlasi sätestati kohustus, et ettevõtte registrijärgne asukoht, juhatuse asukoht ja tegevuskoht peavad olema Eestis. Seejuures võimaldab seadus tegevusloa tühistada, kui ettevõtja ei vasta kuue kuu jooksul pärast tegevusloa väljaandmist<sup>73</sup> nõutud tingimustele – näiteks kui ettevõtte ei ole hakanud tegutsema Eestis.<sup>74</sup>

184. Samas võivad rahapesu andmebüroo hinnangul pahatahtlikud tegevusloa taotlejad taotlemise hetkel täita nõudeid näiliselt, näiteks kasutada variisikuid. Lisaks tähendab kõigi tegevuslubade tagantjärele kontrollimine rahapesu andmebüroole halduskoormuse suurt kasvu.<sup>75</sup>

185. Rahapesu andmebüroo hinnangul vajab lisaks tehtud seadusemuudatustele lahendamist veel see, et Eestis oleks kohane menetlus, millega sundida virtuaalväeringute teenuseosutajad õiguskulekusele. Samuti on probleem, et virtuaalväeringute teenuseosutajate üle puudub finantsjärelevalve. Sobiva menetluse ja finantsjärelevalve kehtestamine vähendaks võimalusi toime panna pettusi.

186. Perioodil, kui virtuaalväeringute teenusepakkujate tegevusloa nõuded olid puudulikud, anti rahapesu andmebüroo andmetel lube välja ka isikutele, kes olid pärit suure terrorismiohuga riikidest. Nende hulgas oli ka e-residente.

<sup>72</sup> [Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ning riigilõivuseaduse muutmise seadus 8 SE](#), vastu võetud 11.12.2019.

<sup>73</sup> Juba välja antud tegevuslubade puhul hakkab kuus kuud kehtima seadusemuudatuse jõustumisest.

<sup>74</sup> [Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus](#), § 75 p 3.

<sup>75</sup> [Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ning riigilõivuseaduse muutmise seaduse 8 SE seletuskiri](#), vastu võetud 11.12.2019, lk 10.

187. Rahapesu andmebüroo hinnangul ei pruugi võimalike terrorismi rahastamise juhtumite või muude pettuste avalikuks tulekul oluline olla, kas konkreetse juhtumi taga olid e-residendid, sest avalikkuses, eeskätt rahvusvahelises ajakirjanduses, hakatakse virtuaalväeringute teenusepakkujaid ja e-residentsust ikkagi seostama. Seejuures võtab pettuste ilmsiks tulek tavaliselt aastaid, mistõttu võib probleemide avalikuks tulek veel aega võtta.

188. Kokkuvõtvalt võimendasid e-residentsuse programmi käivitamine ja selle tõttu tehtud seadusemuudatused koosmõjus virtuaalväeringute teenuseosutajate tegevuslubade taotlemise puudulike nõuetega mainekahju riski Eestile.

189. Kuigi enam ei ole virtuaalväeringute teenusepakkuja tegevusluba taotleva ettevõtte juhatusel lubatud paikneda välismaal, oli selline võimalus olemas kaks aastat. Tulemusena asutati hulk ettevõtteid, kellele Eesti andis välja tegevusloa alal, kus rahapesu ja terrorismi rahastamise risk on suur. Nende ettevõtete üle polnud võimalik välismaal asumise tõttu järelevalvet teha. Juhul, kui Eesti tegevusloaga virtuaalväeringute teenusepakkujad panid pettusi toime ning need tulevad avalikuks, võib see kahjustada Eesti mainet.

### Vajadus e-residentsuse järele sõltub elektroonilise identiteedi kasutuselevõtust ülejäänud ELi riikides

190. E-residentsuse käivitamiseks tehtud seadusemuudatuste eelnõule lisatud e-residentsuse kontseptsioonis on tõdetud, et programmi loomisel tuleb arvestada ELis vastu võetud elektroonilise identiteedi ja usaldusteenuste määrusega (eIDAS). Selle järgi tuleb kõigil ELi liikmesriikidel tunnustada vastastikku teiste riikide eID-sid ja usaldusteenuste pakkujaid ning lubada oma e-teenustele ligipääsu teiste riikide eID-dega.<sup>76</sup>

191. Kontseptsioonis on märgitud, et pikemas plaanis võib eIDAS vähendada teistest ELi riikidest pärit inimeste huvi Eesti e-residentsuse vastu, kui neis riikides võetakse kasutusele turvalised eID lahendused. See võib omakorda mõjutada ka programmi lisatulu toomist riigile.

192. Seega eeldas Riigikontroll, et e-residentsuse programmi käivitamisel ja edasisel juhtimisel on arvestatud eIDAS-e võimaliku mõjuga e-residentsusele.

193. eIDAS-e määruse<sup>77</sup> järgi võivad ELi liikmesriikide elanikud tuvastada end e-teenuste kasutamisel ja anda digiallkirju nii oma koduriigi eID-kandja kui ka teise liikmesriigi eID-kandjaga, näiteks Eesti e-residendi digi-ID-ga.

**eID** – elektrooniline identiteet, mille kandjad Eestis on ID-kaart, elamisloakaart, diplomaatiline isikutunnistus, digi-ID, mobiil-ID, e-residendi digi-ID ja smart-ID.

#### Teadmiseks, et

**eID autentimistasemeid on kolm:** kõrge, märkimisväärne ja madal.

**eIDASega on seatud kohustus** tagada kõigile ELi elanikele ligipääs avalikele e-teenustele oma riigi elanikega võrdväärsetel tingimustel. Seega kui e-teenuse kasutamiseks nõutakse oma elanikult näiteks kõrge tasemega autentimislahendust, siis tuleb aksepteerida ka teiste ELi liikmesriikide samaväärse tasemega autentimislahendusi, millest liikmesriigid on ametlikult teavitanud.

Allikas: [eIDAS-e autentimistasemed](#), Riigi Infosüsteemi Amet

**Enamik eID-st teavitanud ELi riikidest** kasutab või plaanib kasutama hakata kõrge autentimistasemega eID-d. Erandid on Taani ja Ühendkuningriik.

Allikas: [Overview of pre-notified and notified eID schemes under eIDAS](#), Euroopa Komisjon

<sup>76</sup> [Mitteresidentidele digitaalse isikutunnistuse väljaandmine: e-residentsuse loomine](#), isikut tõendavate dokumentide seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu 699 SE lisa 1, 2014.

<sup>77</sup> [Euroopa Parlamendi ja ELi Nõukogu määrus \(EL\) nr 910/2014](#), 23.07.2014.

## eIDAS-e määruse mõju e-residentsuse programmile

194. Seega sõltub ELi elanike vajadus Eesti e-residenti digi-ID järele sellest, kui kiiresti jõuavad ülejäänud ELi riigid kasutusele võtta eID. Mida enam on ELi riike, kes jõuavad eID tasemele, seda vähem on ELi elanikke, kellel on Eesti avalike e-teenuste kasutamiseks tarvis e-residenti digi-ID-d, sest eIDAS-e määruse järgi peavad nad saama kasutada neid ka oma riigi eID-ga.

195. Euroopa Komisjoni andmetel oli 2019. aasta novembri seisuga kuus ELi riiki, mis saavad eIDAS-e määruse järgi piiriülevalt avalikke e-teenuseid kasutada. Need riigid olid Saksamaa, Itaalia, Eesti, Hispaania, Horvaatia ja Luksemburg.<sup>78</sup> Nende riikide eID autentimislahenduse usaldusväärsus on kõrge. Nimekiri ELi riikidest, mis on võtnud või võtmas kasutusele eID, täieneb pidevalt.<sup>79, 80</sup>

## Piiriülene eID

196. Lisaks toob rohkemate riikide eID kasutuselevõtt kaasa täiendavaid probleeme. Kui Eesti elanikul on mitu eID-kandjat (ID-kaart, digi-ID, mobiil-ID, smart-ID), on ta Eesti e-teenuste kasutamisel tuvastatav hoolimata sellest, millist eID-kandjat ta parasjagu kasutab.

197. Kui aga välismaalasel on lisaks koduriigi ID-kaardile ka Eesti e-residenti digi-ID (ehk kahe riigi eID-kandjad eri sertifikaatidega), ei ole Riigi Infosüsteemi Ameti selgituse kohaselt ELi riikide (sh Eesti) e-teenuste puhul võimalik kokku viia, et välisriigi ID-kaardi ja Eesti e-residenti digi-ID taga on üks ja sama inimene. Tegu on ELi ülese, mitte e-residentsuse põhjustatud probleemiga, ent e-residentsuse tõttu jõudis see Eestisse suuremas mahus ülejäänud ELi riikidest varem.

198. Probleemi peamine põhjus on selles, et ELis puudub üleliiduline register, kuhu saaks iga dokumendi väljaandmisel märkida, millise riigi dokument ja eID konkreetsele inimesele on antud. Register annaks liikmesriikide teenuseosutajatele võimaluse kontrollida, kas eri dokumentide taga on üks ja sama inimene. Samas on tegemist on ELi ülese probleemiga, mida Eesti ei saa üksi lahendada.

199. Mida rohkem ELi riike võtavad kasutusele eID, seda keerulisemaks Riigi Infosüsteemi Ameti hinnangul olukord muutub. Nende probleemide lahendamine on kulukas ja keeruline. Suuremate ELi riikide vastuseisu tõttu ei ole näha, et üleeuroopaline register lähitulevikus teoks saab.

200. Pärast e-residentsuse algses kontseptsioonis tõdetut, et programmi loomisel tuleb arvestada eIDAS-e määrusega, pole Riigikontrollile teadaolevalt e-residentsuse eest vastutavad ministriumid ega asutused koostanud kava, mida teha olukorras, kus ELi kodanike vajadus Eesti e-residentsuse järele väheneb.

201. Kokkuvõtvalt mõjutab tulevikus ELi elanike vajadust Eesti e-residentsuse järele see, kui kiiresti teised ELi liikmesriigid võtavad kasutusele eID. See võib omakorda mõjutada e-residentsuse programmi tulusid.

<sup>78</sup> [National eIDs of six countries available for the EU citizens to use cross-border.](#)

Euroopa Komisjoni koduleht, 07.11.2019.

<sup>79</sup> Vt täpsemalt: [Riigi autentimisteenus](#), Riigi Infosüsteemi Amet.

<sup>80</sup> [Overview of pre-notified and notified eID schemes under eIDAS](#), Euroopa Komisjon.

## Riigikontrolli järeldused ja soovitused

202. Riigikontrolli hinnangul võib virtuaalväaringute teenusepakkujate pettuste ilmnemisel saada Eesti rahvusvahelise mainekahju ning tulevikus sõltub ELi elanike vajadus e-residentsuse programmi järele eID kasutuselevõttust ülejäänud ELi riikides.

**203. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile koostöös siseministriga:** töötada välja sobiv menetlus virtuaalväaringute teenuseosutajate õiguskõlle tagamiseks ja luua nende teenuseosutajate üle finantsjärelevalve.

**Rahandusministri vastus:** Rahandusministeerium koostab eelnõu, millega seatakse täiendavad nõuded virtuaalväaringu teenusepakkuja äritegevusele ja juhtorganite liikmetele ning millega plaanitakse viia nimetatud teenusepakkujate üle järelevalve teostamine Finantsinspeksiooni pädevusse. Nimetatud eelnõu on plaanis avalikustada 2020. aasta juulis. Siiski märgime, et virtuaalväaringu teenusega seotud küsimused pole otseses seoses e-residentsuse programmiga. Nagu kontrolliaruandes märgitud, 1500–1600 virtuaalväaringu teenuse osutamise seotud loast on antud umbes sada välja e-residentidega seotud ettevõtetele.

**Siseministri vastus:** olen ettepanekuga nõus ning täiendan, et kuigi virtuaalväaringu teenuste loamenetluse tingimusi muudeti 2019. a lõpus vastu võetud muudatusega selgemaks, vajab teema laiapõhist analüüsi ka üldise finantsjärelevalve kohaldamise osas. Siseministeerium on valmis tegema Rahandusministeeriumiga igakülgset koostööd, et antud valdkonda parendada. Siinjuures märgin, et oleme Eesti õigussüsteemis loonud e-residentidele ka turvalise viisi Eesti krediidasutuses ja finantseerimisasutuses tegutsemiseks (konto loomine infotehnoloogilise vahendi abil). Selleks otstarbeks on loodud lahendus, kus infotehnoloogiliste vahendite abil isikusamasuse tuvastamiseks ja andmete kontrollimiseks kasutatakse Eesti Vabariigi välja antud digitaalseks isiku tõendamiseks ette nähtud dokumenti või muud kõrge usaldusväarsuse tasemega e-identimise süsteemi, mis on kantud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (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) artikli 9 alusel Euroopa Liidu Teatajas avaldatud nimekirja. Mulle teadaolevalt ei ole Eesti krediidasutused ega finantseerimisasutused vastavat turvalist süsteemi oma praktikas laialdaselt kasutusele võtnud ning vajalik on tagada võimalusel ka muud turvalised viisid isikusamasuse tuvastamiseks ja andmete kontrollimiseks. Käesoleval ajal on vastavalt Riigikogu menetluses rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (130 SE), mille puhul kaalutakse täiendavate turvaliste infotehnoloogiliste vahendite kasutuselevõtu võimaldamist.

**204. Riigikontrolli soovitus siseministrile koostöös väliskaubandus- ja infotehnoloogiaministriga:**

- Osaleda ELi tasandil tegevuskava väljatöötamisel, kuidas ühildada e-residentidele antud eID muu ELi riigi eID-ga, et e-teenustes oleks võimalik tuvastada, kui kahe või enama erineva eID taga on üks ja sama inimene. Kui see pole võimalik, kaaluda e-residendi digi-ID väljaandmise lõpetamist nende ELi riikide

elanikele, kel on võimalik kasutada Eesti e-teenuseid oma koduriigi (kõrgeima autentimistasemega) eID-ga.

- Jälgida ELi riikide eID kasutusele võtmise mõju ELi elanike e-residentsuse taotlustele ja digi-ID-de pikendamistele ning mõelda läbi vastavalt olukorrale ja vajadusele tegevused juhuks, kui vajadus e-residentsuse järele hakkab vähenema.

**Siseministri vastus:** selgitan, et tegemist ei ole e-residentsuse põhise probleemiga, vaid sama probleem puudutab palju suuremas matus topeltkodakondsust omavaid isikuid ning teises liikmesriigis elavaid ELi kodanikke (nt kui isikul on Saksa ja Hollandi kodakondsused, on tal võimalik kasutada mõlema kodakondsusjärgse riigi eID vahendeid; nt kui Saksa kodanik elab Eestis, on tal lisaks Saksa ID-kaardile ka Eesti ID-kaart ja tal on õigus neid mõlemaid kasutada). Sellele probleemile ei saa Eesti üksi lahendust leida, see eeldab kõikide liikmesriikide koostööd ning sellega tegeletakse vastavates ELi tehnilistes töögruppides.

Samuti selgitan, et e-residentsuse kontseptsiooni kohaselt on e-residentsuse sihtrühmaks kõik isikud, kes vajavad digitaalset isikut tõendavat dokumenti Eesti avalik-õiguslikus või eraõiguslikus e-asjaajamises, juhul kui nad ei ole Eesti kodanikud ega Eestis elamisloa või elamisõiguse alusel elavad välismaalased. Lisaks on e-residendiks oodatud ka isikud, kellel ei ole Eestis avalik-õiguslikke või eraõiguslikke seoseid, kuid kes soovivad heauskselt kasutada Eesti digiteenuseid. Eeltoodust tulenevalt ning tuginedes asjaolule, et e-residendi digi-ID välja andmise lõpetamine ELi kodanikele ja elanikele, kellel on võimalik kasutada oma asukoha- või päritoluriigi eID-d, ei lahenda Teie poolt välja toodud probleemi, ei pea ma Teie ettepanekut põhjendatuks.

Märgin, et e-residentsus ei ole suunatud mitte üksnes ELi kodanikele, vaid ka kolmandate riikide kodanikele. Seega ei pruugi vajadus e-residentsuse järele väheneda, sest üha enam kolmandate riikide kodanikke võib soovida e-residendi digi-ID-d, et alustada oma äri Eestis ning saada seeläbi siseneda ELi turule. Samuti kinnitan, et sarnane risk on kaardistatud ja välja toodud ka e-residentsuse riskitabelis, kuid võimalikud riski realiseerumise põhjused on sedavõrd keerukad, et neid ei ole võimalik ette näha ning seetõttu ei ole välja töötatud ka vastavat tegevuskava, vaid on otsustatud, et riski realiseerumisel tegeletakse probleemiga konkreetsete asjaolude põhiselt.

**Väliskaubandus- ja infotehnoloogiaministri vastus:** sisuliselt nõustume soovitude suunaga, aga mitte pakutud tegevustega. Nagu Riigikontroll on kontrolliaruande eelnõus ka ise nentunud, on tegu Euroopa Liidu ülese ja mitte otseselt e-residentsuse või selle põhjustatud proovikiviga. Seetõttu on antud küsimust planeeritud lahendada terviklikumalt ning mitte ainult e-residentsuse vaatest. Eesti esindajad on võimalike lahenduste leidmiseks aktiivselt ELi tasandil töögruppides osalenud ja ettepanekuid esitanud ning jätkavad selle nimel koostööd ja läbirääkimisi ka edaspidi. Sihiks on leida kõigi liikmesriikide elektroonilise identiteedi vahendi omanikele, sealhulgas mitut eID vahendit omavatele isikutele (näiteks topeltkodakondsusega isikud), sobiv lahendus Eesti e-teenuste kasutamiseks ja elektrooniliste identiteetide ühildamiseks – viisil, et on tagatud inimeste selge tuvastamine ja pettuste vältimine.

Küll aga ei pea me otstarbekaks kaaluda e-residendi digi-ID väljaandmise lõpetamist EL kodanikele, kel võib olla samas võimalik kasutada Eesti e-teenuseid ka oma koduriigi eID vahendiga. Näeme programmi senistest tulemustest ja kasutajate tagasisidest, et nõudlus e-residentsuse järele tuleneb oluliselt enamast kui üksnes elektroonilise identiteedi kasutuselevõttust ülejäänud ELi riikides. Eelkõige tuleb silmas pidada, et kuigi Eesti eID vahendid (sealhulgas e-residendi digi-ID) on ka kvalifitseeritud elektroonilise allkirja andmise vahendid, mida tunnustatakse kogu ELis, ei ole see nii suure osa teiste riikide eID vahendite puhul.

Üleeuroopaliselt tunnustatud elektroonilise allkirja andmise võimalus ja Eesti bürokraatiavaba e-riigi ökosüsteemi igakülgse kasutamise võimalus on oluline väärtus, mida hindavad kõrgelt ka teiste liikmesriikide eID vahendite kasutajad. Samuti tuleb arvesse võtta erinevate eID vahendite taotlemise ja kasutamise mugavust, mis ka seni on vaatamata väljastuskohtade vähesusele rääkinud e-residentsuse kasuks. Lühidalt kokkuvõtetena – Eestil ei ole mõistlik jätta vastav turupotentsiaal kasutamata, eriti kuna Riigikontrolli viidatud riske saab ja tuleb maandada teisiti ja laiemalt.

**Riigikontrolli kommentaar:** Riigikontroll pidas silmas kaaluda e-residendi digi-ID väljaandmise lõpetamist nende ELi riikide elanikele, kel on võimalik kasutada Eesti e-teenuseid oma koduriigi eID-ga, mis on kõrgeima autentimistasemega ehk sama tasemega, mis Eesti digi-ID.

Riigikontroll juhib tähelepanu sellele, et turupotentsiaal ei sõltu eID väljastamisest ega sellest, millise riigi kõrgeima turvatasemega eID-ga toiminguid tehakse, vaid ettevõtjate huvist Eestis ettevõtlusega tegeleda.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen  
auditiosakonna peakontrolör

## Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Majandus- ja Kommunikatsiooniministriumile, Siseministriumile, Rahandusministriumile, Politsei- ja Piirivalveametile, Maksu- ja Tolliametile, Riigi Infosüsteemi Ametile ning Justiitsministriumile mitmeid soovitusi. Justiitsminister ning Maksu- ja Tolliameti peadirektor saatsid oma vastuse Riigikontrolli soovitustele 29.05.2020. Politsei- ja Piirivalveameti peadirektor saatis vastuse 01.06.2020, Riigi Infosüsteemi Ameti peadirektor 02.06.2020, väliskaubandus- ja infotehnoloogiaminister 09.06.2020, rahandusminister 10.06.2020, siseminister 20.06.2020.

### Üldised kommentaarid auditeeritute kohta

**Väliskaubandus- ja infotehnoloogiaministri vastus:** ühtlasi soovime programmi kogukulude ja -tulude arvestuse juures rõhutada, et Eesti e-residentsus oli maailmas esimene omalaadsetest programmidest. See tähendas, et e-residentsuse meeskonnal ja asjassepuutuvatel riigiasutustel tuli asuda teerajaja rolli, milles välisriikide praktika arvestamine võimalik ei olnud, ning teatud lahendused, sealhulgas teatud osas ka kulude ja tulude analüüsimise viis ja metoodika, on olnudki võimalik välja arendada alles programmi käivitamise ja edendamise käigus. E-residentsuse meeskond on kiiresti tuvastanud e-residentidele enim väärtust loovad teenused, kuid ka turud, millel e-residentsuse järele suurim vajadus on, ning potentsiaalsed uued tuluallikad. Programmi käivitamisele järgnenud esimeste aastate jooksul katsetati ka erinevaid tulumudeleid ning selgitati välja esimesed tulusamad teenused ja sihtturud.

Väärtus, mida e-residentsus Eesti ühiskonnale järgnevatel aastatel pakkuda saab, lepiti kokku konkreetsemalt 2019. aastal visioonidokumendiga „E-residentsus 2.0. Valge Raamat“ ja selle alusel juulis 2019 valitsuskabinetis heakskiidu saanud e-residentsuse 2.0 tegevuskavaga. Selle järgi on üks olulistest eesmärkidest, mida juba praktikas rakendatakse, sihtida e-residentsuse programmiga senisest suuremat väärtuskasvu Eesti majandusele. See tähendab, et veelgi olulisema tulemusmöödikuna e-residentide arvu kiire kasvu kõrval nähakse e-residentide poolt asutatud ettevõtete hulga, aktiivsuse ja väärtuse kasvu.

Kuigi e-residentsuse meeskond kasutab Riigikontrolliga samu lähteandmed ning tulemusedki on ühetaolised, juhivad e-residentsuse nõukogu ja meeskond kulude ja tulude mõõtmiseks mõnevõrra erinevast, aga laialtlevinud metoodikast, millega tuvastatakse niinimetatud puhas rahavoog. Oluline on siinjuures mainida, et viimastel aastatel e-residentsuse meeskonna poolt kasutatud kulude arvestuses on arvestatud ainult neid kulutusi, mis on erinevate riigiasutuste poolt tehtud ainuüksi e-residentsusele. Teisisõnu ei arvestata selle metoodika alusel kulude hulka riiklikke arendusprojekte, mis on tehtud eeskätt Eesti kodanikele ja residentidele ning mis oleks tehtud olenemata e-residentsuse programmist, kuid millest võivad võita ka e-residentid (näiteks kui Tallinna-Tartu maanteed ehitatakse Eesti inimeste liikumise parandamiseks, kuid seda mööda saavad sõita ka Eestit külastavad välismaalased, oleks väärtus oelda, et teedeehituse eelarve kulus välismaalaste teenindamiseks).

Samuti on oluline märkida, et kuigi Riigikontroll on arvestanud kaudsete tuludena teenusepakkujate kaudu loodud väärtust, ei ole see siiski ainus kaudse tulu liik, mida e-residentsus kaasa on toonud. Ühe näitena on e-residentsusega seotud meediakajastus toonud alates programmi käivitamisest kuni tänaseni Eesti maine arvestatavat kasu, mis väljendub e-residentsuse meeskonna hinnangul rahalises vääringus vähemalt 20 miljoni euroga (kui mitte oluliselt rohkemaga).

**Riigikontrolli kommentaar:** kuigi Riigikontroll nõustub, et Eesti e-residentsus oli maailmas esimene omalaadsetest programmidest ja vastav välisriikide praktika puudus, ei saa see olla põhjenduseks sellele, et kulude ja tulude üle arvestust ei peeta. Riigikontroll ei näe kahe eeltoodud väite vahel seost. Teerajaja rollis olemine või välisriikide praktika puudumine ei takista programmi kulude ja tulude kohta ülevaate pidamist.

Riigikontroll lisab, et lähtus programmi kulude arvestamisel nendest kuludest, mida erinevad riigiasutused on teinud ainult e-residentsuse programmile. Riigikontrolli ja EASI tulude arvestamise metoodikas on erinevused. Näiteks arvestab EAS programmi tuludesse riigilõivu. Riigikontrolli riigilõivu tulude hulka ei arvestanud, sest [riigilõivu seaduse](#) § 4 lg 1 järgi lähtub riigilõivumäär kulupõhimõttest, mille järgi kehtestatakse määr lähtuvalt toimingute tegemisega kaasnevatest kuludest.

Riigikontroll on auditi metoodikas programmi kaudseid tuluseid arvestanud nii palju, kui see oli võimalik. Ühtlasi küsis Riigikontroll auditi käigus korduvalt dokumente, mis näitaksid, millistest allikatest ja kui suurt kaudset tulu on programm Eestile toonud. E-residentsuse meeskond ega ükski e-residentsusega seotud asutus vastavaid dokumente Riigikontrollile siiski ei esitanud.

Lisaks eelnevale juhib Riigikontroll tähelepanu, et kaudsete tulude kõrval tuleks arvestada ka kaudseid kulusid, sh neid, mis võivad kaasneda erinevate riskide realiseerumisega (vt nt peatükke „Kontrollisüsteemid ei kindlusta, et e-residentsuse programmis osalevad õiguskuulekad välismaalased“ ja „E-residentsuse programmi elluviimisega seotud riskid“).

**Väliskaubandus- ja infotehnoloogiaministri vastus:** märgime täiendavalt, et kontrolliaruande eelnõu punktis 154 esitatud väide on eksitav ja palume seda korrigeerida. Selle väite kohaselt on Eestiga seose nõude kaotamine olnud põhjus, miks e-residentidel on pangakontode avamine raskendatud. Peamine põhjus, miks mitte-residentidel on raskem pangakontosid avada nii Eestis, aga ka mujal Euroopas, tuleneb KYC (*know your customer*) nõuete ajas oluliselt rangemaks muutumisest ning finantsasutustele kaasnenud kohustustest käituda kõikide mitte-residentide kontodega konservatiivsemalt. On oluline silmas pidada, et kõnealuse seadusemuudatuse kavandamise perioodil ei olnud rahapesu tõkestamise reeglid ja olustik nii riigisisese kui ka rahvusvaheliselt võrreldavad olukorraga, mis kujunes välja vaid paar aastat hiljem, kui selles valdkonnas olid toimunud olulised negatiivse mõjuga arengud. Seetõttu leiame, et täpne oleks kontrolliaruande lõigus 154 väljendada asjaolu, et 2016. aasta otsus on tekitanud raskusi üksnes koosmõjus hilisema reeglite ja nõuete karmistumisega nii Eestis kui rahvusvaheliselt. Samuti tuleb silmas pidada, et kui võrd e-residentide ettevõtteid on suures osas mikroettevõtteid, ei ole paljude e-residentide jaoks klassikalise pangakonto omamine ja pangateenuste tarbimine primaarselt vajalik. Alternatiivse võimalusena saavad e-residentid alates 2019. aastast kasutada oma ettevõtte rahaasjade haldamiseks näiteks nii Eesti kui ka Euroopa majanduspiirkonna krediidi- või makseasutusi.



**Riigikontrolli kommentaar:** Riigikontroll nõustub, et üheks põhjuseks miks e-residentidel on pangakontode avamine raskendatud, tuleneb KYC (*know your customer*) nõuete karmistamisest. Siiski juhib Riigikontroll tähelepanu, et oluline osa karmistunud nõuetest rõhutab vajadust Eestiga seose olemasolu järele. 2018. aastal andis Finantsinspeksioon uued hoolsusmeetmete rakendamise juhised, milles on Eestiga seose puudumine eraldi riskina välja toodud. Seetõttu mõtlevad pangad rohkem oma riskide juhtimisele ja nende maandamisele viisil, mis vastavad Finantsinspeksiooni reeglitele. Seega avatakse Eestis pangakonto neile e-residentidele, kelle ettevõtte äritegevus on seotud Eestiga ning ainult Eestis asutatud ettevõttest ei piisa. Asjakohane info on toodud p-des 155 ja 156, mida tuleb koosmõjus käsitleda.

**Väliskaubandus- ja infotehnoloogiaministri vastus:** märgime täiendavalt, et EL eIDAS määruse<sup>81</sup> kohaselt peab ühe liikmesriigi eID vahendi omanik saama juurdepääsu teise liikmesriigi pakutavale e-teenusele ainult samaväärse või kõrgema usaldusväärsuse tasemega eID vahendiga, mida on esimene liikmesriik oma e-teenustesse sissepääsu võimaldamiseks vajalikuks hinnanud. Eesti puhul on see tase kõigis e-teenustes „kõrge“, mis tähendab, et teiste liikmesriikide eID vahenditega, mille usaldusväärsuse tase on eIDAS määruse kohaselt hinnatud „märkimisväärsele“ ja „madalale“ tasemele, ei ole võimalik Eesti e-teenustes isikut e-identida. Senise praktika põhjal ei saa eeldada, et kõikide liikmesriikide eID vahendid hinnatakse eIDAS määruse järgse teavitamisprotsessi käigus „kõrgele“ usaldusväärsuse tasemele.

Märgime ka, et vaatamata Eesti lootustele ja ettepanekutele eIDAS määruse rakendamise ja ELi riikide poolt oma elanikele turvalise eID pakkumiseks, läheb tänase teadmise kohaselt üksjagu aega, kuni nõudlus e-residentsuse järele hakkab selle tulemusel vähenema. Seepärast ei pea me lähitulevikus põhjendatuks kavandada asendustegevusi või riskistsenaariume, kuid jälgime sellele vaatamata e-residentsuse programmi tulemusi ja nõudlust pidevalt. Kui tulevikus peaks EL riikidest nõudluse vähenemine siiski realistlikumaks muutuma, saame vastavalt edasisi tegevusi planeerida.

**Riigikontrolli kommentaar:** enamik ELi liikmesriike, kes on eID kasutusele võtnud, on rakendanud kõrgeimat autentimistaset. Seni on erandiks olnud Taani ja Ühendkuningriik. Tuleviku perspektiivis ei ole ühegi liikmesriigi huvi kasutusele võtta madalama autentimistasemega eID-d.

**Väliskaubandus- ja infotehnoloogiaministri vastus:** täiendavalt peame vajalikuks reageerida Riigikontrolli seisukohtadele virtuaalvääringute tegevuslubade väljastamise teemal. Ei ole mingit alust väita, et e-residentsus on põhjus, miks täna saab Eestis ja mujal maailmas osutada virtuaalvääringutega seotud teenuseid. Seetõttu on e-residentsuse ning virtuaalvääringute regulatsiooni seostamine, sealhulgas viimase kitsaskohaga, kontrolliaruande eelnõus esitatud viisil eksitav ja isegi potentsiaalselt kahjulik. Märkimisväärne on seejuures, et ligi 90% Eestis väljastatud virtuaalvääringute teenusepakujate tegevuslubadest ei ole väljastatud sugugi e-residentidele.

Palume teil esitatud selgitustega arvestada ja kontrolliaruande eelnõud vastavalt täiendada.

**Riigikontrolli kommentaar:** aruandes ei ole öeldud, et e-residentsus on põhjus, miks praegu saab Eestis ja mujal maailmas osutada virtuaalvääringutega seotud teenuseid. Aruandes on välja toodud asjaolu, et e-residentsuse tõttu tehti seadusemuudatus, mis võimaldab ettevõtte juhatusel asuda välismaal. See seadusemuudatus koosmõjus virtuaalvääringute tegevuslubade puudulike nõuetega tõi kaasa vastava riski.

**Väliskaubandus- ja infotehnoloogiaministri vastus:** õpetuseks soovime Teil konsulteerida kontrolliaruande avalikustamise või sellele võimalike juurdepääsupiirangute kohaldamise osas Siseministeeriumiga. Meie hinnangul sisaldab kontrolliaruande eelnõu teavet, mis pärineb suures osas piiratud juurdepääsuga dokumentidest, mille osas on teabevaldaja Siseministeerium ja millele seatud juurdepääsupiirangute eesmärk on kaitsta õiguskaitsesutuste menetlustaktikat. Seetõttu palume veenduda, kas kontrolliaruandele või selle teatud osadele võib olla vajalik juurdepääsupiirangu seadmine.

**Riigikontrolli kommentaar:** Riigikontroll leiab, et puudub nii formaalne kui ka sisuline alus tunnistada auditiaruandes sisalduv teave asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks. Siseministeeriumi nimetatud punktides sisalduva teabe teabevaldaja ei ole Siseministeerium ega Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Teabevaldajad on auditiaruandega tutvunud ning aruande teksti on nende märkuste kohaselt korrigeeritud nii, et see ei sisaldaks asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teavet. Samuti leiab Riigikontroll, et seadustel ja avalikel allikatel põhinevad kriteeriumid ja nendele tuginevad järeldused on teave, millele ei saa ega tohi avalikkuse juurdepääsu piirata.

**Rahandusministri vastus:** samuti soovime rõhutada, et e-residentsuse programmi puhul on oluline, et see tooks riigieelarvesse lisatulu. Samas on e-residentsuse programmist saadava tulu suurus keeruline arvutada. Lisaks e-residentide poolt asutatud ettevõtetest saadavale riigi maksutulule tuleb arvestada ka, et e-residentide ettevõtted tarbivad kohalike ettevõtete teenuseid, mis samuti loob lisandväärtust ja maksutulud. Nõustume, et e-residentsuse programmiga kaasnevad riskid, mida tuleb maandada, kuid märgime, et ühegi maandava meetmepole võimalik riskide realiseerumist täielikult välistada. E-residentide osas teostatakse täna ulatuslikumat kontrolli kui näiteks nende isikute suhtes, kes sisenevad Eesti territooriumile mõnest teisest Euroopa Liidu liikmesriigist ja asuvad Eestis tegelema ettevõtlusega.

**Siseministri vastus:** lisaks eeltoodule palun kontrolliaruandes ümber sõnastada punkt 75 [76<sup>82</sup>], sest tegemist on hinnangulise väitega. Palun punkti teine lause sõnastada järgmiselt: Olukorra põhjustas personali puudus Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuses.

**Riigikontrolli kommentaar:** punkti sõnastust on muudetud, lähtudes Siseministeeriumi ja selle infotehnoloogia- ja arenduskeskuse kommentaaridest.

**Siseministri vastus:** samuti soovin märkida, et kontrolliaruande koostamise algusest kuni selle valmimiseni on teatud asjaolud muutunud. Nimelt on erinevate osapoolte koostöös valminud e-residentsuse riskianalüüs (tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks), kus on kajastatud e-residentsusega seonduvad riskid, maandamismeetmed ning vastutajad. Nimetatud analüüs kiideti 29.04.2020 heaks e-residentsuse nõukogu koosolekul. Selle tabeli alusel koostavad erinevad osapooled oma tööplaanid ja tegevuskavasid ning seega tagatakse, et e-residentsusega seonduvate riskide maandamisega tegeletakse pidevalt ja jooksvalt. Selle tulemusel on ka mitmete kontrolliaruandes kirjeldatud kitsaskohtade osas välja toodud maandamismeetmed. Üldistades on mitmeti parendatud asutustevahelist andmete- ja teabevahetust, koostöövõimet, täpsustatud asutuste pädevusi menetlusprotsessides, täiendatud meetodikat ning vastavaid juhiseid. Konkreetsema näitena on

<sup>81</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 910/2014, 23. juuli 2014, e-identimise ja e-tehingute jaoks vajalike usaldustegevuste kohta siseturul ja millele tunnistatakse kehtetuks direktiiv 1999/93/EÜ.

<sup>82</sup> Kontrolliaruande punktide numeratsioon on muutunud ning nurksulgudes on esitatud uus numeratsioon, mis on vastavuses käesoleva aruande tekstiga.

kavandatud Riigikogu menetluses oleva rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõuga luua automatiseeritud keskmehhanismid, mis võimaldavad õigeaegselt tuvastada kõiki füüsilisi või juriidilisi isikuid, kellel või kelle kontrolli all on nende territooriumil asuvas krediidiastutuses maksekontosid.

**Siseministri vastus:** lisaks eeltoodud vastustele Teie kontrolliaruandes tehtud ettepanekutele rõhutan, et kontrolliaruanne „E-residentsuse programmi tulemuslikkus“ teatud osad peavad minu hinnangul olema märgitud asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks (edaspidi AK) avaliku teabe seaduse (edaspidi AvTS) § 35 lg 1 p 3<sup>1</sup> ja p 5<sup>1</sup> alusel. Siseministeeriumi peamiseks ülesandeks on sisejulgeoleku tagamine, sh kuritegevuse vastu võitlemine ja selle ennetamine. Kõnealuse kontrolliaruande teatud osade näol on tegemist dokumendiga, kus kokku on koondatud teave, mille avalikustamisel on tagajärjeks, et isikutele tehakse kättesaadavaks teave, mille abil võimaldatakse planeerida süüteo toimepanemist viisil, mis vähendab tõenäosust selle avastamiseks. Sisuliselt on auditi näol esitatud tegevuskava järk-järgult, kuidas jõuda õigushüveni, mida on võimalik pahatahtlikul isikul kasutada võimaliku süüteo toimepanemiseks. Kui teave, mis lihtsustab ja soodustab süütegude toimepanekut, on avalikult kättesaadav, siis on see igal juhul ohuks riigi julgeolekule. Teen ettepaneku märkida AK-ks järgmised kontrolliaruande punktid: lk 5 esimene, teine ja neljas punkt ning kontrolliaruande punktid nr 12, 15, 17, 18, 20, 23, 24, 25, 30–43, 48, 58–61, 63, 69–73, 77, 78, 86–89, 183–186. Samuti lisades lk 45–46 kirjeldatud „Eelkontrolli toimingud“ ning lk 46–47 „Järelkontrolli toimingud“ [lk 5 esimene, teine ja neljas punkt ning kontrolliaruande punktid nr 12, 15, 17, 18, 21, 24, 25, 26, 31–44, 49, 59–62, 64, 70–74, 78, 79, 87–90, 184–187. Samuti lisades lk 55–56 kirjeldatud „Eelkontrolli toimingud“ ning lk 56–57 „Järelkontrolli toimingud“<sup>83</sup>.

**Riigikontrolli kommentaar:** Riigikontroll leiab, et puudub nii formaalne kui ka sisuline alus tunnista auditiaruandes sisalduv teave asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks. Nimetatud punktides sisalduva teabe teabevaldaja ei ole Siseministeerium ega Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Teabevaldajad on auditiaruandega tutvunud ning aruande teksti on nende märkuste kohaselt korrigeeritud nii, et see ei sisaldaks asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teavet. Samuti leiab Riigikontroll, et seadustel ja avalikel allikatel põhinevad kriteeriumid ja nendele tuginevad järeldused on teave, millele ei saa ega tohi avalikkuse juurdepääsu piirata.

**MTA peadirektori vastus:** MTA on auditi käigus Riigikontrollile selgitanud, et e-residentsuse taotlejate võimalikke ärikeeelde teistes riikides pole võimalik tuvastada, kuna MTA-l puudub ligipääs teiste riikide äriregistrite massandmetele. Euroopa äriregister, millele MTA-l on ligipääs olemas, ärikeeldude infot ei sisalda. MTA on arutanud välisriikide ärikeeldude kohta info saamise võimalikkust Justiitsministeeriumiga 14.05.2020 toimunud kohtumisel ja saanud selgituse, mille kohaselt on Eesti üle võtmas Euroopa Nõukogu 20.06.2019 digitaalsete vahendite direktiivi nr 2019/1151, mille osaks on muuhulgas ka ärikeeldude jagamine EL riikide vahel, kuid nimetatud direktiiv võimaldab infovahetust üksnes äriregistripidajale üksikpääringute alusel otsustuse tegemiseks, mitte info salvestamiseks või jagamiseks teistele asutustele (sh MTA või PPA).

Samuti selgitasime auditi käigus, et MTA infovahetus EL riikide maksuhalduritega toimub maksuriskide osas konkreetsete menetluste käigus tehtavate üksikpääringute kaudu ning kontrollide käigus saadud infot on võimalik kasutada ka e-residentide järelkontrollis otsuste tegemiseks, kuid maksuhaldurite vaheline infovahetus ei võimalda saada massinfot ennetava meetmena e-residentsust taotlevate füüsiliste isikute taustaanalüüsiks.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
<p><b>Masspääringute tegemine ja IT-lahenduste arendamine</b></p> <p><b>92. Riigikontrolli soovitus siseministrile koostöös PPA peadirektori ja justiitsministri:</b> tagada PPA-le e-residentsuse programmi kontrollitoimingute tõhusamaks tegemiseks võimalus teha masspääringuid vajalikesse registritesse (nt karistusregister ning Registre ja Infosüsteemide Keskuse andmekogu, mille abil on võimalik kindlaks teha, kas välismaalasel on Soomes ärikeeld).</p> <p>(p-d 59–60)</p>	<p><b>Siseministri vastus:</b> olen ettepanekuga nõus ning see võetakse töösse esimesel võimalusel. Olen nõus, et masspääringute tegemise võimekus erinevatesse registritesse tuleb luua esimesel võimalusel. Konkreetset kuupäeva, mis ajaks vastavad arendused tehtud saavad, ei ole hetkel võimalik prognoosida, sest see eeldab arendustöödeks raha planeerimist ning sõltub juba ootel olevate IT-arenduste tegemisest.</p> <p><b>PPA peadirektori vastus:</b> e-residenti digitaalse isikutunnistusega seotud menetluste puhul on valukohaks e-residentide järelkontrollis masspääringute tegemiseks vajalikke IT-lahenduste puudumine, aga ka haldusmenetlustest tulenevad piirangud. IT-lahendustega on võimalik küll tagada näiteks Eestis karistatud või Soomes ärikeelu saanud isikute tõhusam kontroll, kuid IT-arendused ei lahenda probleemi, mis on seotud andmete saamisega teatud rahvusvahelistest andmebaasidest.</p> <p>Näiteks ei ole PPA-l võimalust e-residenti digi-ID-ga seotud menetluses teha pääringuid Euroopa Karistusregistrisse (ECRIS), kuna nimetatud register on loodud justiitsalaseks koostööks ning võimaldab juurdepääsu karistuse infole eelkõige kriminaalmenetluse raames. Nii keeldub näiteks meie naaberriik Soome väljastamast PPA-le e-residenti järelevalvemenetluse eesmärgil ECRIS-e kaudu küsitud infot e-residentide karistatuse kohta.</p> <p>Samuti ei saa e-residenti digi-ID menetlustes pärida andmeid Schengeni liikmesriikide vahelises viisainfosüsteemist, kuna viisainfosüsteemi põhimäärus seda õiguslikult ei võimalda. Seejuures on üheks e-residenti digi-ID väljaandmisest keeldumise või e-residenti digi-ID kehtetuks tunnistamise aluseks muuhulgas ka viisa andmisest keeldumise aluseks oleva asjaolu esinemine.</p> <p>PPA on kirjeldatud piirangutest tulenevatele riskidele juhtinud ka varasemalt Siseministeeriumi tähelepanu. Siseministeerium on seda probleemi teadvustanud</p>

<sup>83</sup> Auditiaruande punktide numeratsioon on muutunud ning nurksulgudes on esitatud uus numeratsioon, mis on vastavuses käesoleva aruande tekstiga.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
	<p>ja plaanib PPA-le teadaolevalt tegutseda selle nimel, et digitaalse identiteediga seotud riskide maandamiseks vajalik regulatsioon jõuaks ka rahvusvahelistesse õigusaktidesse.</p> <p>PPA peab oluliseks märkida, et juurdepääs olemasolevatele rahvusvahelistele andmebaasidele aitab küll paremini maandada e-residentsusega seotud riske, kuid ei anna täielikku kindlust, et e-residentideks ei saa ning e-residentidena ei tegutse välisriigis karistatud isikud. Iseäranis raske on seda tagada kolmandatest riikidest pärit isikute puhul. Ka seda riski on PPA nii e-residentsuse kontseptsiooni loomisel kui ka hilisemalt korduvalt välja toonud. Ühe maandamise meetmena näeb PPA siinkohal poliitilist otsust, mille kohaselt pakutaks e-residentsust vaid riikides, millega Eestil on olemas justiits- ja julgeolekualane koostöö.</p> <p>Seoses e-residentide järelkontrolliks vajalike masspäringutega soovib PPA rõhutada, et vastavate IT-lahenduste tellimiseks ja koordineerimiseks nõutud ressursid on PPA-l olemas, kuid probleem on eelkõige PPA arenduspartneri, SMIT-i võimekuses. SMIT-il on olnud raskusi e-residentsusega seotud IT-arendustellimuste tähtaegse täitmisega, mille peamiseks põhjuseks on nende sõnul kvalifitseeritud tööjõu puudus, sh ebaõnnestunud värbamised ja inimeste töölt lahkumine. PPA peab oluliseks märkida, et SMIT-i e-residentsusega seotud IT-arenduste eest vastutav meeskond peab lisaks järelkontrolli automatiseerimisele teostama ka teisi e-residentsusega seotud arendustellimusi, sealhulgas näiteks arendusi, mis on seotud siseministeeriumi siseturvalisuse ülesannetega. 2020. aastal on selliste ülesannet hulgas: 1) E-residentsus 2.0 riskipõhise eel- ja järelkontrolli rakendamiseks vajalikud arendused (taotluskeskkonna muudatused); 2) E-residentide digi-ID väljastust teostavate väliste teenuspakkujate rakendamine. Lähtuvalt SMIT-i arendusvõimekusest on järelkontrolli automatiseerimise lahenduse loomise tähtajaks PPA projektiplaani järgi 31.12.2021.</p> <p><b>Justiitsministri vastus:</b> kinnitame, et oleme valmis tegema koostööd nii siseministri kui PPA peadirektoriga, tagamaks võimalus masspäringute tegemiseks vajalikesse registritesse.</p>
<p><b>Eestisse panustamise jälgimine</b></p> <p><b>93. Riigikontrolli soovitus siseministrile:</b> seada e-residendi digi-ID väljaandmise eelduseks, et välismaalane hakkab soodustama Eesti majanduse, teaduse, hariduse või kultuuri arendamist; kontrollida Eestisse panustamist hiljemalt digi-ID pikendamisel, vajaduse korral ka järelkontrollis (nt nende taotlejate puhul, kelle taotluses esitatud selgituste põhjal tekib kahtlus).</p> <p>(p 80)</p>	<p><b>Siseministri vastus:</b> märgin, et kehtiv isikut tõendavate dokumentide seaduse § 20<sup>5</sup> lõige 2 sätestab, et e-residendile digitaalse isikutunnistuse väljaandmise eesmärk on soodustada Eesti majanduse, teaduse, hariduse või kultuuri arengut, luues võimaluse kasutada e-teenuseid Eesti digitaalse dokumendiga. Selgitan, et tegemist on väärtusnormiga, milles seatud eesmärgi saavutamisse panustavad e-residendid kogumina, mitte tingimata iga üksikisik personaalselt. E-residendi-digi-ID taotlejatel küsitakse ka praegu selgitusi, mis eesmärgil ja kuidas nad kavatsesid e-residendi digi-ID-d kasutada. Samas ei ole eesmärgipärane hinnata iga isiku personaalset panust Eesti majanduse, teaduse, hariduse või kultuuri arendamisse – isiku panus võib olla ka kaudne, näiteks Eesti kui e-riigi kuvandi tuntuse suurendamine, suhtevõrgustiku loomine ja seeläbi Eesti ettevõtete e-teenuste ekspordile kaasa aitamine.</p> <p>Märgin ka, et lisaks sellele, et iga e-residendi personaalse panuse hindamine ei ole eesmärgipärane, ei oleks ka otstarbekas ega proportsionaalne seada antud nõuet e-residendi digi-ID saamise tingimuseks, sest tegemist oleks tingimusega, mille hindamine oleks väga keeruline, subjektiivne ja ressursimahukas, sest seda ei ole võimalik kuidagi automatiseerida. Samuti on äärmiselt keeruline kindlaks määrata hindamiskriteeriume (milline äriplaan on perspektiivikas ja milline mitte; mitu teadusartiklit vms peab isik avaldama, et ta panustaks teaduse arendamisse; milliste kriteeriumide alusel hinnata kultuuri arendamisse panustamist vms). Seega on tegemist tingimusega, mille hindamise kriteeriume on peaaegu võimatu kindlaks määrata ning selle rakendamine oleks nii ressursimahukas, et sellest saadav kasu ei ole proportsionaalne sellele kulunud ressursiga, samuti puudub PPA-l pädevus selliste hinnangute andmiseks. Samuti on järelkontrollis keeruline neid kriteeriume välja töötada ja hinnata (nt kui palju peab e-residendi ettevõtte makse maksma, et ta oleks piisavalt panustanud Eesti majandusse, ja millise aja jooksul peab ettevõtte suutma ettenähtud maksuraha tasuma hakkama; mitme kuu jooksul peab teadusartikleid avaldama hakkama; kas ja milliseid sanktsioone peaks rakendama, kui ta teatud kuude möödumisel pole nõutavat summat maksuraha tasunud või teadusartikleid avaldanud jms). Märgin, et e-residentsuse programmi loomisel lähtuti eesmärgist, et e-residendid kogumis soodustaksid Eesti majanduse, teaduse, hariduse või kultuuri arengut, mitte seda ei hinnata igal üksikjuhtumil eraldi. Seega ei pea ma põhjendatuks sellise tingimuse seadmist e-residendi digi-ID saamiseks ega pikendamiseks, sest see nõue ei oleks eesmärgipärane, ei annaks lisandväärtust e-residentsuse programmile ja selle tingimuse hindamine oleks ka ebamõistlikult ressursimahukas.</p> <p><b>Riigikontrolli kommentaar:</b> isikut tõendavate dokumentide seaduse § 20<sup>5</sup> lg 2 kohaselt on e-residendile digitaalse isikutunnistuse väljaandmise eesmärk soodustada Eesti majanduse, teaduse, hariduse või kultuuri arengut. Seadusesse kirja pandu järgmist ning eesmärgipärasust tuleb ka hinnata. Riigikontroll ei pea</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
	<p>mõistlikuks seisukohta, et Eesti annab digi-ID välismaalastele, kelle tegevusest, sh Eestisse panustamisest, ei tea riik midagi.</p> <p>Peamine põhjus, miks e-residentsust taotletakse, on asukohast sõltumatu ettevõtte asutamine. See ei eelda, et e-resident hakkab soodustama Eesti majanduse, teaduse, hariduse või kultuuri arengut. Näiteks puuduvad MTA-l andmed enamiku e-residentide Eestis loodud, ent välismaal tegutsevate ettevõtete maksukäitumise kohta. MTA ei tea, kas need ettevõtted maksavad makse õiges riigis või kas nad üldse maksavad kuskil makse. Ülevaade puudub ka e-residentide panusest Eesti majanduse, teaduse, hariduse või kultuuri arengu soodustamise kohta. Üksikisikute panusest ülevaade saamine on eelduseks, et saada panus kogumi kohta.</p> <p>Riigikontroll on nõus, et Eestisse panustamine võib olla ka kaudne, kuid ka seda on võimalik paluda e-residendil selgitada ning hiljem selgituste õigsust pistelise kontrolli abil lähemalt uurida.</p>
<p><b>Pööratud tõendamiskohustuse kasutamine</b></p> <p><b>94. Riigikontrolli soovitus PPA peadirektorile:</b> ühe võimalusena kaaluda, kas rakendada senisest rohkem e-residentsuse taotlejate ja e-residentide puhul pööratud tõendamiskohustust, mis võimaldab paluda taotlemisel ja vajaduse korral ka järelkontrollis tõendeid nii kehtiva kriminaalkaristuste kui ka ärikeeldude puudumise või olemasolu kohta.</p> <p>(p-d 20 ja 63)</p>	<p><b>PPA peadirektori vastus:</b> PPA nõustub Riigikontrolliga, et karistuse ja/või ärikeelu puudumise tõendi nõudmine e-residentsuse taotlejalt ja e-residentidelt aitab kaasa riskide maandamisele, kuid nimetud tõendite kindluses ja õigsuses on sageli, eriti kolmandatest riikidest pärit isikute puhul, keeruline veenduda. Näiteks ühe osariigi tõend ei kinnita, et isik pole karistatud teises osariigis, samuti võib olla raskusi tõendi välja andnud organi pädevuse ja usaldusvääruse hindamisel. Lisaks on elektrooniliselt esitatavaid tõendeid võimalik väga kergelt võltsida.</p> <p>E-residendi digi-ID menetlus on täisdigitaalne menetlus ning e-residendi digi-ID väljaandmise otsuse tegemiseks on PPA-l seaduse kohaselt aega 30 päeva. Igalt e-residentsuse taotlejalt või e-residendilt originaaltõendite posti teel esitamise nõudmine, nende õigsuses, st sõltuvalt asukohariigist apostillimise / legaliseerimise / tõlke õiguse kinnituse nõuete täitmises veendumine ja sellest tuleneva menetlustähtaja pikendamine, oleks PPA jaoks ebamõistlik ressursikulu.</p> <p>PPA hinnangul on kõnealuste originaaltõendite nõudmine ressursikasutuse vaates põhjendatud vaid teatud riskigrupi kuuluvate e-residentsuse taotlejate ja e-residentide puhul. Riskigrupi paremaks määratlemiseks on PPA seni rakendanud ja planeerinud tulevikku erinevaid tegevusi. Alates e-residentsuse loomise hetkest on karistuse puudumise tõendi esitamise nõudmise osakaal iga aasta järjest kasvanud. Seejuures on PPA lähtunud menetluspraktika käigus kujunenud e-residentsuse taotlejate ja e-residendi digi-ID kasutajate riskiprofiilidest. Alates 01.07.2020 loob PPA täiendava ametikoha, mille põhiülesandeks saab olema e-residentsuse spetsiifiliste ohuhinnangute ja menetlustaktiliste juhendite koostamine. Nimetatud ametikoha poolt antav sisend peaks toetama veel enam riskipõhist lähenemist, sh karistuste ja/või ärikeelu puudumist tõendavate dokumentide nõudmise vajalikkust.</p> <p>Lisaks peab PPA oluliseks märkida, et ärikeelu puudumise kontroll on PPA jaoks üksnes täiendavaks võimaluseks e-residentsuse taotleja või e-residendi tausta hindamisel, kuid ei ole imperatiivseks e-residendi digi-ID väljaandmise keeldumise või kehtetuks tunnistamise aluseks. E-residentsuse menetluse näol on tegu ametniku diskretsiooni nõudva menetlusega ning ärikeeld ei pruugi iga isiku puhul olla piisavaks aluseks e-residendi digi-ID väljaandmisest keeldumiseks või selle kehtetuks tunnistamiseks. Tuleb arvestada, et ärikeeluga isikul ei ole lubatud olla füüsilisest isikust ettevõtja, juriidilise isiku juhatuse liige, likvideerija ja prokurist, kuid seejuures ei ole tal keelatud olla näiteks osaühingu osanikuks. Osanike otsuste allkirjastamiseks või muudeks osaniku kohustuste täitmiseks võib välismaalase puhul olla vaja e-residendi digitaalset isikutunnistust.</p> <p>Kui isiku ärikeeld ei ole seotud kriminaalkaristusega, siis ei pruugi e-residendi digi-ID taotluse menetlus lõppeda keelduva otsusega. Seetõttu peavad PPA hinnangul ärikeelu puudumises veenduma eelkõige äriregistri pidajad ja notarid, kelle ülesandeks on tagada, et ärikeeluga isikud ei saaks FIE-ks / juhtorgani liikmeteks, sõltumata digi-ID olemasolust. PPA väljastab digi-ID näol üksnes vahendi ja ei ole seejuures kohustatud hindama isiku vastavust äriühingu juhatusele esitatavatele nõuetele.</p>
<p><b>Rahvusvaheliste andmebaaside kasutamine</b></p> <p><b>95. Riigikontrolli soovitus MTA peadirektorile:</b> analüüsida võimalusi võtta eel- ja järelkontrollis kasutusele rahvusvahelised andmebaasid. Võimaluse korral hakata neid kasutama, et paremini hinnata e-residentsuse taotlejate ja e-residentide tausta ning majanduslikku õiguskäitumist.</p> <p>(p-d 38–39)</p>	<p><b>MTA peadirektori vastus:</b> Justiitsministeeriumilt saadud selgituste kohaselt saab riikidevaheline andmevahetus toimuma kahetasandiliselt, kus esimeses etapis saadakse ainult jah/ei vastus ning teises etapis antakse lisainfo ärikeelu ulatuse, perioodi, aluse jm kohta (kuid selle info avaldamine on riikidele vabatahtlik). Ärikeeldude infovahetus hakkab käima läbi Euroopa äriregistreid sidestamise süsteemi BRIS, seega ei ole sellele ligipääsu kellelgi teisel peale registripidajate. Seega saab direktiivi ülevõtmisel tagatud riigi seisukohast olulisim, et äriregistri pidajal saab vähemalt EL riikide osas olema võimalus saada infot seal kehtivatest ärikeeldudest, mille tulemusena saab registripidaja vastava info alusel keelduda</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
	<p>toimingute tegemisest ja takistada ärikeelu saanud isikutel Eestis ettevõtjana tegutseda.</p> <p>MTA on analüüsinud võimalikke rahvusvahelisi andmebaase, et saada selgust, millist infot need sisaldavad, millist väärtust need andmed võivad omada ning kas need võiks olla aluseks mitteresidendist füüsilisele isikule digi-ID väljastamata jätmiseks, lähtudes isikut tõendavate dokumentide seaduses toodud keeldumise õiguslikest alustest.</p> <p>Analüüsi tulemusel on MTA teinud kindlaks, et MTA-le teadaolevates andmebaasides sisalduvat infot ei ole võimalik automaatselt toimuvates e-residentide eel- ja järelkontrolli protsessides füüsiliste isikute taustauuringuks kasutada. Peamiste põhjustena saab tuua välja asjaolud, et enamik andmebaase võimaldab vaid üksikpäringute tegemist; andmed sisaldavad peamiselt infot juriidiliste, mitte füüsiliste isikute kohta ning MTA-l puudub ka õiguslik alus rahvusvaheliste massandmete integreerimiseks MTA süsteemidesse kombineeritult MTA andmetega.</p>
<p><b>Kulude ja tulude järjepidev arvestamine</b></p> <p><b>123. Riigikontrolli soovitus välis-kaubandus- ja infotehnoloogia-ministrile:</b> pidada järjepidevat, ühetaolist ja võimalikult täpse meetodiga ülevaadet e-residentsuse programmi kogukuludest ja -tuludest, et EASI e-residentsuse meeskond ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium saaksid teha läbimõeldumaid juhtimisotsuseid. Seejuures anda e-residentsuse programmi nõukogule regulaarselt ülevaade programmi kulude ja -tulude seisust.</p> <p>(p 99)</p>	<p><b>Väliskaubandus- ja infotehnoloogia-ministri vastus:</b> nõustume, et parimate juhtimisotsuste huvides on oluline e-residentsuse programmi kulude ja tulude järjepidev, ühetaoline ja täpne arvestus, ning oleme vastava metoodika juba rakendanud.</p> <p>2018. aastal töötati välja kõigi e-residentsuse programmiga seotud osapoolte jaoks üheselt mõistetav metoodika programmi kogukulude ja -tulude arvestamiseks. Muu hulgas esitatakse selle alusel e-residentsuse programmi nõukogule igal aastal ülevaade programmi kulude ja tulude kohta ning järgneva aasta prognoosid, koos vastavate eesmärkide ja planeeritud tegevustega. Nimetatud metoodikat on alates 2018. aastast tänaseni kasutatud ning seda täiendatakse vastavalt vajadusele, uute asjaolude ilmnemisel.</p> <p><b>Riigikontrolli kommentaar:</b> EASI täiendavate selgituste kohaselt hakati programmiga seotud kulused süsteemselt koguma 2018. aastal. Riigikontrollile esitatud andmetest nähtub, et eelnevate aastate kulude kohta puudub ühtsetel alusel ülevaade. Kuna täpne ülevaade programmi esimeste tegevusaastate kohta puudub, siis pole võimalik ka programmi kogukulude osas täpset ülevaadet saada.</p> <p>Riigikontroll ei nõustu ka väitega, et alates 2018. aastast on paigas osapoolte jaoks üheselt mõistetav metoodika programmi kogukulude ja -tulude arvestamiseks. Audit näitas, et ka e-residentsuse meeskonna 2018. aasta kohta tehtud arvestus ei sisalda kõiki e-residentsuse programmi tõttu tehtud kulusid. Näiteks on arvestusest täielikult välja jäetud Välisministeeriumi ning MTA kulusid, mis on tehtud e-residentsuse programmi tõttu. Kui MTA kulusid on väiksemad, siis Välisministeerium kinnitas Riigikontrollile, et kulu seoses e-residentsuse programmiga oli 2018. aastal ligi miljon eurot. Perioodil 2015–2019 kulus Välisministeeriumil seoses programmiga ligi 3 miljonit eurot.</p>
<p><b>ID-kaardi abiliini kättesaadavus</b></p> <p><b>171. Riigikontrolli soovitus Riigi Infosüsteemi Ameti peadirektorile:</b> arvestada e-residentide muutuva arvu, nende vajaduste ja e-residentide ID-kaardi abiliinile pöördumiste kellaegadega ning vajadusel muuta edaspidi ID-kaardi abiliini tööaeg vastavaks.</p> <p>(p-d 143 ja 147)</p>	<p><b>Riigi Infosüsteemi Ameti peadirektori vastus:</b> Riigi Infosüsteemi Amet hangib eID kasutajatuge ID-kaardi abiliini teenusena välise partneri käest ning leping kehtib kuni 2021 suveni. Selle lepingu raames on ID-kaardi abiliini teenindusaeg 8–19 ning see lähtub eelkõige Eesti kasutajate vajadustest. Enne teenindusaja piiramist vaatasime üle abiliinile pöördumiste statistika ning väljaspool tööaega kõnede hulk oli väga minimaalne. Teenindusaja muutmine toob kaasa täiendavaid kulusid, mille katmiseks RIA eelarves vahendeid ei ole. Peatselt hakkame ette valmistuma praeguse lepingu lõppemiseks ning vaatame üle, kuidas jätkub eID kasutajatele toe osutamine alates 2021 suvi ning kas on võimalik muuta ka teenindusaegasid e-residentidele paremaks.</p> <p>ID-kaardi abiliinile lisaks oleme lähiajal välja tulemas uue www.id.ee keskkonnaga, mis pakub uusi paremaid võimalusi elektroonilise identiteedi kasutajatele probleemide lahendamiseks iseseisvalt, kasutades selleks mugavat ja lihtsasti kasutatavat eneseabi keskkonda. Samuti kaalume juturoboti kasutusele võtmist, mis toetaks kasutajat probleemide lahendamisel.</p>
<p><b>Ettevõtlusega alustamise ja pangakonto saamise tingimuste selgitamine</b></p> <p><b>172. Riigikontrolli soovitus väliskaubandus- ja infotehnoloogia-ministrile:</b> selgitada e-residentsuse programmi turundamise käigus ning digi-ID taotlemise protsessi alguses (nt digi-ID taotlemise ankeedis) ettevõtlusega alustamise ja pangakonto saamise tingimusi Eestis. See võimaldab välismaalastel enne programmiga liitumist</p>	<p><b>Väliskaubandus- ja infotehnoloogia-ministri vastus:</b> nõustume, et adekvaatne arusaam ettevõtlusega alustamisega ja pangakonto avamisega seotud asjaoludest on e-residentide positiivse kasutuskogemuse tagamiseks oluline. Seda soovitus oleme programmi algusest peale järginud ja täiendavaid samme kaalume vastavalt vajadusele, eriti just e-residentide kui klientide tagasiside põhjal.</p> <p>Näiteks on e-residentide digi-ID taotlusportaali juurde loodud oluliste küsimuste ja vastuste jaoks spetsiaalne alajaotus, kus eraldi teemadena on muuhulgas välja toodud ka Eesti pangandust, maksusüsteemi ja ettevõtte asutamist ning haldamist puudutavad küsimused. E-residentsuse meeskond töötab pidevalt selle nimel, et olulist teavet lisaks taotlusportaalile teiste mugavate kanalite kaudu potentsiaalsete ja juba olemasolevate e-residentideni viia.</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
<p>paremini hinnata enda ootusi ning digi-ID-ga kaasnevaid võimalusi. (p-d 152, 156–157)</p>	<p>Programmi algusaegadest peale on olnud Eesti riigiasutused ja programmi meeskond kommunikatsioonis järjepidev, selgitamaks mida on e-residentidel teenustena võimalik saada ja oodata. Ühtlasi on e-residentsuse kommunikatsioonis alati rõhutatud asjaolu, et e-residendiks saamise orgaaniline osa on e-residendi digi-ID-d taotleva isiku poolne põhjalik eeltöö, sealhulgas Eesti maksusüsteemi ja e-residendi äritegevust puudutava seadusandlusega tutvumine. Sealhulgas selgitatakse e-residendile, et soovi korral ja võimalusel saab isik enda esindamiseks valida ka sobiva teenusepakkuja, kes nõustab teda kogu ettevõtte elukaare jooksul, näiteks makse- ja finantsteenuseid pakkuvate teenuseosutajate valikul.</p> <p><b>Riigikontrolli kommentaar:</b> auditi käigus tutvus Riigikontroll e-residentsuse taotluskeskkonna ja programmi tutvustavate materjalidega, intervjueris erinevaid e-residentide teenuseosutajaid, kes tegelevad e-residentide küsimustega igapäevaselt. Lisaks korraldas Riigikontroll EASi vahendusel e-residentide seas küsitluse ja jälgis e-residentide avalikke arutelusid sotsiaalmeedias. Selle tulemusel selgus, et paljud e-residendid ei saa jätkuvalt aru, et neil pole võimalik ilma Eesti seoseta avada Eestis oma ettevõtte pangakontot. Samuti ilmses, et e-residentide seas on levinud arusaam, et tänu e-residentsusele võivad nad tasuda kõik maksud Eestisse ka juhul, kui kogu nende ettevõtte tegevus ja väärtuse loomine toimub tegelikult mõnes muus riigis.</p> <p>Seetõttu leiab Riigikontroll, et nii e-residentsuse programmi turunduse kui ka digi-ID taotlemise protsessi käigus tuleb senisest enam selgitada ettevõtlusega alustamise ja pangakonto saamise tingimusi Eestis.</p>
<p><b>Järelevalve virtuaalväeringute teenuseosutajate üle</b></p> <p><b>203. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile koostöös siseministriga:</b> töötada välja sobiv menetlus virtuaalväeringute teenuseosutajate õiguskuulekuse tagamiseks ja luua nende teenuseosutajate üle finantsjärelevalve. (p-d 185–186)</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b> Rahandusministeerium koostab eelnõu, millega seatakse täiendavad nõuded virtuaalväeringu teenusepakkuja äritegevusele ja juhtorganite liikmetele ning millega plaanitakse viia nimetatud teenusepakkuja üle järelevalve teostamine Finantsinspektsiooni pädevusse. Nimetatud eelnõu on plaanis avalikustada 2020. aasta juulis. Siiski märgime, et virtuaalväeringu teenusega seotud küsimused pole otseses seoses e-residentsuse programmiga. Nagu kontrolliaruandes märgitud, 1500–1600 virtuaalväeringu teenuse osutamisega seotud loast on antud umbes sada välja e-residentidega seotud ettevõtetele.</p> <p><b>Siseministri vastus:</b> olen ettepanekuga nõus ning täiendan, et kuigi virtuaalväeringu teenuste loamenetluse tingimusi muudeti 2019. a lõpus vastu võetud muudatusega selgemaks, vajab teema laiapõhist analüüsi ka üldise finantsjärelevalve kohaldamise osas. Siseministeerium on valmis tegema Rahandusministeeriumiga igakülgset koostööd, et antud valdkonda parendada. Siinjuures märgin, et oleme Eesti õigussüsteemis loonud e-residentidele ka turvalise viisi Eesti krediidasutuses ja finantseerimisasutuses tegutsemiseks (konto loomine infotehnoloogilise vahendi abil). Selleks otstarbeks on loodud lahendus, kus infotehnoloogiliste vahendite abil isikusamasuse tuvastamiseks ja andmete kontrollimiseks kasutatakse Eesti Vabariigi välja antud digitaalseks isiku tõendamiseks ette nähtud dokumenti või muud kõrge usaldusväärsuse tasemega e-identimise süsteemi, mis on kantud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (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) artikli 9 alusel Euroopa Liidu Teatajas avaldatud nimekirja. Mulle teadaolevalt ei ole Eesti krediidasutused ega finantseerimisasutused vastavat turvalist süsteemi oma praktikas laialdaselt kasutusele võtnud ning vajalik on tagada võimalusel ka muud turvalised viisid isikusamasuse tuvastamiseks ja andmete kontrollimiseks. Käesoleval ajal on vastavalt Riigikogu menetluses rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (130 SE), mille puhul kaalutakse täiendavate turvaliste infotehnoloogiliste vahendite kasutuselevõtu võimaldamist.</p>
<p><b>Elektroonilise identiteedi kasutusele võtmine teistes ELi riikides</b></p> <p><b>204. Riigikontrolli soovitus siseministrile koostöös väliskaubandus- ja infotehnoloogiaministriga:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ osaleda ELi tasandil tegevuskava väljatöötamisel, kuidas ühildada e-residendile antud eID muu ELi riigi eID-ga, et e-teenustes oleks võimalik tuvastada, kui kahe või enama erineva eID taga on üks ja sama inimene. Kui see pole võimalik, kaaluda e-residendi</li> </ul>	<p><b>Siseministri vastus:</b> selgitan, et tegemist ei ole e-residentsuse põhise probleemiga, vaid sama probleem puudutab palju suuremas mahus topeltkodakondsust omavaid isikuid ning teises liikmesriigis elavaid ELi kodanikke (nt kui isikul on Saksa ja Hollandi kodakondsused, on tal võimalik kasutada mõlema kodakondsusjärgse riigi eID vahendeid; nt kui Saksa kodanik elab Eestis, on tal lisaks Saksa ID-kaardile ka Eesti ID-kaart ja tal on õigus neid mõlemaid kasutada). Sellele probleemile ei saa Eesti üksi lahendust leida, see eeldab kõikide liikmesriikide koostööd ning sellega tegeletakse vastavates ELi tehnilistes töögruppides.</p> <p>Samuti selgitan, et e-residentsuse kontseptsiooni kohaselt on e-residentsuse sihtrühmaks kõik isikud, kes vajavad digitaalset isikut tõendavat dokumenti Eesti avalik-õiguslikus või eraõiguslikus e-asjaajamises, juhul kui nad ei ole Eesti kodanikud ega Eestis elamisloa või elamisõiguse alusel elavad välismaalased. Lisaks on e-residendiks oodatud ka isikud, kellel ei ole Eestis avalik-õiguslikke või eraõiguslikke seoseid, kuid kes soovivad heauskselt kasutada Eesti digiteenuseid.</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
<p>digi-ID väljaandmise lõpetamist nende ELi riikide elanikele, kel on võimalik kasutada Eesti e-teenuseid oma koduriigi (kõrgeima autentimis-tasemega) eID-ga.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Jälgida ELi riikide eID kasutusele võtmise mõju ELi elanike e-residentsuse taotlustele ja digi-ID-de pikendamistele ning mõelda läbi vastavalt olukorrale ja vajadusele tegevused juhaks, kui vajadus e-residentsuse järele hakkab vähenema.</li> </ul> <p>(p-d 196–198, 200–201)</p>	<p>Eeltoodust tulenevalt ning tuginedes asjaolule, et e-residendi digi-ID välja andmise lõpetamine EL kodanikele ja elanikele, kellel on võimalik kasutada oma asukoha- või päritoluriigi eID-d, ei lahenda Teie poolt välja toodud probleemi, ei pea ma Teie ettepanekut põhjendatuks.</p> <p>Märgin, et e-residentsus ei ole suunatud mitte üksnes ELi kodanikele, vaid ka kolmandate riikide kodanikele. Seega ei pruugi vajadus e-residentsuse järele väheneda, sest üha enam kolmandate riikide kodanikke võib soovida e-residendi digi-ID-d, et alustada oma äri Eestis ning saada seeläbi siseneda ELi turule. Samuti kinnitan, et sarnane risk on kaardistatud ja välja toodud ka e-residentsuse riskitabelis, kuid võimalikud riski realiseerumise põhjused on sedavõrd keerukad, et neid ei ole võimalik ette näha ning seetõttu ei ole välja tootud ka vastavat tegevuskava, vaid on otsustatud, et riski realiseerumisel tegeletakse probleemiga konkreetsete asjaolude põhised.</p> <p><b>Väliskaubandus- ja infotehnoloogiaministri vastus:</b> sisuliselt nõustume soovitude suunaga, aga mitte pakutud tegevustega. Nagu Riigikontroll on kontrolliaruande eelnõus ka ise nentunud, on tegu Euroopa Liidu ülese ja mitte otseselt e-residentsuse või selle põhjustatud proovikiviga. Seetõttu on antud küsimust planeeritud lahendada terviklikumalt ning mitte ainult e-residentsuse vaatest. Eesti esindajad on võimalike lahenduste leidmiseks aktiivselt ELi tasandil töögruppides osalenud ja ettepanekuid esitanud ning jätkavad selle nimel koostööd ja läbirääkimisi ka edaspidi. Sihiks on leida kõigi liikmesriikide elektroonilise identiteedi vahendi omanikele, sealhulgas mitut eID vahendit omavatele isikutele (näiteks topeltkodakondsusega isikud), sobiv lahendus Eesti e-teenuste kasutamiseks ja elektrooniliste identiteetide ühildamiseks – viisil, et on tagatud inimeste selge tuvastamine ja pettuste vältimine.</p> <p>Küll aga ei pea me otstarbekaks kaaluda e-residendi digi-ID väljaandmise lõpetamist ELi kodanikele, kel võib olla samas võimalik kasutada Eesti e-teenuseid ka oma koduriigi eID vahendiga. Näeme programmi senistest tulemustest ja kasutajate tagasisidest, et nõudlus e-residentsuse järele tuleneb oluliselt enamast kui üksnes elektroonilise identiteedi kasutuselevõtmist ülejäänud ELi riikides. Eelkõige tuleb silmas pidada, et kuigi Eesti eID vahendid (sealhulgas e-residendi digi-ID) on ka kvalifitseeritud elektroonilise allkirja andmise vahendid, mida tunnustatakse kogu ELis, ei ole see nii suure osa teiste riikide eID vahendite puhul.</p> <p>Üleeuroopaliselt tunnustatud elektroonilise allkirja andmise võimalus ja Eesti bürokraatiavaba e-riigi ökosüsteemi igakülgse kasutamise võimalus on oluline väärtus, mida hindavad kõrgelt ka teiste liikmesriikide eID vahendite kasutajad. Samuti tuleb arvesse võtta erinevate eID vahendite taotlemise ja kasutamise mugavust, mis ka seni on vaatamata väljastuskohtade vähesusele rääkinud e-residentsuse kasuks. Lühidalt kokkuvõtetena – Eestil ei ole mõistlik jätta vastav turupotentsiaal kasutamata, eriti kuna Riigikontrolli viidatud riske saab ja tuleb maandada teisiti ja laiemalt.</p> <p><b>Riigikontrolli kommentaar:</b> Riigikontroll pidas silmas kaaluda e-residendi digi-ID väljaandmise lõpetamist nende ELi riikide elanikele, kel on võimalik kasutada Eesti e-teenuseid oma koduriigi eID-ga, mis on kõrgeima autentimistasemega ehk sama tasemega, mis Eesti digi-ID.</p> <p>Riigikontroll juhib tähelepanu sellele, et turupotentsiaal ei sõltu eID väljastamisest ega sellest, millise riigi kõrgeima turvatasemega eID-ga toiminguid tehakse, vaid ettevõtjate huvist Eestis ettevõtlusega tegeleda.</p>

## Auditi iseloomustus

### Auditi eesmärk

Auditi eesmärk oli välja selgitada, kas e-residentsuse programmi tulud ületavad kulusid ning programmi elluviimisega kaasnevad riskid on maandatud.

### Hinnangu andmise kriteeriumid

- PPA ja MTA kontrollivad, et e-residendiks saavad välismaalased, kellel ei ole Eestis ega teises riigis kehtivat kriminaalkaristust ega ärikeeldu.
- PPA tunnistab Eestis või välismaal kehtiva kriminaalkaristuse ja ärikeelu ilmnedes digi-ID kehtetuks.
- EASi e-residentsuse programmi meeskond peab ühetaolist ja järjepidevat ülevaadet programmi Eestile lisatulu toomise kohta.
- E-residentsuse programm on sidunud Eestiga uusi e-residentide ettevõtjaid, kes ei ole enne e-residendiks saamist Eestis ettevõtlusega tegeleenud.
- E-residentsuse programmile tehtavad kulud on väiksemad kui programmist saadavad tulud.
- E-residentid teevad digi-ID-põhiseid toiminguid (autentimine, digiallkirjastamine) ja kasutavad Eesti e-teenuseid.
- Eesti avalikud e-teenused on e-residentide hinnangul kergesti leitavad ning kasutajasõbralikud.
- E-residentsuse programm soodustab seda, et e-residentidele luuakse vajalik äri- ja tegevuskeskkond.
- E-residentsuse programm on loonud eeldused, et võimalikult paljud e-residentid pikendavad digi-ID-d ning neil ei ole kehtivat kriminaalkaristust.
- E-residentsuse programmi käivitamise ja selle tõttu tehtud hilisemate seadusemuudatustega võimenduvad riskid on maandatud.
- E-residentsuse programmi käivitamisel ja edasisel juhtimisel on arvestatud eIDAS-e (ELi elektroonilise identiteedi ja usalduseteenuse määruse) võimaliku mõjuga programmile.

### Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditeeritud asutused olid Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Politsei- ja Piirivalveamet, Siseministeerium ning Maksu- ja Tolliamet. Auditeeritud ajavahemik oli 01.12.2014–30.11.2019.

### Auditi meetodika

Auditis analüüsiti välismaalaste e-residentsuse taotlusi; e-residentide dokumentide ja ettevõtete andmeid; e-residentsuse teemalisi ettekandeid, auditeid, uuringuid, riski- ja õigusanalüüse; e-residentsust puudutavaid seadusi ja määrusi, Vabariigi Valitsuse ja e-residentsuse programmi nõukogu materjale.

Analüüsimisel on kasutatud Politsei- ja Piirivalveameti, Maksu- ja Tolliameti, Registrate ja Infosüsteemide Keskuse, Statistikaameti, SK ID Solutions ASi ja Soome karistusregistri



(*Oikeusrekisterikeskus*) andmeid. Lisaks tegi auditi meeskond intervjuud eri osapooltega (vt täpsemalt tabelist 1).

Järgmisena on käsitletud auditi käigus tehtud analüüse.

### **Uued e-residentid ettevõtjad**

Saamaks teada, kui paljusid e-residentidest ettevõtjaid saab pidada Eesti ettevõtluses uuteks ja kui paljud tegelesid enne e-residentiks saamist Eestis ettevõtlusega, tegi Riigikontroll päringud Politsei- ja Piirivalveametisse (PPA) ja Maksu- ja Tolliametisse (MTA). PPA tegi Riigikontrollile väljavõtte kõikide e-residentsust taotlenud inimeste taotluste ja dokumentide kohta ning MTA väljavõtte kõikide ettevõtete kohta, millel on või on olnud seos e-residentidega. MTA päringu puhul eristati seoseid, mis olid tekkinud enne e-residentsuse programmi ehk enne 1. detsembrist 2014 ja pärast programmi algust. Nii PPA kui ka MTA väljavõtteid küsiti kahel korral, esimesed väljavõtted olid 31.03.2019. aasta seisuga, teised väljavõtted olid 30.11.2019. aasta seisuga.

Teised väljavõtted tehti põhjusel, et esimeste väljavõtete tulemused oluks aruande esitlemise ajaks mõnevõrra aegunud. MTA teisest väljavõttest lisandunud andmete kiiremaks töötlemiseks vaadeldi üksnes neid ettevõtteid, kes olid 2019. aastal maksnud Eestis makse. Kuna MTA võimekus väljastada äriregistri infot ettevõtetega seotud isikute kohta osutus puudulikuks, tegi Riigikontroll täiendava päringu Registrate ja Infosüsteemide Keskusesse (RIK), kes on äriregistri pidaja.

Riigikontroll luges uuteks e-residentideks välismaalased,

- 1) kes olid ettevõtte loomise või ostmise ajal juba e-residentid (või oli esitanud taotluse e-residentsuse saamiseks hiljemalt kuue kuu jooksul pärast seose tekkimist ettevõttega), ja
- 2) kellel polnud enne e-residentiks hakkamist aasta jooksul olnud Eestiga seoseid ettevõtluse kaudu.

Kui e-resident oli esitanud taotluse enam kui kuus kuud pärast ettevõttega seose tekkimist, eeldas Riigikontroll, et e-residentsus polnud välismaalase Eestis ettevõtlusega alustamise põhjuseks. Esines sadu juhtumeid, kus ettevõtja oli taotlenud e-residentsust aastaid hiljem ning see viitab pigem vajadusele kasutada digi-ID-d turvaliseks ja mugavaks autentimiseks ning digiallkirjastamiseks.

### **E-residentsuse programmi otsesed tulud**

Riigikontroll luges e-residentsuse programmi otsesteks tuludeks uute e-residentide ettevõtete makstud otsesed maksud ehk juriidilise isiku tulumaksu ja tööjõumaksud. Uute e-residentide ettevõtetenähtes käsitles Riigikontroll ettevõtteid, mille osanik või osanikud olid vähemalt 10%-lise osalusega uus e-residentid ettevõtja või uued e-residentid ettevõtjad ning kes olid ettevõttega seotud järjest vähemalt 31 päeva.

Uute e-residentide ettevõtete otsesed maksud korrutati läbi neile ettevõtetele Riigikontrolli arvutuste kohaselt määratud koefitsientidega, mis neile vastaval aastal määrati. Koefitsient sõltus sellest, kui suur oli uue e-residenti või uute e-residentide osalus ettevõttes ja kui kaua nad olid ettevõttega seotud. Näiteks kui uue e-residenti või uute e-residentide osalus ettevõttes oli 100% ja ta või nad olid ettevõttega seotud kogu aja, mil ettevõtte konkreetsel aastal oli tegutsenud, oli koefitsient 1. Sellisel juhul läks arvesse ettevõtte tasutud otseste maksude kogusumma. Kui aga uue e-residenti või uute e-residentide osalus ettevõttes oli 50% ja ta või nad olid ettevõttega seotud poole ajast, mil ettevõtte konkreetsel aastal oli tegutsenud, oli koefitsient 0,25 ehk arvesse läks 25% ettevõtte makstud otsestest maksudest.

## **E-residentsuse programmi otsesed tulud uute e-residentidest ettevõtjate kodakondsuse järgse riigi järgi**

Riigikontroll kõrvutas ka e-residentide ettevõtete Eestis makstud makse ettevõtete osanike kodakondsuse järgse riigi järgi, et saada ülevaade, millistest riikidest pärit e-residentide ettevõtted makse maksavad. Ettevõtete makstud maksude tulemuste esitamisel on arvestatud koefitsiente ettevõtte osanike järgi. Näiteks kui Soome kodakondsusega e-residenti osalus ettevõttes on 100% ja ta on ettevõttega seotud kogu aja, mil ettevõtte konkreetsel aastal on tegutsenud, on koefitsient 1. Sellisel juhul läks arvesse, et ettevõtte tasutud otseste maksude kogusumma on pärit Soomest. Kui aga ettevõttes on töövõiduks loetavaid e-residente kaks, üks Venemaa ja teine Ukraina kodakondsusega, mõlema osalus on 25% ja nad on ettevõttega seotud poole ajast, mil ettevõtte konkreetsel aastal on tegutsenud, on mõlema koefitsient 0,125. Sellisel juhul läks arvesse, et ettevõtte tasutud otseste maksude kogusummast 12,5% on pärit Venemaalt ja 12,5% Ukrainast.

## **Uute e-residentide ettevõtete õiguskülekus ja põhilised majandusnäitajad**

Uute e-residentide ettevõtete õiguskülekuse, aktiivsuse, jätkusuutlikkuse ja töökohtade ülevaate tarvis esitles Riigikontroll tulemusi aastate 2015–2019 kohta kahel kujul:

- 1) koondülevaatenäitajate uute e-residentide enamusosalusega ettevõtete kohta ja
- 2) võrdlusena uute e-residentide ettevõtete ja sarnaste Eesti ettevõtete vahel.

Koondülevaates esitletud uute e-residentide enamusosalusega ettevõtetena käsitles Riigikontroll ettevõtteid, mille koefitsient oli vähemalt 0,5 (vt auditi iseloomustuse alapeatükki „E-residentsuse programmi otsesed tulud“). Selliseid ettevõtteid oli programmi esimese viie aasta peale kaalutud keskmisena 96% e-residentide osalusega ettevõtete koguarvust.

Võrdluse jaoks tegi Riigikontroll MTAsse lisapäringu, milles küsis välja uute e-residentide enamusosalusega ettevõtetega võimalikult sarnaste Eesti ettevõtete koondtulemused õiguskülekuse, aktiivsuse, jätkusuutlikkuse ja töökohtade kohta. Eesti ettevõtete võrdlusgrupi valimisel arvestati nelja parameetri (ettevõtte vanus, töötajate arv, käive ja valdkond) vahemikke, mis kataks võimalikult suure osa uute e-residentide enamusosalusega ettevõtteid iga võrreldava aasta kohta aastatel 2015–2019. Enamikku kirjeldasid järgmised näitajad:

- 2015. aastal või hiljem loodud;
- kuni viie töötajaga;
- alla 200 000 eurose käibega ettevõtted,
- tegutsevad info ja side, hulgi- ja jaekaubanduse, mootorsõidukite ja mootorrataste remondi, kutse-, teadus- ja tehnikaalase tegevuse valdkonnas.

Võrreldavuse huvides jäid võrdlusest välja uute e-residentide ettevõtted, mille käive ja töötajate arv ületasid Eesti ettevõtete võrdlusgrupile seatud näitajaid. Seega jäeti e-residentide ettevõtetest välja need ettevõtted, mille käive oli 200 000 eurot või suurem ja mille keskmine töötajate arv oli üle viie.

Uute e-residentide enamusosalusega ettevõtete investeringutest ülevaate saamiseks tegi Riigikontroll MTA-lt saadud e-residentidega seotud ettevõtete nimekirja alusel päringu RIKile. RIK tegi Riigikontrolli edastatud nimekirja alusel ettevõtjaportaali e-aruandluskeskkonnast väljavõtte kahe asjaolu kohta:

- 1) millised neist ettevõtetest on majandusaasta aruande rahavoogude aruandes täitnud rea „Rahavood investeerimistegevusest“, et teada saada tehtud investeringute summa, ning

- 2) milliste ettevõtete majandusaasta aruande tegevusaruandes esineb sõnaosa „investeeri\*“ (mis sisaldab ka vorme: investering, investeeriti, investeeris jne), et saada juurde ka selgitus, milliste investeringutega oli tegu.

Mõlemaid asjaolusid küsiti aastate 2015–2018 kohta. RIK edastas väljavõtte Riigikontrollile 7. juunil 2019. Kuna majandusaasta aruande esitamise tähtaeg on kuus kuud pärast majandusaasta lõppu, on enamiku ettevõtete jaoks tähtaeg 30. juuni. Seetõttu on Registrate ja Infosüsteemide Keskuse väljavõtte tulemused täielikud 2015., 2016. ja 2017. aasta kohta. Kuna 2018. aasta aruannete esitamise tähtaeg polnud veel enamiku ettevõtete jaoks saabunud, on väljavõtte 2018. aasta kohta osaline. See tähendab, et 2018. aasta andmed on üksnes ettevõtete kohta, kes olid aruande esitanud juuni alguseks ehk veidi vähem kui kuu enne tähtaega.

Andmete kõrvutamisel valiti välja kõik need ettevõtted, kes olid täitnud majandusaasta aruande rahavoogude aruandes rea „Rahavood investeerimistegevusest“ ehk vastasid varem nimetatud kahest väljavõtte tingimusest esimesele. See seati ettevõtete valimise põhiliseks tingimuseks, sest sel juhul väljendas ettevõtte tehtud investeringut konkreetse summaga. Teine varem nimetatud väljavõtte tingimus ehk ettevõtted, mille majandusaasta aruande tegevusaruandes esineb sõnaosa „investeeri\*“, jäi informatiivseks väljaks ja seda ei kasutatud ettevõtete valimisel.

Väljalititud ettevõtete investeerimistegevusest täpsema ülevaate saamiseks vaadati läbi kõigi nende ettevõtete konkreetsete aastate majandusaasta aruannete rahavoogude aruanded ja tegevusaruanded.

### **Veebiküsitlus e-residentide seas**

Küsitlus tehti EASi vahendusel ajavahemikul 08.07.–12.08.2019. Küsimustik saadeti 16 422 e-residendile, kes olid nõusoleku andnud, et nende poole tohib pöörduda. Küsitlusele vastas 2163 e-residenti (13% küsimustiku saanutest).

Küsitluse eesmärk oli selgitada, milline on e-residentide kogemus ja hinnang e-teenuste kasutamisel. Küsitluses uuriti, milliseid avalikke ja erasektori e-teenuseid e-residendid kasutavad ning kui sagedasti nad seda teevad.

Küsitlus hõlmas 11 ettevõtlusega seotud avalikku e-teenust: Eesti riigi infoportaal eesti.ee, ettevõtjaportaal, e-äriregister, e-maksuamet, majandustegevuse register, Statistikaameti e-teenused, Eesti hariduse infosüsteem, e-apostill, Eesti Panga ja finantsinspektsiooni andmekogumisportaal, strateegilise kauba infosüsteem Stratlink.

Avalike e-teenuste puhul küsiti leitavuse ning kasutajasõbralikkuse kohta. Samuti paluti e-residentidel selgitada, kas nad olid rahul teenuse kasutamisega, ning nende käest, kes ei olnud rahul, paluti selgitada, milles teenuste kasutamise probleem seisnes.

Küsitlus sisaldas ka küsimusi e-residendi digi-ID taotlemise ja kättesaamise kohta. Vastajatel paluti hinnata, kui rahul nad on e-residentsuse programmis osalemisega ning millistest teenustest nad kõige rohkem puudust tunnevad.

### **Küsitlus e-residentide teenuseosutajate seas**

Küsitlus tehti ajavahemikul 11.10.–30.10.2019 Riigikontrolli veebiküsitluse keskkonnas. Küsitlusele kutsuti vastama Eestis tegutsevaid teenuseosutajaid, keda olid nimetanud vähemalt kolm e-residenti enda teenuseosutajatena e-residentide seas läbiviidud küsitluses, millele vastas 2163 e-residenti, kellest erateenuseosutajate teenuseid kasutas 1087. Nimetatud meetodiga õnnestus leida rohkem teenuseosutajaid, kui oli küsitluse koostamise ajal märgitud e-residentsuse programmi kodulehel teenuseosutajate loetelus. Seega võimaldas e-residentidelt saadud info pöörduda nende teenuseosutajate poole, kelle teenuseid e-residendid ka tegelikult kasutavad.

Küsitlusele kutsuti vastama kokku 33 teenuseosutajat, kellest vastas 22. Seejuures olid enamik vastajatest need teenuseosutajad, keda oli nimetanud enim e-residente. Teisisõnu vastasid pigem need teenuseosutajad, kel on eelduslikult ka kõige rohkem e-residentidest kliente. Küsitlusele vastasid virtuaalkontori ja maksunõustamis-, panga- ja makseasutuse, kindlustus-, värbamis- ja ümberasumise teenuseid pakkuvad teenuseosutajad. Küsitlusele ei vastanud ükski advokaadibüroo ega turundus- ja turustusteenuseid pakkuv ettevõtte. Samas nimetasid e-residendid viimaseid oma teenuseosutajatena ka kõige vähem.

Teenuseosutajate küsitluses küsiti kaht asja:

- 1) tänu e-residentsuse programmile Eestis loodud töökohtade arvu (aasta keskmine töökohtade arv taandatuna täistööajale) ning
- 2) e-residentide teenindamisest saadud tulult ja selle teenindamisele kulunud töötasudelt Eestis makstud maksude kogusummat.

Mõlemale küsimusele ootas Riigikontroll vastuseid aastate kaupa vahemikus 2014–2019. Kuivõrd e-residentsuse programm käivitus 2014. aasta viimasel kuul, ei jõutud tänu programmile 2014. aastal veel kaudseid töökohti luua ega kaudset tulu tuua, mistõttu ei kajastu 2014. aasta ka tulemustes.

Küsitlusest saadud vastuseid kõrvutati samade teenuseosutajate nii majandusaasta aruannetes esitatud info kui ka [MTA avaandmetega tasutud maksude ja töötajate arvu kohta](#). Andmete kõrvutamisel ilmnisid mõnede teenuseosutajate vastustes ilmsed vastuolud majandusaasta aruannetes esitatud info või MTA avaandmetega. Näiteks väitis üks teenuseosutaja, et nende ettevõttes oli 2018. aastal 90 ja 2019. aastal 85 tänu e-residentsusele loodud töökohta, ehkki MTA avaandmete põhjal oli ettevõtte deklareerinud ainult ühe töötaja 2019. aasta III kvartalis ning eelnevalt mitte ühtegi. Taolistel juhtudel võeti teenuseosutaja vastusest arvesse üksnes maksimaalset ühisosa majandusaasta aruandes deklareeritud info või MTA avaandmetega ehk tegelike andmetega. Sama meetodit rakendati ka makstud maksude vastuste ja tegelike andmete erinevuse korral. Lisaks ülaltoodud näitele olid ülejäänud erinevused teenuseosutajate vastustes tegelike andmetega oluliselt väiksemad.

Teenuseosutajate suur osalusmäär küsitluses ja lai spekter tegevusalade kaupa võimaldas välja arvutada ligikaudsed tulemused ka nende teenuseosutajate puhul, kes küsitlusele ei vastanud. Selle jaoks kasutati sama teenust pakkuvate ja sarnase e-residentide nimetamise arvuga teenuseosutajate keskmisi tulemusi. Saadud tulemusi kõrvutati sarnaselt küsitlusele vastanutega nii majandusaasta aruannetes esitatud info kui ka MTA avaandmetega tasutud maksude ja töötajate arvu kohta ning võeti arvesse üksnes maksimaalset ühisosa tegelike andmetega.

**Tabel 1. Auditi käigus intervjueritud isikud**

Asutus	Kuupäev	Nimi ja ametikoht
Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus	19.12.2018	Kaspar Korjus – e-residentsuse programmijuht Victoria Saue – e-residentsuse projekti õigus- ja järelevalve juht Ott Vatter – e-residentsuse projekti globaalse kasvustrateegia juht
Eesti Pangaliit	20.12.2018	Katrin Talihärm – tegevdirektor, Eesti Pangaliit Indrek Tibar – finantskuritegude tõkestamise juht, Swedbank
Maksu- ja Tolliamet	04.01.2019	Kristi Veskus – maksuauditi osakonna III üksuse juht
Politsei- ja Piirivalveamet	08.01.2019 02.07.2019	Margit Ratnik – identiteedi ja staatuste büroo juhataja Erkki-Ruben Vedder – identiteedi ja staatuse büroo ekspert-nõunik e-residentsuse alal Anita Sokolova – identiteedi ja staatuse büroo peaekspert e-residentsuse alal Kati Luht – teabeanalüüsi talituse vanemspetsialist
Siseministerium	08.01.2019	Mariann Kirsipuu – kodakondsus- ja rändepoliitika osakonna nõunik

Proud Engineers OÜ	11.01.2019	Taavi Kotka – e-residentsuse programmi nõukogu esimees
Rahandusministeerium	18.01.2019	Dmitri Jegorov – maksu- ja tollipoliitika asekanstler
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	25.01.2019	Siim Sikkut – side ja riigi infosüsteemide asekanstler
LHV Pank	29.01.2019	Aivar Paul – rahapesu tõkestamise juht
E-riigi Akadeemia	28.02.2019	Arvo Ott – tegevjuht Epp Maaten – küberturvalisuse valdkonnajuht
LeapIN Business Services OÜ	16.04.2019	Erik Mell – kaasasutaja, tootejuht
Registrite ja Infosüsteemide Keskus	22.04.2019	Aleksandr Beloussov – ettevõtete infosüsteemi talituse juhataja Ingmar Vali – kohturegistrite osakonna juhataja Keiti Roosbaum – karistusregistri talituse juhataja Tambet Artma – äriregistri talituse juhataja
1Office Estonia OÜ	24.04.2019	Ragnar Everest – tegevjuht
PPA rahapesu andmebüroo	15.05.2019	Madis Reimand – rahapesu andmebüroo juht
Riigi Infosüsteemi Amet	30.05.2019	Tõnis Reimo – elektroonilise identiteedi osakonna tootejuht Tõnu Tammer – intsidentide käsitlemise osakonna juhataja Jaak Liivik – struktuuritoetuse osakonna juhataja
Profia Arvestuse OÜ	25.10.2019	Simo S. Heinmaa – juhatuse liige Helen Heinmaa – pearaamatupidaja

### Auditi lõpetamise aeg:

Auditi toimingud lõpetati veebruaris 2020.

### Auditi meeskond:

Auditi meeskonda kuulusid auditijuht Mart Vain ning audiitorid Eva-Maria Asari ja Otti Eylandt.

### Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniüksusest  
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post [riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)

Auditariuande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee).

Auditariuande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditariuande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1/80026/11.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4  
15013 TALLINN  
Tel +372 640 0700  
[riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)

## Lisa A. Ülevaade e-residentsuse programmist

### E-residentsuse programmi kujunemine

E-residentsuse programm käivitus 2014. aasta detsembris ja see annab teiste riikide kodanikele võimaluse kasutada turvaliselt Eesti avalikke ja erasektori e-teenuseid.<sup>84</sup>

E-resident on välismaalane, kellele Eesti loob tema kodakondsusjärgse riigi identiteedi alusel digitaalse identiteedi ja annab välja digitaalse isikutunnistuse.<sup>85</sup> E-residendi digi-ID omanik saab dokumente digitaalselt allkirjastada ja logida sisse kõikidesse portaalidesse ja infosüsteemidesse, mis tunnistavad Eesti ID-kaarti. E-residendi digi-ID ei ole füüsiline isikut tõendav või reisidokument ja sellel ei ole fotot. E-residentsus ei anna kodakondsust, maksuresidentsust, elamisluba ega Eestisse või Euroopa Liitu sisenemise luba.

E-residentsuse programmi eesmärk on tuua tulu Eesti majandusele. Algselt oli e-residendiks saamise eelduseks seos Eestiga<sup>86</sup>. Selgituste kohaselt võis see seisneda taotleja perekondlikes suhetes (sugulased Eestis), majanduslikes (kinnisvara, ettevõtte vms Eestis) või sotsiaalsetes suhetes (osalemine ühiskondlikes tegevustes Eestis). Teine eeldus oli, et taotlejal on põhjendatud huvi kasutada Eesti avalikke e-teenuseid, näiteks taotleja huvi alustada või teostada majandustegevust Eestis (registreerimine äriregistris, majandustegevuse registrisse teate edastamine või tegevusloa taotlemine jms). Alates 2016. aastast on e-residentsuse taotlejate ringi laiendatud ning peamine rõhk on siduda uued ehk Eestiga seni mitteseotud e-residendid Eestiga.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kohaselt lähtub e-residentsuse programmi juhtimine iduettevõtluse põhimõtetest. See tähendab, et programmiga hakati pakkuma uut teenust, mida ei olnud veel äriliselt tõestatud ning kasutajate baas ei olnud välja kujunenud. Samuti tähendab see, et programmi eesmärgid muutuvad pidevalt vastavalt keskkonna muutustele. Kui esimestel aastatel nähti põhilise sihina saada kokku esmane kogukond e-residente, siis seati sihiks, et e-residendid looksid ettevõtteid ja neist saaksid aktiivsed kasutajad, kes toovad Eesti majandusse tulu. Hiljem on e-residentsuse kodulehel ka täpsustatud, et e-residentsus on mõeldud eeskätt diginomaadidele, vabakutselistele, iduettevõtetele ja digiettevõtjatele.<sup>87</sup>

E-residentsuse programmi tööd juhib Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning programmi viib igapäevaselt ellu Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse juurde loodud e-residentsuse meeskond.

E-residentsuse programm on valitsemisalade ülene ning ministeeriumite ja teiste asutuste vahelist koostööd koordineerib e-residentsuse programmi nõukogu. Nõukogu ülesandeks on seada programmile strateegilisi eesmärgi, jälgida programmi tegevuskava ja eelarve täitmist, teha ettepanekuid programmi arendamiseks ja valmistada ette programmi elluviimiseks vajalikud poliitikaotsused. Nõukogus on esindatud Sise-, Rahandus-, Välis-, Justiits- ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, PPA, MTA, Riigikantselei, EAS ning erasektor. Nõukogu juhib programmi käivitanud Taavi Kotka ning aseesimees on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi side ja riigi infosüsteemide asekanter.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium koordineerib e-residentsuse programmi nõukogu tegevust ning vahendab programmi rahastamist. Siseministeerium vastutab isikut tõendava dokumendi ning identiteedihalduspoliitika kujundamise eest. Rahandusministeerium vastutab maksupoliitika eest. Eesti välisesindused väljastavad e-residendi digi-ID kaarte ning nende tegevust koordineerib Välisministeerium. PPA ja MTA vastutavad e-residentide eel- ja järelkontrolli eest. E-residentidega puutub samuti kokku Registrate ja Infosüsteemide Keskus, kes haldab ettevõtjaportaali ja äriregistrit.

<sup>84</sup> Seletuskiri isikut tõendavate dokumentide seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu juurde, 2014, lk 16.

<sup>85</sup> [E-residendi digi-ID](#), PPA.

<sup>86</sup> Seletuskiri isikut tõendavate dokumentide seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu juurde, 2014, lk 6.

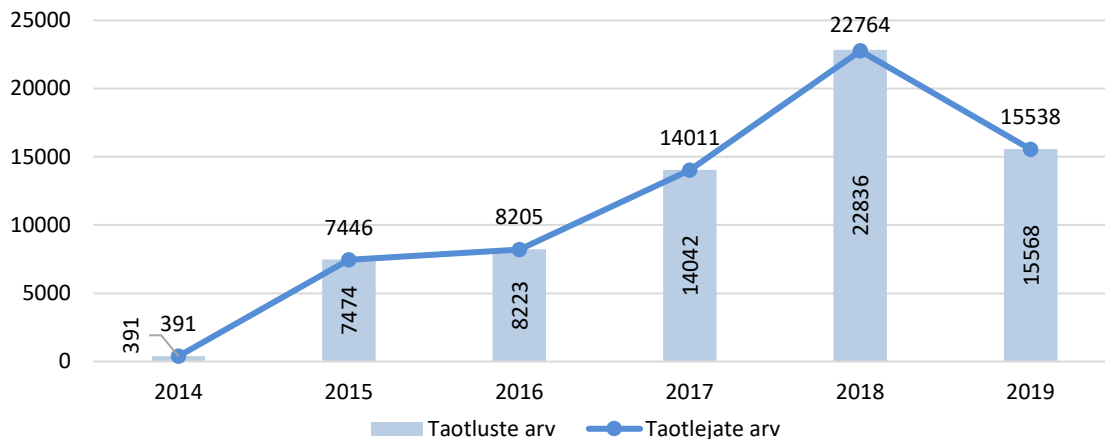
<sup>87</sup> [„Who should apply?“](#), EAS.

Justiitsministeerium vastutab ühinguõiguse arendamise eest ning tema valitsemisalasse kuulub Registreite ja Infosüsteemide Keskus.

### E-residentsuse taotlejad ja e-residendid

Aastatel 2014–2019 esitas 65 254 välismaalast 68 534 e-residendi digi-ID taotlust (vt joonis 1). Programmi kahel esimesel aastal oli keskmiselt 600 taotlejat kuus. 2017.–2019. aastal on taotlejate arv mitmekordistunud (keskmiselt 1200–1500 taotlejat kuus). 2019. aastal on taotlejate arv kuus mõnevõrra vähenenud.

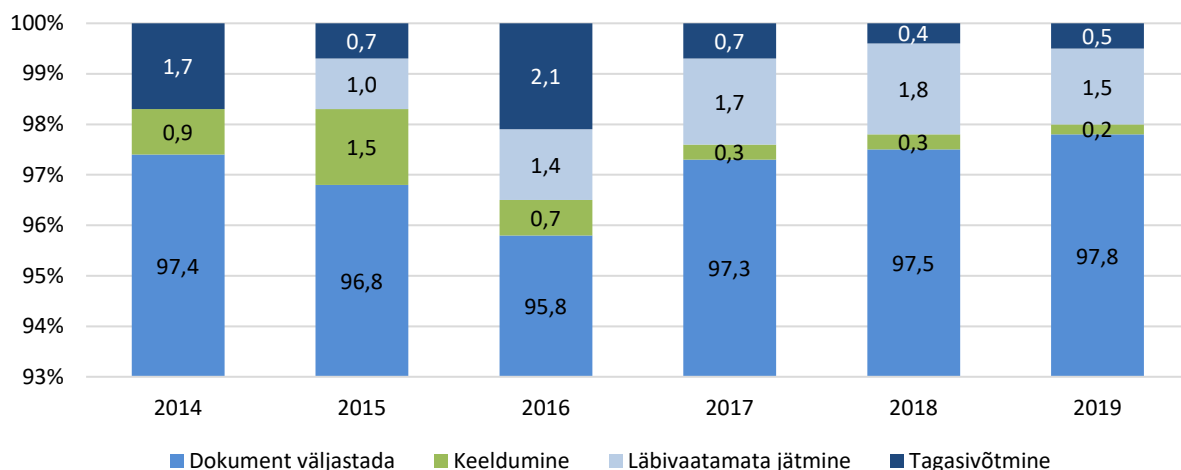
Joonis 1. E-residentsuse taotlejad ja taotlused aastatel 2014–2019<sup>88</sup>



Allikas: Riigikontroll PPA andmete põhjal

E-residendiks on saanud ajavahemikul 01.12.2014–01.12.2019 63 149 välismaalast (4440 välismaalasel on olnud mitu digi-ID-d<sup>89</sup>). Positiivsete otsuse osakaal on keskmiselt 97% aastas (vt joonis 2). Keeldumised moodustasid 0,5% kõigist otsustest ajavahemikul 01.12.2014–01.12.2019. Kehtivate digi-ID-de arv oli 2019. aastal 43 121 (ca 68% kõigist digi-ID saanutest).

Joonis 2. E-residendi digi-ID taotluste otsused aastatel 2014–2019<sup>90</sup>



Allikas: Riigikontroll PPA andmete põhjal

<sup>88</sup> Täpne ajavahemik: 01.12.2014–01.12.2019, üks taotleja võis esitada mitu taotlust.

<sup>89</sup> Hõlmab nii pikendamisi kui ka tehnilistel põhjustel uuesti väljastatud dokumente.

<sup>90</sup> Täpne ajavahemik: 01.12.2014–01.12.2019. 1%–93% moodustas otsus „dokument väljastada“. Selleks, et eristada ka teisi otsuseid, algab skaala 93%-ist.

E-residentsuse andmisest keeldumiste arv on seni olnud väike. 01.12.2014–01.12.2019 keeldus PPA e-residentsust andmast kokku 301 välismaalasele. Keeldumiste osakaal on 2019. aastal võrreldes programmi algusega vähenenud. Kui 2015. aastal oli keeldumisi 1,5% kõigist otsustest, siis 2019. aasta 1. detsembri seisuga oli sama näitaja 0,2% (vt tabel 1). Peamiseks e-residentsuse andmisest keeldumise põhjuseks on taotleja oht avalikule korrale või riigi julgeolekule. Teiseks keelduti põhjusel, et taotleja puhul esineb viisa, tähtajalise elamisloa andmise keeldumise või sissesõidukeelu alus. Kolmandal kohal on taotlejate mittevastavus programmi eesmärgile (soodustada Eesti majanduse, teaduse, hariduse või kultuuri arengut).

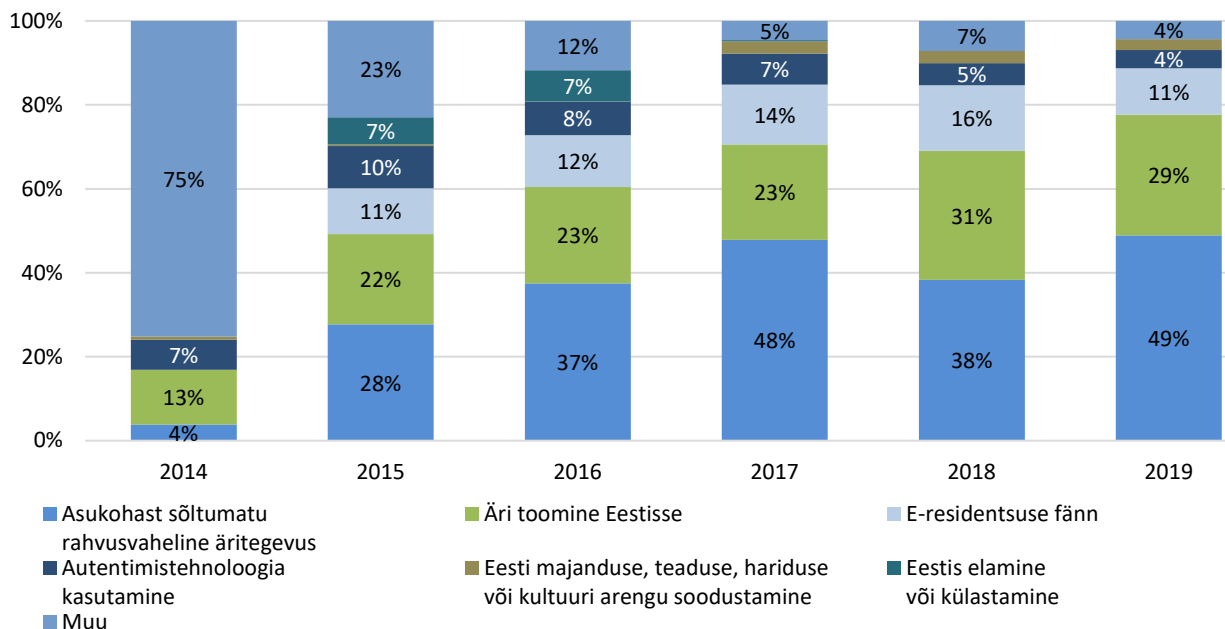
**Tabel 1. Keeldumiste põhjused aastatel 2014–2019<sup>91</sup>, taotlejate arv (ühe taotleja kohta võib olla mitu keelduvat otsust)**

Keeldumise põhjus	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Taotleja ohustab avalikku korda või riigi julgeolekut	1	58	26	41	51	19
Taotleja puhul esineb viisa, tähtajalise elamisloa andmise keeldumise või sissesõidukeelu alus	0	27	16	5	3	1
Taotlus ei ole kooskõlas programmi eesmärgiga	0	16	4	1	10	11
Muu (nt esineb majandustegevuse keelamise alus, on kahtlus isikusamasuses)	0	9	6	1	3	0
Osakaal kõigist otsustest	0,9%	1,5%	0,7%	0,3%	0,3%	0,2%

Allikas: Riigikontroll PPA andmete põhjal

Peamine digi-ID taotlemise põhjus on soov asutada asukohast sõltumatu ettevõtte (41%). Teisel kohal on soov tuua oma ettevõtte Eestisse (27%) ning kolmandal kohal on e-residentsuse fännid (13%). Ettevõtlusega tegelemine Eestis või välismaal moodustas 2019. aastal 78% e-residentsuse taotlemise põhjustest ning selle osakaal on võrreldes programmi algusega oluliselt kasvanud (vt joonis 3).

**Joonis 3. E-residendi digi-ID taotlemise põhjused aastatel 2014–2019<sup>92</sup>**



Allikas: Riigikontroll PPA andmete põhjal

<sup>91</sup> Täpne ajavahemik: 01.12.2014–01.12.2019.

<sup>92</sup> Täpne ajavahemik: 01.12.2014–01.12.2019.



E-residendid tulevad 174 riigist. Kõige enam on Soome, Venemaa ja Ukraina kodakondsusega e-residente (vt tabel 2). Kaks kolmandikku (62%) e-residentidest tuleb Euroopast<sup>93</sup> ja veerand (26%) Aasiast. Kolmandal kohal on Põhja-Ameerika (6%). Enamik e-residente tuleb ÜRO klassifikatsiooni järgi arenenud (59%) ja kõrge sissetulekuga riikidest (62%). Aastate jooksul on märgata väljaspoolt Euroopa Liitu tulevate e-residentide osakaalu kasvu. Kui programmi algusaastatel olid enamuses ELi ja Euroopa Majanduspiirkonna riigid, siis alates 2017. aastast tuleb enamik e-residente kolmandatest riikidest. 2019. aastal moodustasid kolmandate riikide kodanikud 55% digi-ID saanutest. Samuti on märgata naaberriikide (Läti, Leedu, Soome) kodanikest liitujate osakaalu vähenemist. Venemaa kodanikud on ainsana läbi aastate püsinud esikolmikus.

**Tabel 2. E-residentsuse taotlejate ja e-residentide kodakondsus aastatel 2014–2019<sup>94</sup>**

Kodakondsus	E-residentide arv	Osakaal	Kodakondsus	E-residentide arv	Osakaal
Soome	4485	7,1%	Jaapan	2869	4,5%
Venemaa	3862	6,1%	Ameerika Ühendriigid	2854	4,5%
Ukraina	3656	5,8%	India	2783	4,4%
Saksamaa	3500	5,5%	Prantsusmaa	2536	4,0%
Suurbritannia	2974	4,7%	Muu	30 716	48,6%
Hiiina	2914	4,6%	Kokku	63 149	100%

Allikas: Riigikontrolli PPA andmete põhjal

2165 e-residendil oli või on elamisluba või -õigus Eestis (ca 3% e-residentidest): 38% neist oli elamisluba või -õigus enne digi-ID saamist, 53% digi-ID kehtivuse ajal ning 10% pärast digi-ID kehtivuse lõppu. 1342 e-residendil oli tähtajaline elamisluba või -õigus. 12 e-residendil oli alaline elamisluba või pikaajalise elaniku elamisluba. 802 e-residendil oli ELi kodaniku ID-kaart.

### Eelkontrolli toimingud

E-residentsuse digi-ID taotlejate eelkontrolli ja e-residentide järelkontrolli teevad Politsei- ja Piirivalveamet (PPA), Kaitsepolitseiamet (KAPO) ning Maksu- ja Tolliamet (MTA)<sup>95, 96</sup>, lähtudes oma põhiülesandest. Peamiselt ning lõplikult vastutab eel- ja järelkontrolli otsuste tegemise eest PPA.

E-residendi digi-ID annab välja ja tunnistab kehtetuks PPA ning digi-ID võib väljastada ka Välisministeerium või väline teenusepakkuja.<sup>97</sup> Teistel asutustel ja teenuseosutajatel on kohustus edastada PPA-le teave, mis võib olla e-residendi digi-ID kehtetuks tunnistamise aluseks.<sup>98</sup>

PPA hindab eelkontrollis peamiselt taotleja ohtu avalikule korrale ning täpsemalt tema võimalikke kuritegelikke motiive e-residentsuse saamiseks. PPA peab dokumendi väljaandmisel kontrollima taotleja motiivide vastavust e-residentsuse eesmärgile (soodustada Eesti majanduse, teaduse, hariduse ja kultuuri arengut) ning tuvastama tema isikusamasuse.<sup>99</sup> Selle käigus kontrollib PPA muu hulgas taotleja ja vajaduse korral temaga seotud isikute andmeid.

Eelkontrollis edastab PPA esitatud taotlused hinnangu andmiseks ka MTA-le. E-residentsuse taotlejate eelkontrollis keskendub MTA maksu- ja tollivaldkonna riskidele.

MTA eelkontroll keskendub maksukuulekuse kontrollimisele. Kontrollitakse, kas e-residentsuse taotlejal on seos (osanik, juhatuse liige) mõne Eestis registreeritud ettevõttega ning kas taotlejal on

<sup>93</sup> Euroopa Liit ja Euroopa majanduspiirkond.

<sup>94</sup> Täpne ajavahemik: 01.12.2014–01.12.2019.

<sup>95</sup> [Isikut tõendavate dokumentide seadus](#) § 20<sup>8</sup> lg 1.

<sup>96</sup> Audit keskendub PPA ning MTA kontrollitegevustele ning ei hõlma KAPO tegevusi seoses e-residentsuse programmiga.

<sup>97</sup> [Isikut tõendavate dokumentide seadus](#) §-d 15 ja 3<sup>1</sup>.

<sup>98</sup> [Isikut tõendavate dokumentide seadus](#) § 20<sup>8</sup> lg 3.

<sup>99</sup> [Isikut tõendavate dokumentide seadus](#) § 20<sup>9</sup>.

maksuvõlgnevusi, kas deklaratsioonid ja aruanded on esitatud õigeaegselt jms. Eelkontrolli tulemusena otsustab MTA järgmist:

- anda positiivne kooskõlastus. See tähendab, et MTA ei tuvastanud ühtegi asjaolu, mis võib kaasa tuua e-residendi digitaalse isikutunnistuse väljaandmisest keeldumise;
- anda negatiivne kooskõlastus. See tähendab, et esineb asjaolu, mis võib kaasa tuua e-residendi digitaalse isikutunnistuse väljaandmisest keeldumise. Negatiivsele kooskõlastusele lisab MTA hinnangu andmise aluseks olevad asjaolud ja põhjenduse;
- anda tingimuslik positiivne kooskõlastus, millele lisatakse puuduse sisu selgitus. MTA annab positiivse kooskõlastuse tingimusel, et taotleja kõrvaldab konkreetse puuduse (näiteks tasub maksuvõla).

Eelkontrolli lõpetab PPA ametnik, kes vaatab iga taotluse läbi ja hindab menetluse käigus kogutud teavet, taotleja esitatud infot, MTA ja vajaduse korral teiste asutuste hinnangut ning taotleja kohta veebiseire käigus kogutud taustainfot. Eelkontrolli tulemusena otsustab PPA järgmist:

- anda välja digi-ID;
- jätta digi-ID taotluse läbi vaatamata, kui taotluses on tuvastatud olulisi puudusi, mida taotleja ei ole kõrvaldanud;
- lõpetada menetlus taotleja isikliku sooviavalduse alusel;
- keelduda digi-ID väljaandmisest.

### Järelkontrolli toimingud

PPA järelkontroll jaguneb kaheks: täpsustatud järelkontroll ning lausjärelkontroll. Viimast tehakse kõigile kehtiva digi-ID-ga e-residentidele teatud aja tagant.

Lisaks andmebaasidele, kuhu eelkontrolli käigus tehakse päringuid, teeb PPA vajaduse korral järelkontrollis täiendavaid üksikpäringuid ning kontrollib digi-ID-ga tehtud kasutuslogisid. Rahvusvahelistest andmebaasidest kontrollib PPA, kas e-residendi isikut tõendav dokument võib olla varastatud, kaotatud või seadusvastaselt omastatud, kas e-residendile on määratud ELi sissesõidukeeld või ta on kahtlustatav terrorismis või rahapesus vms.

Eestis ettevõtet omavate e-residentide maksukuulekust kontrollib MTA, kelle järelkontroll toimub samadel alustel nagu ka eelkontroll ja tugineb ainult riigisisestele andmetele.

Järelkontrolli tulemusena saab MTA teha järgmist:

- mitte teha PPA-le ettepanekut e-residendi digi-ID kehtetuks tunnistada;
- teha PPA-le ettepanek peatada digi-ID sertifikaatide kehtivus või
- teha PPA-le ettepanek tunnistada e-residendi digi-ID kehtetuks;
- teha ettepanek järelevalvemenetluse algatamiseks (nt anda e-residendile võimalus täita oma kohustused riigi ees – tasuda väiksem maksuvõlg, esitada maksudeklaratsioon vms).

Järelkontrollis hindab MTA kogumis ning edastab ettepanekud PPA-le juhul, kui need annavad põhjuse hinnata isiku tegevust sedavõrd tõsiseks, et e-residendi digi-ID kehtetuks tunnistamine väärrib MTA

arvates kaalumist. Järelekontrolli otsuses esitab MTA PPA-le faktiliste asjaolude kirjelduse koos maksuõigusliku eksperdihinnanguga, miks konkreetne isik ei ole Eesti majandus- ja õigusruumi oodatud.

Järelekontrolli lõpptulemusena saab PPA teha järgmist:

- mitte tunnistada e-residendi digi-ID kehtetuks (see tähendab, et ei esine ühtegi asjaolu, mis võib kaasa tuua e-residendi digi-ID kehtetuks tunnistamise);
- peatada e-residendi digi-ID sertifikaatide kehtivus või
- tunnistada e-residendi digi-ID kehtetuks.

Kui e-resident soovib digi-ID-d pikendada, peab ta vastama samadele tingimustele, mis esmakordsel taotlemisel. Kui esmakordne taotleja on valinud taotlemise põhjuseks ettevõtlusega tegelemise võrdleb menetleja esma- ja korduvtaotluse andmeid. Kui korduvtaotlemisel ilmneb, et e-resident ei ole ettevõtlusega alustanud, ei tähenda see digi-ID pikendamisest keeldumist. Otsus sõltub e-residendi selgitustest menetlejale.<sup>100</sup>

Kui e-residendil tuvastatakse kehtiv kriminaalkaristus, siis tunnistatakse tema digi-ID kehtetuks. Siis kaob e-residendil ka võimalus teha digitoiminguid – näiteks kasutada ettevõtjaportaali puuduvate aruannete esitamiseks jms. Siseministeeriumi kohaselt on digi-ID kehtetuks tunnistamise praktikast alates 2017. aastast muudetud ning probleemide ilmnemisel antakse e-residendile esimese võimalusena kahju likvideerida või käitumist parandada.

### E-residendi digi-ID väljastuskohad

Lisaks PPA teenindustele ja Eesti välisesindustele väljastavad e-residendi digi-ID-d ka valitud välised teenusepakkujad kolmandates riikides. 2019. aasta seisuga on välise teenusepakkuja vahendusel digi-ID võimalik kätte saada Soulis (Lõuna-Korea), Tokios (Jaapan) ning San Franciscos (Ameerika Ühendriigid).<sup>101</sup> Kokku leppel EASi e-residentsuse meeskonnaga plaanib PPA väliste teenusepakkujate ringi laiendada järgmistesse riikidesse:

- |   |                           |
|---|---------------------------|
| 1. Bangkok, Tai                         | 10. Barcelona, Hispaania  |
| 2. Sao Paulo, Brasiilia                 | 11. Vancouver, Kanada     |
| 3. Johannesburg, Lõuna-Aafrika Vabariik | 12. Frankfurt, Saksamaa   |
| 4. Singapur, Singapur                   | 13. Kiiev, Ukraina        |
| 5. Sidney, Austraalia                   | 14. Pariis, Prantsusmaa   |
| 6. Istanbul, Türgi                      | 15. London, Suurbritannia |
| 7. Milano, Itaalia                      | 16. Zürich, Šveits        |
| 8. Amsterdam, Holland                   | 17. Brisbane, Austraalia  |
| 9. Zagreb, Horvaatia                    |                           |

### Välismaalaste ettevõtted Eestis enne e-residentsuse programmi

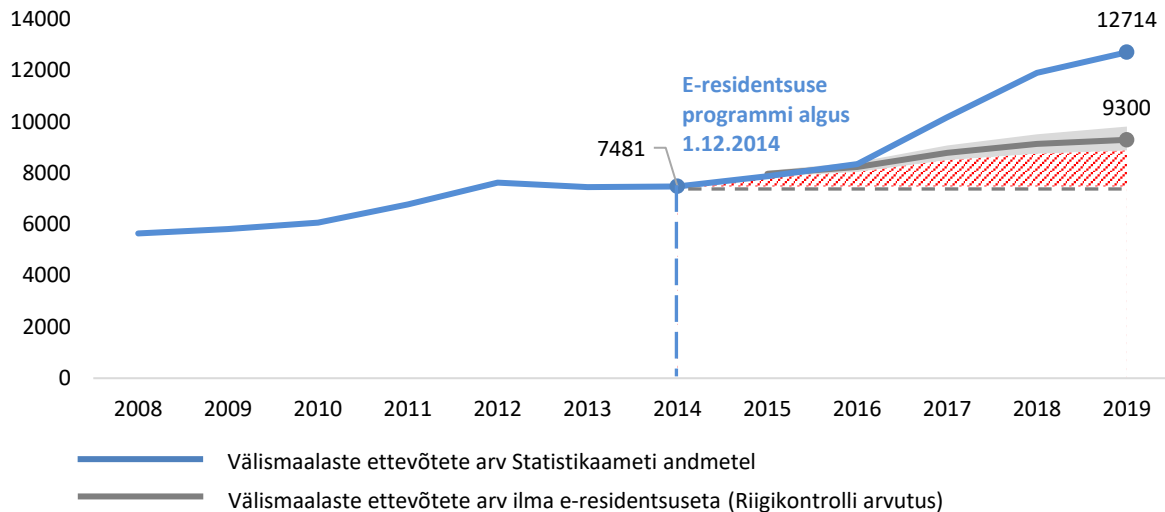
Välismaalaste majanduslikult aktiivsete ettevõtete arvu osakaal kõikidest Eesti eraettevõtetest oli aastatel 2004–2016 stabiilselt 6–7%. See tähendab, et välismaalaste ettevõtete absoluutarv kasvas koos ülejäänud Eesti eraettevõtete arvuga sarnases tempos. Kui 2004. aastal oli välismaalaste ettevõtteid 3513 ja Eesti elanike ettevõtteid 57 088, siis 2016. aastaks olid absoluutarvud kasvanud vastavalt 8360 ja 111 823-ni. Välismaalaste ettevõtete arvu osakaal hakkas aga võrreldes varasemaga kasvama 2017. aastal, ulatudes 8 protsendi ja 2019. aastal juba 9,5 protsendini kõikidest Eesti ettevõtetest. Seega saab üldise statistika põhjal järeleda, et 2014. aasta lõpus alustatud e-residentsuse programmi tõttu on välismaalaste majanduslikult aktiivsete ettevõtete osakaal ja seeläbi ka absoluutarv kasvanud kiiremini alates 2017. aastast. Samas võib varasemate aastate andmete järgi eeldada, et välismaalaste ettevõtete arv oleks kasvanud ka ilma e-residentsuse programmita, kuid aeglasemalt. Kui välismaalaste ettevõtete arvu

<sup>100</sup> PPA 12.03.2020. a vastus Riigikontrolli päringule.

<sup>101</sup> [E-residendi digi-ID](#), PPA.

osakaal kõikidest Eesti ettevõtetest oleks püsinud varasemal tasemel ehk 6–7 protsendi lähedal, oleks Riigikontrolli arvutuste kohaselt neid ettevõtteid võinud olla ilma programmiga 2019. aastaks üle 9300 (vt joonis 4).

**Joonis 4. Välismaa eraõiguslike isikute<sup>102</sup> äriregistris registreeritud majanduslikult aktiivsed ettevõtted<sup>103</sup> aastatel 2008–2019**



Allikas: Riigikontroll [Statistikaameti andmete](#) põhjal

Kui pärast e-residentsuse programmi algust loodud või ostetud ettevõtte omanik või üks osanikest on uus e-residentist ettevõtja<sup>104</sup>, polnud Riigikontrollil võimalik neid ettevõtteid e-residentsuse programmi tulude ehk otseste maksude arvestusest välja jätta. Seega võib Riigikontrolli arvestuse järgi e-residentsuse programmi otseste makse maksnud ettevõtete hulk sisaldada ettevõtteid, mis oleks Eestis tegutsenud ja makse maksnud ka ilma e-residentsuse programmiga, ent keda polnud võimalik Riigikontrolli otseste tulude analüüsist välja jätta. Joonisel 4 on märgitud punaste triipudega üldise statistika põhjal arvatud võimalik ettevõtete hulk, mis oleks Eestisse tõenäoliselt lisandunud ka ilma e-residentsuse programmiga (kui välismaalaste ettevõtete arvu osakaal kõikidest Eesti ettevõtetest oleks püsinud varasemal tasemel ehk 6–7 protsendi vahel), ent mida polnud võimalik analüüsist välja jätta. Nende ettevõtete arv jääb 2019. aasta andmete seisuga hinnanguliselt vahemikku 1400–2300.

## E-residentsusega sarnased lahendused teistes riikides

Eesti oli esimene riik maailmas, kes hakkas e-residentsust pakkuma, ent 2018. aastal hakkas e- ja m-residentsust pakkuma ka Aserbaidžaan, kes andis esimese m-residentsuse sama aasta oktoobris<sup>105</sup>. Aserbaidžaanis e-residentsus ja m-residentsus on nende kodulehe<sup>106</sup> selgituse järgi olemuslikult ja funktsionaalsuse poolest samad asjad. Erinevus seisneb selles, et e-residentid saavad kiibiga kaardi, kuid m-residentidele antakse SIM-kaart, mis töötab mobiil-ID põhimõttel. Seega erinevus Eesti e-residentsusega seisneb selles, et Aserbaidžaanis e-residentsuse programmiga liitudes saab valida, kas hakata nende e-teenuseid kasutama ID-kaardiga või mobiil-ID-ga. Eesti e-residentsuse programmiga liitudes taolist valikut pole. Eestis saavad mobiil-ID-d taotleda üksnes kohaliku mobiilioperaatori (Telia,

<sup>102</sup> Juriidiliste üksuste allikas ehk äriregister, mida haldab Riigi Infosüsteemide Keskus, ei tuvasta e-residente (e-residentidel pole avalikku tunnust, et tegu on e-residentiga), mistõttu pole täpselt teada, kui palju on välismaa eraõiguslike isikute seas e-residente. Ettevõtete osanikest eraisikute riigina käsitleb Statistikaamet riiki, mida isik ise näitab oma elukohariigina äriregistris. Seega, kui e-resident on osanikuna näidanud oma elukohariigina muud riiki kui Eesti ja talle kuulub üle 50% ettevõtte kapitalist, käsitletakse seda üksust välismaa eraõigusliku isiku ettevõtteks. Kui e-residenti elukoha riigina on märgitud Eesti, loeb Statistikaamet selle Eesti ettevõtteks. Statistikaameti 12.12.2019. a kirjalik selgitus Riigikontrollile.

<sup>103</sup> Aktiivseks loetakse üksusi, millel on vastaval aastal aktiivsuse tunnused – müügitulu, palgatöötajad, teinud investeringuid. Arvesse võetakse ka muude allikate alusel tuvastatud n-ö elumärgid. [Mõisted ja meetodika](#), Statistikaamet.

<sup>104</sup> Vt täpsemalt meetodikat „Auditi iseloomustusest“.

<sup>105</sup> [First mobile-Residency in the world issued in Azerbaijan](#), 29.10.2018.

<sup>106</sup> [Aserbaidžaanis e- ja m-residentsuse programmi koduleht](#), vaadatud 11.02.2020.

Elisa või Tele2) kliendid, kes omakorda saavad olla üksnes residendid. Kuna e-residentsus ei anna Eesti residentsust, pole e-residentidel võimalik ka mobiil-ID-d taotleda. 2019. aasta andmete kohaselt on Aserbaidžaaniga liitunud ca 100 inimest.<sup>107</sup>

Eestiga sarnast e-residendi digi-ID-d kavatsevad pakkuda Leedu ja Portugal. Leedu algatuse eesmärgiks on võimaldada välismaalastel asutada Leedus ettevõtteid, juhtida neid välismaalt koos võimalusega deklareerida makse ja allkirjastada dokumente digitaalselt alates 2021. aastast. Digi-ID ei anna maksuresidentsust, füüsilist residentsust ega õigust Leetu reisida.<sup>108</sup>

Portugal teatas märtsis 2020, et plaanib hakata välismaalastele digitaalset identiteeti välja andma, mis võimaldab asutada ettevõtte Portugalis riiki külastamata. E-residentsus ei anna maksuresidentsust Portugalis, kuid annab muu hulgas juurdepääsu pangateenusele ning riiklikele tervishoiuteenustele. Programm on suunatud kolmandate riikide kodanikele. Samas märgitakse programmi tutvustuses, et eelnevalt tuleb kogu ettevõtlusega seotud teenuseid puudutav teave tõlkida inglise keelde ning luua (nii avalikke kui ka erasektori) teenuseid, mis võiksid meelitada e-residente oma ettevõtete peakortereid ka füüsiliselt Portugali tooma.<sup>109</sup>

E-residentsusega on olemuslikult sarnased Dubai virtuaalse ettevõtte litsents ning Ameerika Ühendriikide ettevõtte Stripe teenus nimega Atlas. Mõlemad võimaldavad ettevõtte asutada interneti teel. Atlas<sup>110</sup> võimaldab internetis avada ettevõtte (registreeritakse Delaware'i osariiki) ja seda hallata. Ühtlasi on Stripe'il ka makseteenuste platvorm<sup>111</sup>, mis tähendab, et Stripe'iga liitujad ei pea eraldi pangas või makseteenuse pakkuja juures kontot avama.

Peamine erinevus Stripe'i ja Eesti e-residentsuse vahel seisneb selles, et Stripe ei paku elektroonilist identiteeti (seega puudub digiallkirjastamise ja autentimise võimalus), vaid on peaaegselt keskendunud ettevõtte haldusteenustele. Teine oluline erinevus on see, et Stripe on mõeldud internetis tegutsevatele ettevõtetele (nt veebipoed, mobiilirakenduste ja tarkvara arendajad). Alates 2019. aastast on Stripe'i teenus kättesaadav ka Eestis.<sup>112</sup>

Dubai virtuaalse ettevõtte litsents võimaldab luua ettevõtte, mida saab hallata digitaalselt ilma Araabia Ühendemiraate külastamata, kuid see ei anna riiki sisenemise luba.<sup>113</sup> Sarnaselt e-residendi digi-ID-ga saab Dubai lahendusega anda digialkirju, mis on seaduslikult kehtivad.<sup>114</sup> Virtuaalsete ettevõtete omanikud peavad olema heakskiidetud riikide kodanikud või maksukohustuslased. Litsentsi on võimalik taotleda ettevõtetal ja vabakutselistel, kes tegutsevad programmeerimise, disaini (sh moe, ehete disain, sisekujundus) ning trükkimise ja reklaamiga seotud (nt reklaamkingitused, raamatute köitmine) valdkondades.

Stripe'i ja Dubai virtuaalse ettevõtte litsentsi programm on kitsamalt suunatud ettevõtjatele. E-residentsuse programm on samuti keskendunud ettevõtjatele, kuid e-residentiks on oodatud ka mitte-ettevõtjad (nt e-residentsuse fännid). Samuti ei anna nad oma klientidele ega programmis osalejatele riiklikult tunnustatud elektroonilist identiteeti, nagu seda teeb e-residentsuse programm.

Alates 01.08.2020 on võimalik taotleda viisat Eestis kaugtöö tegemise eesmärgil<sup>115</sup>. Malaisia on andnud diginomaadide viisat välja alates 2019. aastast. Tegemis on tööviisaprogrammiga tehnika valdkonnas tegutsevatele vabakutselistele, kes soovivad lühiajaliselt töötada Malaisias, et täita nõudlust plokiahela spetsialistide järele.<sup>116</sup>

<sup>107</sup> [Center for Analysis of Economic Reforms and Communications](#) veebileht, vaadatud 14.03.2020.

<sup>108</sup> [Leedu parlament kiitis heaks e-residentsuse](#), BNS, 16.07.2019.

<sup>109</sup> [Startup Portugali koduleht](#), vaadatud 14.03.2020.

<sup>110</sup> [Turn your idea into a startup](#), Stripe.

<sup>111</sup> [Billing and subscriptions for fast-growing businesses](#), Stripe.

<sup>112</sup> [Maailma üks olulisemaid internetimaksete vahendajaid Stripe laienes Eestisse](#), 07.02.2019.

<sup>113</sup> [Virtual Commercial City programme](#), vaadatud 11.02.2020.

<sup>114</sup> [Dubai: 'Virtual Company Licence' for non-resident business people and freelancers](#), 30.09.2019.

<sup>115</sup> [Välismaalaste seadus](#), § 62<sup>5</sup>.

<sup>116</sup> [Malaysia pilots visa program for blockchain freelancers](#), 06.08.2019.

## Lisa B. Ülevaade uute e-residentide ettevõtete majandusnäitajatest ja õiguskuulekusest

Riigikontroll tegi ülevaade uute e-residentide ettevõtete põhilisematest majandusnäitajatest ja ettevõtlusega seotud aruandluse esitamisest. Need tulemused on esitatud aastate 2015–2019 kohta kahel kujul:

- koondülevaadena kõikide uute e-residentide enamusosalusega ettevõtete<sup>117, 118</sup> kohta ja
- võrdlusena<sup>119</sup> uute e-residentide ja sarnaste Eesti ettevõtete vahel.

### Uute e-residentide ettevõtete majandusnäitajate koondülevaade

Käibega uute e-residentide enamusosalusega ettevõtete osakaal oli programmi esimesel viiel aastal keskmisena 31%<sup>120</sup>, nende ettevõtete keskmine käive oli ligi 142 000 eurot. Käibega ettevõtete osakaal on püsinud samal tasemel. Ka keskmine käive on viimase nelja aasta jooksul püsinud ilma suuremate muutusteta samas vahemikus.

Töökohti oli keskmisena 9%-l e-residentide ettevõtetest (vt tabel 1). 2019. aasta oktoobri lõpu seisuga oli e-residentide ettevõtetes üle 1300 töökohta kokku enam kui 700 ettevõttes, millest enam kui pooled olid nn ühemehefirmad. Seejuures on töökohtade arv kasvanud sarnases tempos ettevõtete arvu kasvuga.

E-residentsuse programmi viie esimese tegutsemisaasta jooksul on uute e-residentide ettevõtete töökohtade püsivus liikunud järjest enam selles suunas, et üha suuremal osal ettevõtetel on töötajaid igal kuul, mil ettevõtte on aasta jooksul tegutsenud. Kui 2015. aastal oli püsivalt töötajaid 10%-l töötajatega ettevõtetest igal kuul, mil ettevõtte tegutses, siis 2019. aasta oktoobri seisuga oli sama näitaja 41%.

2019. aasta oktoobri seisuga oli e-residentide ettevõtetes keskmine palk veidi üle 1400 euro ja mediaanpalk ligi 780 eurot. Mõlemad näitajad on programmi seniste aastate jooksul kokkuvõttes kasvanud märgatavalt.

**Tabel 1. Uute e-residentide enamusosalusega ettevõtete töökohad aastatel 2015–2019<sup>121</sup>**

Näitaja	2015	2016	2017	2018	2019 <sup>122</sup>
Uute e-residentide enamusosalusega ettevõtete arv	433	1606	3813	7840	8909
... neist töötajatega ettevõtete osakaal	9%	9%	10%	10%	8%
... neist ühemehefirmade osakaal	25%	36%	37%	32%	51%
Töökohtade arv	52	241	602	1097	1332
Keskmine töötajate arv ettevõtetel, kus on töötajad	1,3	1,7	1,6	1,4	1,9
Keskmine palk	905€	1200€	1096€	1206€	1417€
Mediaanpalk	500€	630€	594€	625€	779€

Allikas: Riigikontroll PPA, MTA ja Registre ja Infosüsteemide Keskuse andmete põhjal

<sup>117</sup> Uued e-residentid ettevõtjad on e-residentid, kellel puudub varasem seos Eesti ettevõtetega ja kes on taotlenud e-residentsust hiljemalt poole aasta jooksul pärast ettevõtte loomist või ostmist.

<sup>118</sup> Vt täpsemalt meetodikat „Auditi iseloomustusest“.

<sup>119</sup> Sarnased Eesti ettevõtted on valitud suure enamuse uute e-residentide enamusosalusega ettevõtete põhilisemate parameetrite (vanus, käive, valdkond, töötajate arv) järgi. Võrreldavuse huvides on võrdlusest välja jäetud e-residentide ettevõtted, mille käive ja töötajate arv ületasid Eesti ettevõtete võrdlusgrupile seatud näitajaid.

<sup>120</sup> Kõik koguperioodi kokkuvõtvad tulemused on esitatud kaalutud keskmisena.

<sup>121</sup> Täpne ajavahemik: 01.01.2015–30.10.2019.

<sup>122</sup> 2019. aasta andmed on 30. novembri seisuga. Ajavahemikul 01.04.2019–30.11.2019 lisandunud ettevõtetest on andmed üksnes nende kohta, kes olid samal perioodil Eestis otsesid makse maksnud. Eelneva perioodi info on kõikne.

Aastatel 2015–2018 on investeeringuid teinud 73 e-residentide ettevõtet kogumahus 8,5 miljonit eurot. Investeeringuid teinud ettevõtete keskmine osakaal aktiivsetest e-residentide ettevõtetest<sup>123</sup> aastatel 2015–2017<sup>124</sup> oli 2,8%.

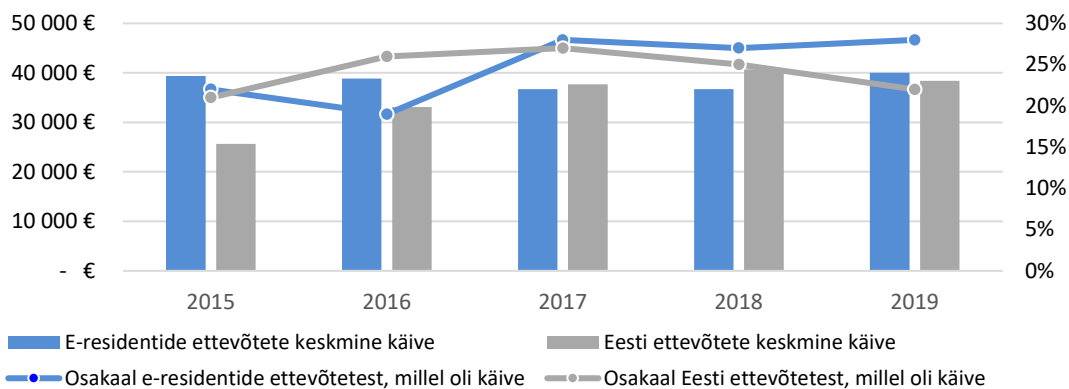
E-residentsuse programmi esimese viie aasta jooksul on

- alustatud 397 (1,8%) e-residentide ettevõtte likvideerimist,
- alustatud 4 (0,02%) e-residentide ettevõtte pankrotimenetlust ja
- kustutatud 330 (1,5%) e-residentide ettevõtet.

### Uute e-residentide ettevõtete ja sarnaste Eesti ettevõtete võrdlus

Võrreldes uute e-residentide ettevõtete enamust võimalikult sarnaste Eesti ettevõtetega aastatel 2015 kuni 2019 (vt joonis 1), selgub kokkuvõtvalt, et osakaal ettevõtetest, millel on käive, on nii e-residentide (27,1%) kui ka Eesti ettevõtete (24,5%) puhul sarnane. Samuti on sarnane võrreldavate ettevõtete käive: e-residentidel ligi 38 200 eurot ja Eesti ettevõtetel veidi üle 37 300 euro.

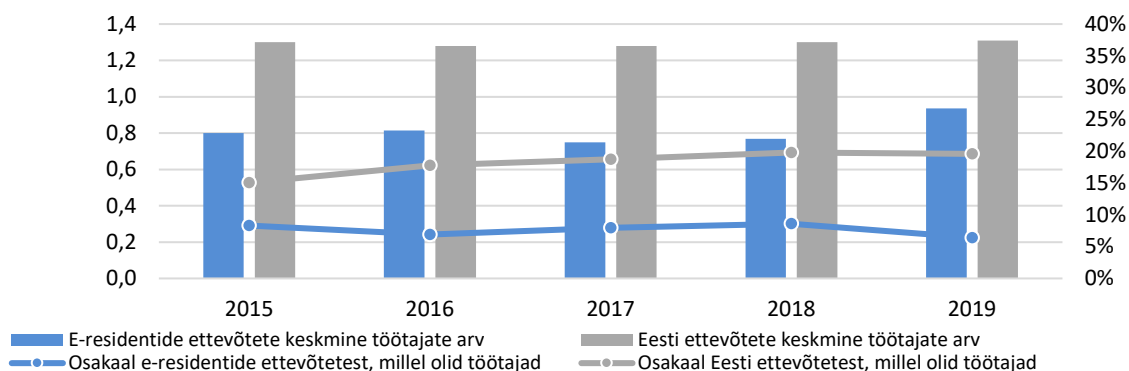
Joonis 1. Uute e-residentide ettevõtete ja sarnaste Eesti ettevõtete keskmiste käivete ja käibe olemasolu võrdlus 2015–2019<sup>125</sup>



Allikas: Riigikontroll PPA, MTA ja Registre ja Infosüsteemide Keskuse andmete põhjal

Keskmiselt on töötajatega e-residentide ettevõtete osakaal (7,6%) Eesti ettevõtete osakaalust (19%) kaks ja pool korda väiksem (vt joonis 2). Samuti on e-residentide ettevõtetel (0,8) enam kui poolteist korda väiksem keskmine töötajate arv võrreldes Eesti ettevõtetega (1,3).

Joonis 2. Uute e-residentide ettevõtete ja sarnaste Eesti ettevõtete keskmiste töötajate arvu ja töötajate olemasolu võrdlus aastatel 2015–2019<sup>126</sup>



Allikas: Riigikontroll PPA, MTA ja Registre ja Infosüsteemide Keskuse andmete põhjal

<sup>123</sup> Aktiivne ettevõtte oli aasta jooksul deklareerinud käivet, sh ka 0-eurost ja negatiivset käivet.

<sup>124</sup> 2018. aasta investeeringud jäeti osaliste andmete tõttu sellest arvutusest välja.

<sup>125</sup> Täpne ajavahemik: 01.01.2015–31.10.2019.

<sup>126</sup> Täpne ajavahemik: 01.01.2015–30.11.2019.

Küll aga on e-residentide ettevõtete keskmine palk olnud Eesti ettevõtete keskmisest palgast märgatavalt kõrgem (vt tabel 2). Kui Eesti ettevõtete keskmine palk on olnud vahemikus 752 eurot kuni 821 eurot, siis e-residentide ettevõtete keskmine palk on kõikunud vahemikus 785 kuni 1306 eurot. Samas mediaanpalk on olnud mõnel aastal kõrgem Eesti ettevõtetes ja teistel jällegi e-residentide ettevõtetes.

**Tabel 2. Uute e-residentide ettevõtete ja Eesti ettevõtete palkade võrdlus aastatel 2015–2019<sup>126</sup>**

Näitaja	2015	2016	2017	2018	2019
E-residentide ettevõtete keskmine palk	785€	1306€	1128€	1137€	1263€
Eesti ettevõtete keskmine palk	752€	767€	762€	785€	821€
Mitme % võrra erineb e-residentide keskmine palk?	4%	70%	48%	45%	54%
E-residentide ettevõtete mediaanpalk	444€	635€	509€	600€	749€
Eesti ettevõtete mediaanpalk	542€	600€	623€	668€	709€
Mitme % võrra erineb e-residentide mediaanpalk?	-18%	6%	-18%	-10%	6%

Allikas: Riigikontroll PPA, MTA ja Registre ja Infosüsteemide Keskuse andmete põhjal

Nii e-residentide kui ka sarnaste Eesti ettevõtete likvideerimiste, pankrottide ja kustutamiste osakaalu võrdlusest saab täheldada, et üldiselt olid mõlemate näitajad esimesel neljal aastal sarnaselt madalad (vt tabel 3). 2019. aastal kasvasid aga nii e-residentide kui ka Eesti ettevõtete likvideerimiste ja kustutamiste osakaal märgatavalt, ent Eesti ettevõtete puhul mõnevõrra rohkem.

**Tabel 2. Uute e-residentide ettevõtete ja sarnaste Eesti ettevõtete likvideerimiste, pankrottide ja kustutamiste osakaalu võrdlus aastatel 2015–2019<sup>127</sup>**

Näitaja	2015	2016	2017	2018	2019
E-residentide ettevõtete likvideerimine	0%	0,2%	0,5%	1,3%	3,3%
Eesti ettevõtete likvideerimine	0,1%	0,3%	0,4%	0,5%	5%
E-residentide ettevõtete pankrot	0%	0,06%	0%	0%	0,02%
Eesti ettevõtete pankrot	0%	0%	0,04%	0,01%	0,04%
E-residentide ettevõtete kustutamine	0%	0%	0,1%	0,4%	3,5%
Eesti ettevõtete kustutamine	0,1%	0,1%	0,3%	0,4%	5,4%

Allikas: Riigikontroll PPA, MTA ja Registre ja Infosüsteemide Keskuse andmete põhjal

### Uute e-residentide ettevõtete aruandluse esitamise koondülevaade

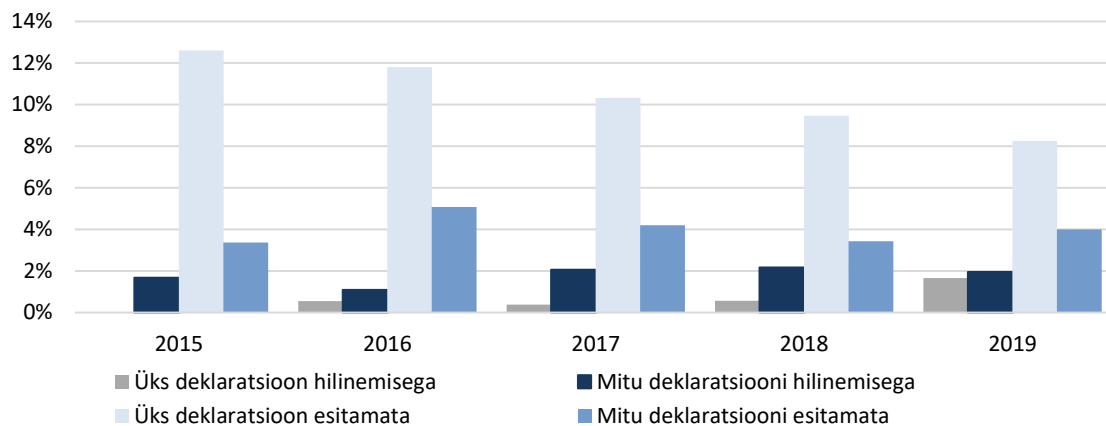
Käibemaksuseaduse<sup>128</sup> kohaselt on maksukohustuslasel kohustus esitada MTA-le käibemaksudeklaratsioon maksustamisperioodile järgneva kuu 20. kuupäevaks. Käibemaksukohustuslikest uute e-residentide ettevõtetest esitas aastatel 2015–2019 ühe käibedeklaratsiooni hilinemisega 1% ning mitu käibedeklaratsiooni hilinemisega 2% e-residentide ettevõtetest. Ühe käibedeklaratsiooni jättis esitamata 9% ning mitu deklaratsiooni 4% ettevõtetest. Kui käibedeklaratsioonide esitamisega hilinejate osakaal on võrreldes 2015. aastaga kasvanud, siis esitamata jätnute osakaal on vähenenud (vt joonis 3).

<sup>127</sup> Täpne ajavahemik: 01.01.2015–30.11.2019.

<sup>128</sup> Käibemaksuseadus, § 27.



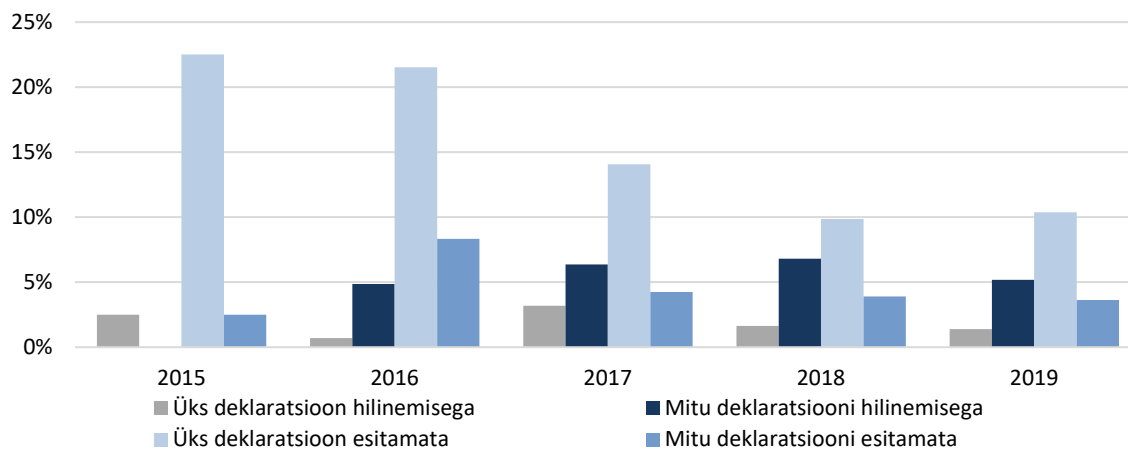
**Joonis 3. Uute e-residentide ettevõtted, kes esitasid käibemaksudeklaratsioone hilinemisega või jätsid esitamata aastatel 2015–2019<sup>129</sup> (protsentides)**



Allikas: Riigikontroll MTA andmete põhjal

Tulu- ja sotsiaalmaksu ning kohustusliku kogumispensioni ja töötuskindlustuse maksete deklaratsioon (TSD) tuleb esitada MTA-le väljamakse tegemise kuule järgneva kuu 10. kuupäevaks.<sup>130</sup> Sarnaselt käibedeklaratsioonide esitamisega, võrreldes hilinenud esitamisega, jätavad e-residentide ettevõtted sagedamini TSD esitamata (vt joonis 4). TSD esitasid 2015–2019 hilinemisega 2% ning mitu TSDd hilinemisega 6% e-residentide ettevõtetest, kellel olid töötajad. Ühe TSD jättis esitamata 12% ja mitu TSDd 4% ettevõtetest. Võrreldes 2015. aastaga on TSD hilinemisega esitanud e-residentide ettevõtete osakaal kasvanud ning TSD esitamata jätnud ettevõtete osakaal langenud.

**Joonis 4. Uute e-residentide ettevõtted, kes esitasid tulu- ja sotsiaalmaksu ning kohustusliku kogumispensioni ja töötuskindlustuse maksete deklaratsiooni hilinemisega või jätsid esitamata aastatel 2015–2019<sup>131</sup> (protsentides)**



Allikas: Riigikontroll MTA andmete põhjal

Maksuvõlgnevusi oli 2015.–2019. aastal 1,2% e-residentide ettevõtetest. Keskmise maksuvõlgnevus oli 4333 eurot. Maksukontroll viidi 2015–2019 läbi 8% uute e-residentide ettevõtte suhtes (vt tabel 4). Maksukontrollis määratud keskmine maksusumma 2015–2019 oli 1098 eurot. Maksuvõlgnevusega uute e-residentide ettevõtete osakaal on võrreldes 2015. aastaga kasvanud. Samuti on kasvanud maksuvõlgnevuse suurus (neli korda). Maksukontrolli suunatud uute e-residentide ettevõtete osakaal on

<sup>129</sup> Täpne ajavahemik: 01.01.2015–30.11.2019. Joonisel on esitatud andmed uute e-residentide ettevõtete kohta.

<sup>130</sup> [Tulumaksuseaduse](#) § 40 lg 5 ja 6, [sotsiaalmaksuseaduse](#) § 9 lg 5, [töötuskindlustuse seaduse](#) § 42 lg 3, [kogumispensionide seaduse](#) § 11 lg 1.

<sup>131</sup> Täpne ajavahemik: 01.01.2015–30.11.2019. Joonisel on esitatud andmed uute e-residentide ettevõtete kohta.

võrreldes 2015. aastaga langenud, kuid maksukontrollis määratud keskmine maksusumma on oluliselt kasvanud (2023 euronit).

**Tabel 4. Uute e-residentide enamusosalusega ettevõtete maksuvõlgnevused<sup>132</sup>**

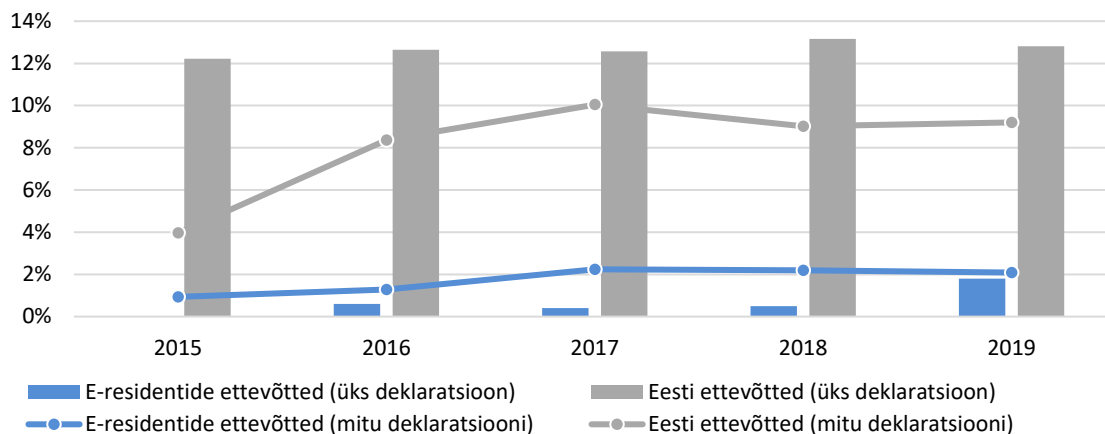
Näitaja	2015	2016	2017	2018	2019
Osakaal uute e-residentide enamusosalusega ettevõtetest, kellel oli aasta lõpu seisuga maksuvõlgnevusi	0,9%	1,1%	1%	1,2%	1,4%
Uute e-residentide enamusosalusega ettevõtete keskmine maksuvõlgnevus	1571€	989€	913€	4340€	6527€
Osakaal uute e-residentide enamusosalusega ettevõtetest, kellel suhtes on tehtud maksukontroll	4%	19%	26%	5%	1%
Uute e-residentide enamusosalusega ettevõtetele maksukontrollis määratud keskmine maksusumma	55€	111€	92€	796€	2023€

Allikas: Riigikontroll MTA andmete põhjal

### Uute e-residentide ettevõtete ja sarnaste Eesti ettevõtete võrdlus

Võrreldes Eesti ettevõtetega hilinevad e-residentide ettevõtted vähem käibedeklaratsioonide esitamisega. 2015–2019 esitas mitu käibedeklaratsiooni hilinemisega 2% e-residentide ettevõtetest ning 9% Eesti ettevõtetest. Mitme käibedeklaratsiooni esitamata jätnud ettevõtete osakaal on sarnane Eesti (2%) ja e-residentide ettevõtete (3%) seas. Hilinenud deklaratsioonide esitamine on mõlemas rühmas võrreldes 2015. aastaga mõnevõrra kasvanud (vt joonis 5).

**Joonis 5. Uute e-residentide ettevõtted ja sarnased Eesti ettevõtted, kes esitasid käibemaksudeklaratsioone hilinemisega aastatel 2015–2019<sup>133</sup> (protsentides)**



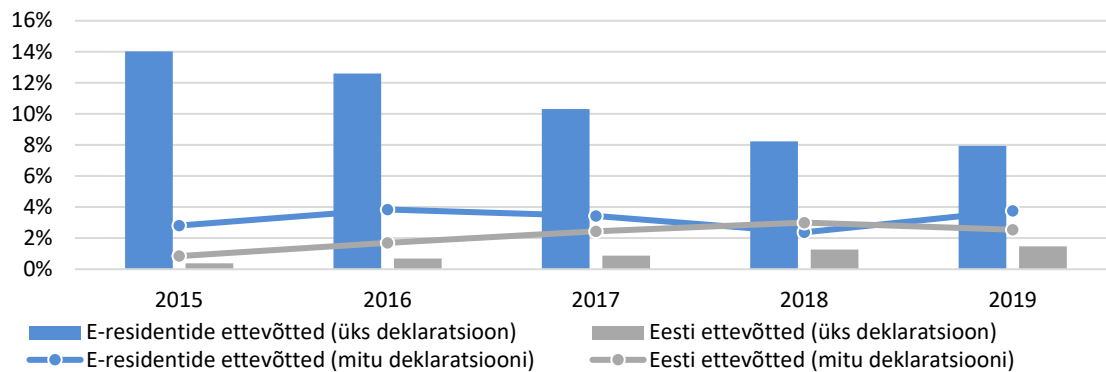
Allikas: Riigikontroll MTA andmete põhjal

Osakaal uute e-residentide ettevõtetest, kes jätvad käibedeklaratsiooni esitamata on võrreldes 2015. aastaga langenud, Eesti ettevõtete seas aga mõnevõrra kasvanud (vt joonis 6).

<sup>132</sup> Täpne ajavahemik: 01.01.2015–30.11.2019. Joonisel on esitatud andmed uute e-residentide ettevõtete kohta.

<sup>133</sup> Täpne ajavahemik: 01.01.2015–30.11.2019.

**Joonis 6. Uute e-residentide ettevõtted ja sarnased Eesti ettevõtted, kes jätsid käibemaksudeklaratsioon esitamata aastatel 2015–2019<sup>134</sup> (protsentides)**



Allikas: Riigikontroll MTA andmete põhjal

TSD hilinenud esitajaid on e-residentide ettevõtete seas oluliselt vähem kui Eesti ettevõtete seas. 2015–2019 esitas mitu TSD-d hilinemisega 0,6% e-residentide ning 21% sarnastest Eesti ettevõtetest, kellel olid töötajad. E-residentide ettevõtetest esitas 2015–2019 ühe või mitu TSD-d hilinemisega alla ühe protsendi (vt tabel 5). See on märkimisväärselt vähem kui Eesti ettevõtete seas.

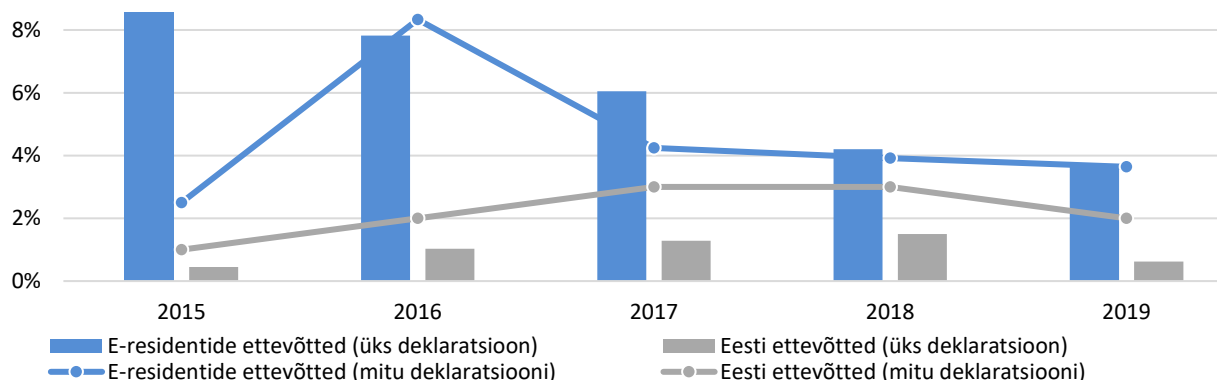
**Tabel 5. Uute e-residentide ettevõtted ja sarnased Eesti ettevõtted, kes esitasid tulu- ja sotsiaalmaksu ning kohustusliku kogumispensioni ja töötuskindlustuse maksete deklaratsioone hilinemisega 2015–2019<sup>135</sup> (protsentides)**

Näitaja	2015	2016	2017	2018	2019
E-residentide ettevõtted ühe deklaratsiooni hilinemisega	0,2%	0%	0,3%	0,2%	0,1%
Eesti ettevõtted ühe deklaratsiooni hilinemisega	56%	48%	44%	35%	28%
E-residentide ettevõtted mitu deklaratsiooni hilinemisega	0%	0,5%	0,6%	0,7%	0,4%
Eesti ettevõtted mitu deklaratsiooni hilinemisega	18%	24%	27%	21%	17%

Allikas: Riigikontroll MTA andmete põhjal

Mitu TSD-d esitamata jätnud ettevõtteid on e-residentide ettevõtete (4%) seas mõnevõrra enam kui Eesti ettevõtete (2%) seas. Ettevõtete osakaal, kes on jätnud ühe või mitu TSD-d esitamata, on viimastel aastatel vähenenud (vt joonis 7).

**Joonis 7. Uute e-residentide ettevõtted ja sarnased Eesti ettevõtted, kes jätsid tulu- ja sotsiaalmaksu ning kohustusliku kogumispensioni ja töötuskindlustuse maksete deklaratsioone esitamata 2015–2019<sup>136</sup> (protsentides)**



Allikas: Riigikontroll MTA andmete põhjal

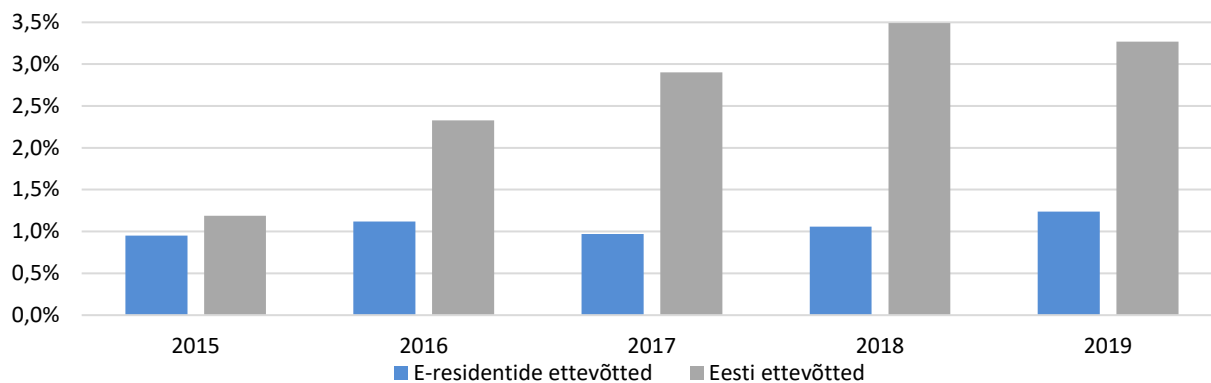
<sup>134</sup> Täpne ajavahemik: 01.01.2015–30.11.2019.

<sup>135</sup> Täpne ajavahemik: 01.01.2015–30.11.2019.

<sup>136</sup> Täpne ajavahemik: 01.01.2015–30.11.2019.

E-residentide ettevõtetel on vähem maksuvõlgnevusi võrreldes sarnaste Eesti ettevõtetega. 2015–2019 oli maksuvõlgnevus 1% e-residentide ning 3% Eesti ettevõtetel (vt joonis 8). Maksuvõlgnevusega e-residentide ettevõtete osakaal on 2015–2019 püsinud muutumatuna. Eesti ettevõtete seas on maksuvõlgnike osakaal võrreldes 2015. aastaga kasvanud.

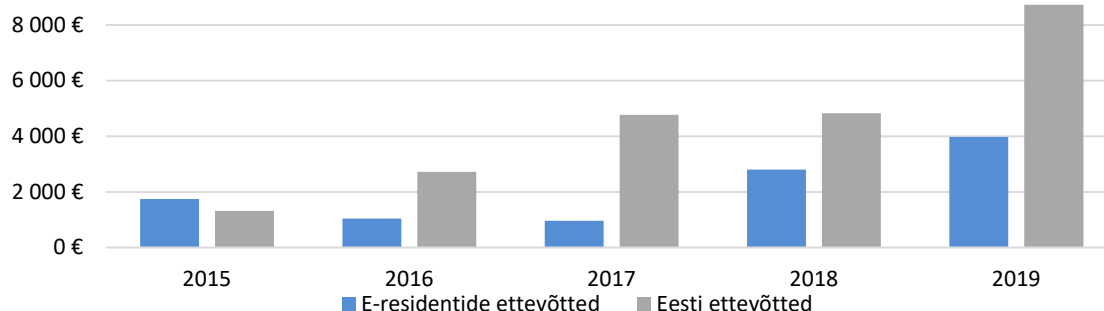
**Joonis 8. Uute e-residentide ettevõtted ja sarnased Eesti ettevõtted, kellel oli maksuvõlgnevus aastatel 2015–2019<sup>137</sup> (protsentides)**



Allikas: Riigikontroll MTA andmete põhjal

Uute e-residentide ettevõtete keskmine maksuvõlg (2811 eurot) on 2015–2019 ligi poole väiksem kui Eesti ettevõtetel (5561 eurot). Keskmine maksuvõlg on mõlemas rühmas kasvanud võrreldes 2015. aastaga (vt joonis 9).

**Joonis 9. Uute e-residentide ettevõtete ja sarnase Eesti ettevõtete keskmine maksuvõlg aastatel 2015–2019<sup>138</sup>**



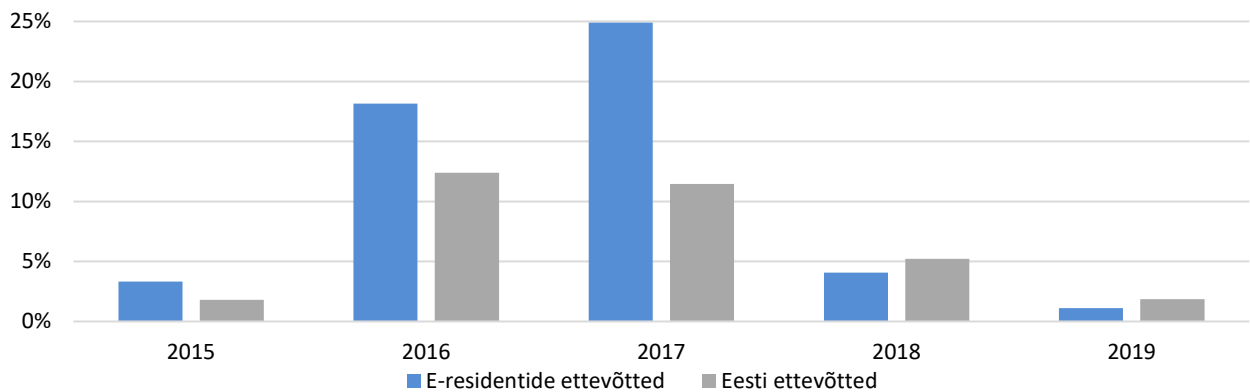
Allikas: Riigikontroll MTA andmete põhjal

Maksudkontrolli suunatud ettevõtete osakaal oli 2015–2019 e-residentide (7%) ja Eesti ettevõtetel (6%) sarnane. Maksukontrolli suunatud ettevõtete arv kasvas 2016–2017 märkimisväärselt mõlemas rühmas, kuid on 2019. aastaks langenud 1–2%-ni (vt joonis 10).

<sup>137</sup> Täpne ajavahemik: 01.01.2015–30.11.2019.

<sup>138</sup> Täpne ajavahemik: 01.01.2015–30.11.2019.

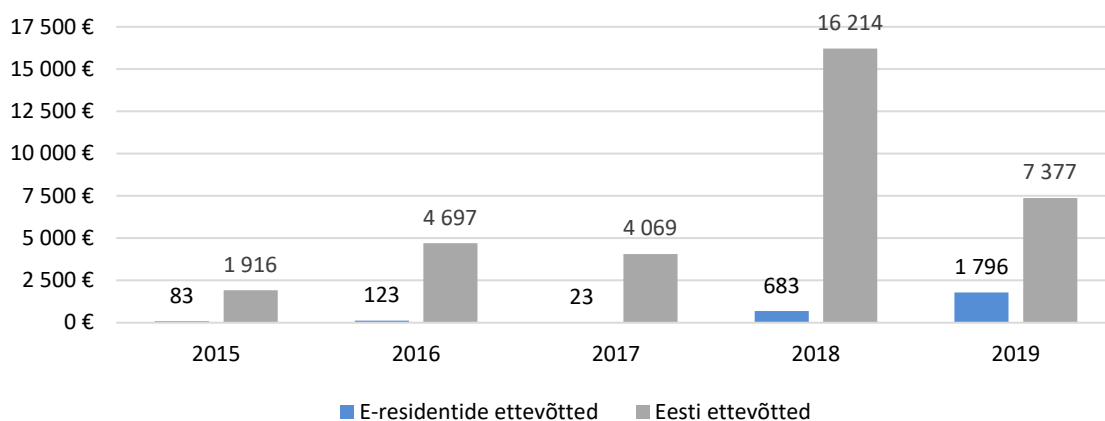
**Joonis 10. Uute e-residentide ettevõtted ja sarnased Eesti ettevõtted, kelle suhtes on läbiviidud maksukontroll aastatel 2015–2019<sup>139</sup> (protsentides)**



Allikas: Riigikontroll MTA andmete põhjal

Maksukontrolli määratud maksusumma on Eesti ettevõtetel (8315 eurot) ligi üheksa korda suurem kui e-residentidega seotud ettevõtetele (960 eurot) määratud maksusumma. Maksukontrollis määratud maksusumma on võrreldes 2015. aastaga mõlemas rühmas kasvanud (vt joonis 11).

**Joonis 11. Uute e-residentide ettevõtetele ja sarnasetele Eesti ettevõtetele maksukontrollis määratud keskmine maksusumma 2015–2019<sup>140</sup>**



Allikas: Riigikontroll MTA andmete põhjal

<sup>139</sup> Täpne ajavahemik: 01.01.2015–30.11.2019.

<sup>140</sup> Täpne ajavahemik: 01.01.2015–30.11.2019.

## Lisa C. Ülevaade sotsiaalmaksu maksvatest e-residentidest

E-residentide seas läbiviidud küsitluse<sup>141</sup> tulemuste kohaselt soovivad e-residendid, et nad saaksid Eestis tervise- ja pensionikindlustuse. Eestis tagab riikliku ravi- ja pensionikindlustuse sotsiaalmaksu maksmine ja seda peavad maksma ka e-residendid, kes saavad Eesti äriühingute juhatuse või nõukogu liikme tasu.<sup>142</sup> Mitteresidentidele makstud töö- ja teenustasud on vabastatud sotsiaalmaksust, kui töö tegemise või teenuse osutamise koht on väljaspool Eestit.<sup>143</sup>

Üks põhiline grupp, keda Eesti e-residendiks kutsub, on diginomaadid<sup>144</sup> ehk pidevalt reisivad ja arvuti vahendusel töötavad inimesed, kes peavad nn ühemehefirmat ehk on samal ajal nii ettevõtte omanikud, juhatuse liikmed kui ka töötajad, ning ei pruugi reisiva elustiili tõttu omada üheski teises riigis ravi- ega pensionikindlustust.

MTA andmetel oli 2018. aastal 757 e-residenti, kes olid saanud juhatuse liikme tasu või töötasu. Nende e-residentide arv on iga aastaga kasvanud ning programmi algusest ehk 1. detsembrist 2014 kuni 31. märtsini 2019 on e-residentide juhatuse liikme tasult või töötasult makstud Eestile 3,9 miljonit eurot sotsiaalmaksu.<sup>145</sup>

Haigekassa kinnitusel ei ole ravikindlustuse seaduses erisätteid e-residendi kohta ning kui e-residendi eest on deklareeritud sotsiaalmaksu miinimumkohustuse ulatuses, on e-resident kindlustatud isik ja tal on õigus saada tervishoiuteenust, ravimihüvitist, meditsiiniseadmehüvitist ja ajutise töövõimetuse hüvitist.<sup>146</sup>

Siiski ilmneb, et ravikindlustusõiguse realiseerimine on välismaalastele raskendatud, sest paljude ravikindlustusteenuste saamine eeldab perearsti nimistusse kandmist, milleks on tarvis registreerida elukoht rahvastikuregistris.<sup>147</sup> E-residendid ei ela eelduslikult Eestis, mistõttu ei saa nad ka endale perearsti. Isegi kui e-resident või muu välismaalane viibib Eestis ajutise viibimisalusega, näiteks viisaga, ei saa nad oma elukohta siin registreerida ja seetõttu ei ole neil võimalik ravikindlustust saada.

Ehkki valitsus on ajutise viibimisalusega välismaalaste probleemide lahendamiseks töötanud välja seadusemuudatused<sup>148</sup>, ei aita 2022. aastal jõustuma plaanitud muudatused e-residente, kes viibivad Eestis eelduslikult harva<sup>149</sup>.

Sotsiaalkindlustusameti kinnitusel ei erine mitteresidentide (sh e-residentide) sotsiaalmaks kuidagi tavalisest pensioniõigust tekitavast sotsiaalmaksust. See tähendab, et kui e-residendil on sotsiaalmaksust arvestatud pensionistaaž 15 aastat, tekib tal õigus Eesti vanaduspensionile. Kuna aastast 2018 kantakse Eesti pensioni maailma igasse punkti, saavad ka e-residendid sõltumata elukohariigist kätte Eesti pensioni.<sup>150</sup> Kui sotsiaalmaksust arvestatud pensionistaaž jääb alla 15 aasta, aga maksu on laekunud rohkem, kui 1 aasta, saab pensioniõiguse tekitamiseks liita kokku nende riikide staažid, kellega Eestil on sotsiaalkindlustusleping. Sinna alla kuulub kogu Euroopa Liit, Venemaa, Ukraina, Kanada, Austraalia, Moldova ja Valgevene.

<sup>141</sup> Vt täpsemalt kolmandat peatükki „E-residendid kasutavad Eesti e-teenuseid, kuid digi-ID-d pikendavad vähesed“.

<sup>142</sup> MTA 01.03.2019. a vastus Riigikontrolli päringule.

<sup>143</sup> [Sotsiaalmaksuseadus](#), § 3 p 7.

<sup>144</sup> [Who should apply?](#) E-residentsuse taotlemise koduleht, vaadatud 02.02.2020.

<sup>145</sup> MTA vastus Riigikontrolli päringule 24.05.2019.

<sup>146</sup> Haigekassa vastus Riigikontrolli päringule 20.03.2019.

<sup>147</sup> [Siseministeeriumi vastus Tallinna Haridusameti pöördumisele](#), 10.10.2019.

<sup>148</sup> [Välismaalaste seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus](#), Vabariigi Valitsus, registreeritud 24.09.2019.

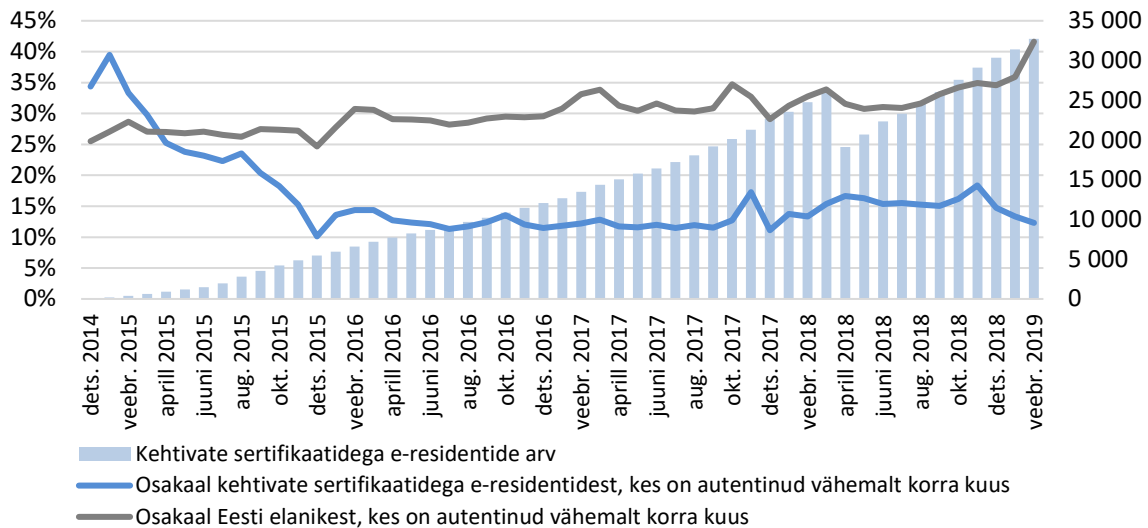
<sup>149</sup> Siseministeeriumi kantsleri selgituse järgi Tallinna Haridusametile aitab eelnõu lahendada nende ajutise viibimisalusega välismaalaste elukoha registreerimise probleemi, kes viibivad Eestis seaduslikult kauem kui 183 päeva.

<sup>150</sup> Sotsiaalkindlustusameti vastus Riigikontrolli päringule 20.03.2019.

## Lisa D. Digitoimingute tegemine

Elektroonilise isikutuvastamise statistikast nähtub, et perioodil 01.12.2014–28.02.2019 on vähemalt korra kuus autentitud keskmiselt<sup>151</sup> 14% e-residentidest (vt joonis 1)<sup>152</sup>.

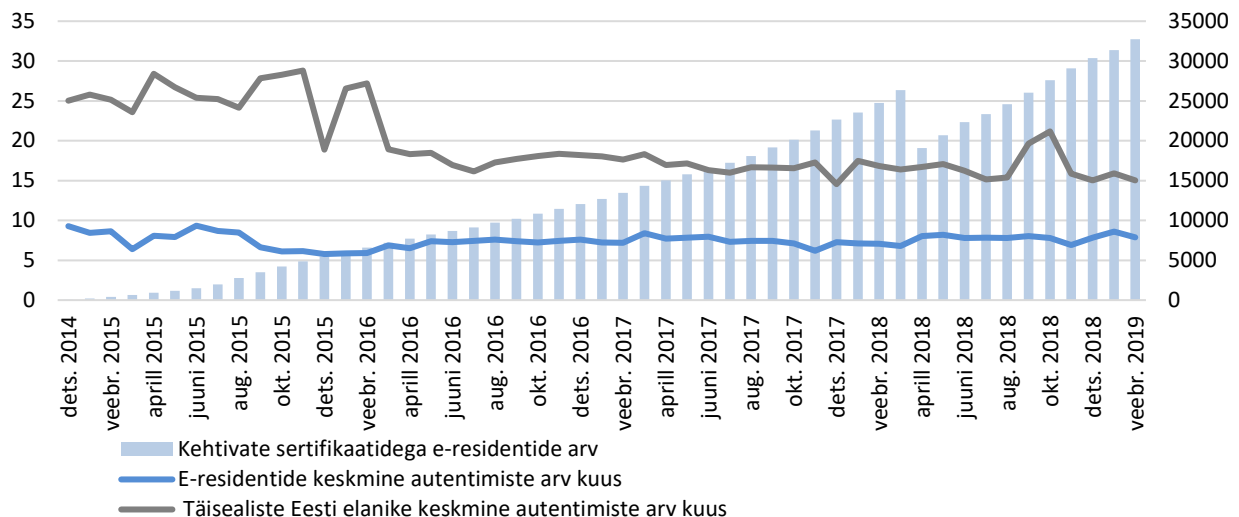
Joonis 1. Elektrooniline isikutuvastamine e-residentide ja Eesti elanike seas detsember 2014 – veebruar 2019



Allikas: Riigikontroll SK ID Solutions ASi, PPA ja Statistikaameti andmete põhjal

E-residentide keskmine autentimiste arv kuus on 7 (vt joonis 2) ja see on püsinud stabiilsena programmi jooksul.

Joonis 2. E-residentide ja täisealiste Eesti elanike keskmine autentimiste arv kuus detsember 2014 – veebruar 2019



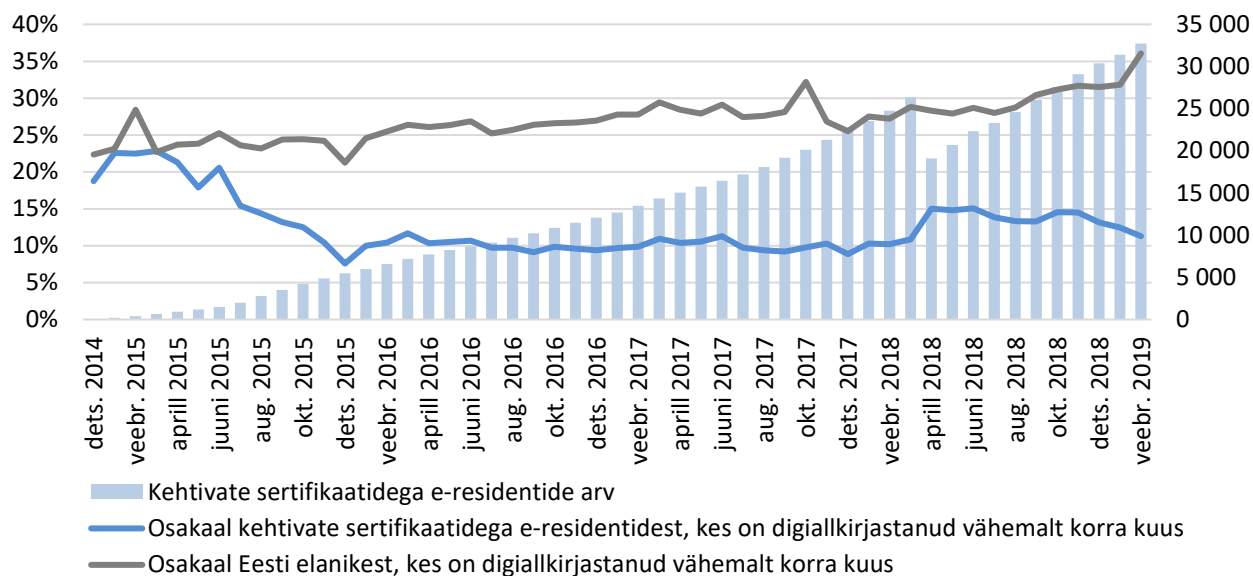
Allikas: Riigikontroll SK ID Solutions ASi, PPA ja Statistikaameti andmete põhjal

<sup>151</sup> Kõik koguperioodi kokkuvõtavad tulemused on esitatud kaalutud keskmisena.

<sup>152</sup> Kuna e-residentidel on võimalik korraga omada üksnes üht kehtivat sertifikaati, mille kohta peetakse statistikat (digi-ID-d), on autentimise ja digiallkirjastamise osakaal arvestatud kehtivate sertifikaatidega e-residentidest. Eesti elanike autentimise ja digiallkirjastamise osakaalu arvutamise aluseks on täisealiste inimeste arv, sest Eesti elanikud võivad omada mitut kehtivat sertifikaati (ID-kaart või elamisloakaart, digi- ja mobiil-ID). See puudutab ka jooniseid 2, 3, 4.

Kogu perioodi jooksul on vähemalt korra kuus digiallkirjastanud keskmiselt 12% e-residentidest (vt joonis 3).

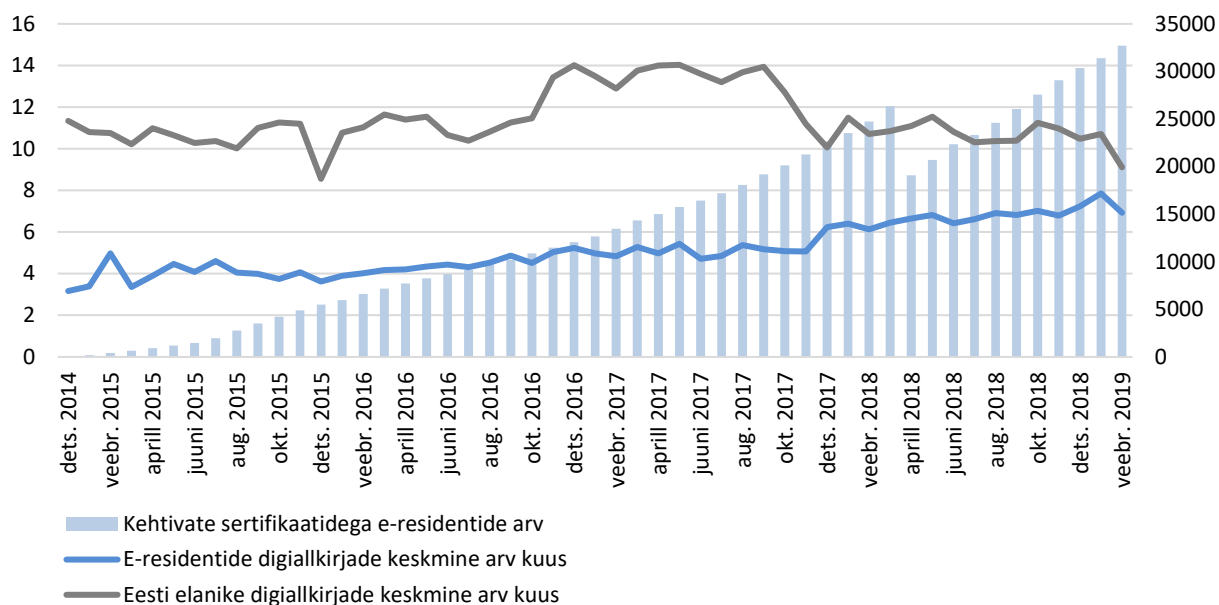
**Joonis 3. Digiallkirjastamine e-residentide ja Eesti elanike seas ajavahemikul detsember 2014 – veebruar 2019**



Allikas: Riigikontroll SK ID Solutions ASI, PPA ja Statistikaameti andmete põhjal

E-residentide antud digiallkirjade keskmine arv kogu perioodi jooksul kuus on 6 (vt joonis 4). Seejuures on e-residentide digiallkirjastamise sagedus programmi jooksul pidevalt kasvanud.

**Joonis 4. E-residentide ja Eesti täisealiste digiallkirjade keskmine arv kuus detsember 2014 – veebruar 2019**



Allikas: Riigikontroll SK ID Solutions ASI, PPA ja Statistikaameti andmete põhjal