

Pr Liisa-Ly Pakosta
Justiits- ja digiminister
Justiits-ja Digiministeerium
Suur-Ameerika 1
10122 TALLINN

Teie 30.06.2026 nr 8-1/5038-1

Meie 5.08.2026 nr 5.1-1/127-1

Arvamus määruse „Nõuded sideteenuse osutamisele ja sidevõrkude tehnilised nõuded“ muutmise eelnõu kohta

Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit (ITL) tänab Justiits- ja Digiministeeriumit kaasamise eest Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2006. a määruse nr 140 „Nõuded sideteenuse osutamisele ja sidevõrkude tehnilised nõuded“ muutmise määruse eelnõu (edaspidi: eelnõu) menetlusse. ITL toetab eelnõu eesmärki tagada ühtlasem ja koordineeritum lähenemine finantspettuste ennetamisele Eesti sidesektoris.

Oleme eelnõud analüüsinud ja esitame selle kohta järgmised ettepanekud:

1. Täpsustada suunaja numbriga seonduvat sätet.

Teeme ettepaneku asendada eelnõu § 1 punktiga 1 määrusesse lisatava § 3⁸ lõike punktis 1 “helistaja- või suunamisnumbrit” sõnastusega “helistaja või suunaja numbrit”. Saame aru, et mõeldud on sama § lõikes 5 toodule vastavat numbrit: „(5) *Suunaja number on number, millelt kõne edasi suunatakse.*” Seetõttu teeme ka ettepaneku kasutada sama sõnastust.

2. Täpsustada kõneliikluse kontrolli meetmeid rahvusvahelise liidese korral.

Teeme ettepaneku täiendada eelnõu § 1 punktiga 1 määrusesse lisatava § 3⁹ lõike 2 punkti 1 selliselt, et nõue kehtib +372 algusega ehk Eesti suunakoodiga esitatud helistaja numbritele. Teiste riikide suunakoodidega numbrid ei vastagi Eesti numeratsiooniplaanile.

Ühtlasi juhime tähelepanu, et eelnõu § 1 punktiga 1 määрусesse lisatava § 3⁹ lõike 3 sõnastus võib jätta mulje, et kui täielikku blokeerimist ei rakendata, siis tuleb alati minna numbri piiramise teed ja muid valikuid ei ole.

Eeltoodu tõttu teeme ettepaneku asendada § 3⁹ lg 3 sõnastus järgmisega:

„(3) Kui kõne tõkestamine ei ole tehniliselt võimalik või võib põhjustada olulist sidekatkestust, peab numbripõhise isikutevahelise side teenuse osutaja rakendama muid asjakohaseid ja proportsionaalseid meetmeid pettuseriski vähendamiseks, sealhulgas vajadusel piirama helistaja numbri edastamist.“

Leiame, et sideettevõtjatel peab jääma võimalus rakendada ka muid asjakohaseid, proportsionaalseid ja tehnoloogianeutraalseid meetmeid pettuseriski vähendamiseks, võttes arvesse konkreetse olukorra tehnilisi asjaolusid ja mõju õiguspärasele sideliiklusele.

3. Kustutada eelnõu seletuskirjast olulise sidekatkestuse näide.

Eelnõu seletuskirja lk 4 on kirjas nii: „Paragrahvi 3⁹ lõige 3 seab sideettevõtjale kohustuse piirata helistaja numbri edastamist, kui kõne tõkestamine ei ole tehniliselt võimalik või võib põhjustada olulist sidekatkestust. Kui helistatakse tundmatult numbrilt, on kõne vastuvõtja tavaliselt ettevaatlikum. Oluline sidekatkestus on näiteks olukord, kus kõik sideettevõtjad blokeerivad kõiki.“

ITL hinnangul ei ole alla joonitu puhul tegemist asjakohase näitega ning see võib tekitada segadust sätte tegeliku eesmärgi tõlgendamisel. Olulise sidekatkestuse risk võib seisneda näiteks olukorras, kus konkreetse kahtlase kõne tõkestamiseks rakendatav tehniline meede mõjutab ekslikult märkimisväärselt hulka õiguspärast kõneliiklust. Praktikas on üheks peamiseks riskiks vale-positiivsed tuvastused (*false positives*), mille tulemusena võidakse piirata või katkestada õiguspäraste kasutajate sideteenuseid. Seetõttu teeme ettepaneku kõnealune lause seletuskirjast eemaldada.

4. Lisada eelnõu seletuskirja uuemad andmed blokeeritud kõnede mahu kohta ning täpsustada senist praktikat.

Eelnõu seletuskirjas on blokeeritud kõned mahud aastast 2025, meie ettepanek on kasutada uuemaid andmeid.

Lisaks on seletuskirjas lk 1 lõik, kus ebatäpne info selle kohta, mida juba tehakse.

Hetkel on seletuskirjas kirjas nii: „Pettuste tõkestamisega tegelevad aktiivselt mitmed Eesti sideettevõtjad, rakendades erinevaid filtreerimis- ja blokeerimismeetmeid.“

Ainuüksi 2025. aasta esimese kolme kuuga blokeerisid Telia ja Elisa tänu oma ühisele lahendusele üle 11 miljoni petukõne, mida kelmid üritasid väljastpoolt Eestit teha (Telia, 2025).

Blokeerimisega tegeleb väga aktiivselt ka Tele2. Sellest hoolimata kasutavad petturid sageli mitut seadet, võltsitud (ingl spoofed) numbreid ning lokaliseeritud sõnumeid, mis raskendavad nende tegevuse tuvastamist. Lisaks võivad petturid siseneda Eesti mobiilsidevõrku väiksemate teenuseosutajate kaudu, kes ei pruugi olla kõiki vajalikke filtreerimismeetmeid veel kasutusele võtnud. Seetõttu on oluline tagada ühtlasem ja koordineeritum lähenemine pettuste ennetamisele kogu sektoris.“

Teeme ettepaneku viidatud lõigud asendada järgmise tekstiga:

„Pettuste tõkestamisega tegelevad aktiivselt suuremad Eesti sideettevõtjad, rakendades erinevaid filtreerimis- ja blokeerimismeetmeid. Ainuüksi 2025. aasta esimese kolme kuuga blokeerisid Telia ja Elisa tänu ühisele lahendusele üle 11 miljoni nn võltsitud numbriga petukõne katse, mida kelmid üritasid väljastpoolt Eestit teha (Telia, 2025). 2025. aasta lõpus liidestati mobiilioperaatorite ühise blokeerimislahendusega ka Tele2 petukõnede kaitse rakendus.

Ülejäänud Eesti sideteenuse osutajad ei ole teadaolevalt analoogseid blokeerimis-ja ennetusmeetmeid võltsitud („spoofitud“) kõnede osas rakendama asunud. Sellepärast on vajalik regulatiivsete muudatuste tegemine, et kõik Eesti sideettevõtjad toimiksid vastavate tõkestusmeetmete osas samaväärselt ning oleks tagatud ühtlane ja koordineeritud lähenemine pettuste ennetamisele kogu sektoris.“

5. Täiendada eelnõu seletuskirja väiksemate sideettevõtjate kohustuste praktilise rakendamise osas.

Eelnõu seletuskirjas märgitakse, et suurematel sideettevõtjatel on vajalik tehniline võimekus juba olemas ning teised sideettevõtjad peaksid sellise võimekuse looma või sellega liituma.

Samal ajal ei selgu seletuskirjast piisavalt:

- millisel viisil peaksid väiksemad sideettevõtjad vastava kohustuse täitma;
- kas olemasolevate lahendustega liitumine eeldab teiste sideettevõtjate koostööd;
- kuidas toimub vajalik andmevahetus;
- millised on kulude ja vastutuse jagamise põhimõtted.

Teeme ettepaneku täiendada seletuskirja nende küsimuste osas selgitustega või avada kavandatav rakendusmudel täiendavates juhendmaterjalides koostöös TTJA ja turuosalistega.

Alternatiivina palume lisada seletuskirja selgitus, et operaator ei tohi võimaldada oma välisühenduse kaudu kõneliiklust, mille nõuetele vastavust ta ei suuda tagada ja kontrollida.

Sellisel juhul tohivad operaatorid, kes pole „ühises kontrollisüsteemis“ osalised, välismaalt Eestisse vahendada ainult oma numbritelt pärinevat kõneliiklust (mida peavad ka kontrollima). Kui nad vahendavad mittekontrollitud liiklust, siis teised operaatorid võivad selle blokeerida või anonümiseerida.

Samal ajal on ka oluline, et kontrollisüsteemiga ühinenud operaatorid ei tohi oma välisühendustelt lubada kõnesid mitteühinenud operaatorite numbritelt või võivad taolisel juhul numbrinäidu eemaldada.

6. Täpsustada eelnõu seletuskirjas täiendavalt kohustuste täitmise hindamise kriteeriume.

Eelnõu kohustab sideettevõtjaid rakendama „asjakohaseid ja mõistlikke meetmeid“ keelatud kõneliikluse tuvastamiseks ja tõkestamiseks.

Toetame tehnoloogianeutraalset lähenemist, kuid soovime täpsustada seletuskirjas, et kohustuse täitmise hindamisel tuleb arvestada:

- sideettevõtja tehnilist võimekust;
- konkreetse liikluse iseloomu;
- olemasolevaid tehnilisi standardeid;
- meetmete proportsionaalsust;
- õiguspärase liikluse põhjendamatut mõjutamise vältimist.

See suurendaks õigusselgust ning vähendaks hilisemaid tõlgendusvaidlusi.

7. Täpsustada järelevalve põhimõtete ja -meetmete rakendamise ning rakendamata jätmisega seonduvat vastutust.

Eelnõu seletuskirjast nähtub, et TTJA järelevalve saab toimuma peamiselt reaktiivselt ning täiendavaid ressursse selleks ette ei nähta. Samas eeldab eelnõu sisuliselt kõigilt sideettevõtjatelt võrreldava pettuste tõkestamise võimekuse olemasolu.

Seetõttu palume lisada eelnõu seletuskirja vastused järgmistele küsimustele:

- milliste kriteeriumide alusel hinnatakse kohustuste täitmist;
- milliseid tõendeid võib TTJA ettevõtjatelt nõuda;
- milline on TTJA roll sektoriülese rakendamise toetamisel ja koordineerimisel.

Hetkel jääb mulje, et kõige suurem koormus nii pettuste avastamisel, väiksemate operaatoritega suhtlemisel kui ka tähelepanu juhtimisel jääb suuremate operaatorite kanda. Vastutuse piir on aga üsna hägune, sest kui operaator rakendab pettuste tõkestamise meetmeid heas usus ja mõistlikul alusel, siis võib kaasneda ka ekslik blokeering.

Eelnõu seletuskiri eeldab sisuliselt:

- rohkem blokeerimist;
- rohkem filtreerimist;
- rohkem sekkumist.

Seetõttu palume seletuskirja lisada ka:

- milline on operaatori vastutus eksliku blokeerimise korral;
- kas operaator võib tugineda pettusekahtlusele;
- milline on vastutuse vaatest proportsionaalne meede.

Palume selgitada vähemalt seletuskirja tasandil, et pettuste tõkestamiseks rakendatud mõistlikke ja proportsionaalseid meetmeid ei käsitleta rikkumisena üksnes põhjusel, et hiljem selgub kõne või sõnumi õiguspärasus.

8. Täpsustada kõne tegeliku päritolu varjamise mõistet.

Eelnõu kohaselt on keelatud kõneliiklus, mille käigus varjatakse kõne tegelikku päritolu.

Teeme ettepaneku täiendada eelnõu seletuskirja täiendavate tehniliste näidetega ning selgitada, milliste objektiivselt tuvastatavate tunnuste alusel hinnatakse kõne tegeliku päritolu varjamist. See aitaks vältida erinevaid tõlgendusi ning tagada õigusselguse nii sideettevõtjatele kui ka järelvalveasutusele.

Praeguses sõnastuses tundub päritolu varjamine liiga piiratud konkreetse näitega ja sisutühi, kui soov on jätta praktikas võimalus ka muudeks variantideks kui seaduses konkreetset ette loetletud võimalused. Siia alla käib ka näiteks suunamisteenuse kuritarvitamine.

9. Avada eelnõu seletuskirjas ka signalling teemat.

Kuna kooskõlastamisele esitatud eelnõust jäi välja selle koostamise ajal arutatud signalling teema, siis tekib küsimus, kas eelnõu tehniline osa katab piisavalt ka sellised olukorrad, kus petukõne või pettuslik signalling liigub Eesti operaatori kaudu ning ei ole klassikaline välismaalt saabuv spoofing-juhtum. Kui vastus on "jah", siis teeme ettepaneku seda eelnõu seletuskirjas selgemalt avada.

10. Täiendada eelnõu seletuskirjas rändlusteenuse näidet.

Eelnõu seletuskirja lk 3 tuuakse rahvusvahelise kõne õigusliku alusena näiteks rändlusteenus. Teeme ettepaneku selgitada seletuskirjas, et rändlusteenus ei ole ainuke õiguslik alus rahvusvahelisele kõneliiklusele.

Näiteks lisada järgmine lause: „Rändlusteenus on üks näide ning õiguslik alus võib tuleneda ka muudest elektroonilise side teenuse tehniliselt põhjendatud toimimise viisidest.“

Meile teadaolevalt lubavad osad väiksemad operaatorid oma Eesti mobiilinumbreid kasutada teises mobiilivõrgus omamata ise rändluslepinguid, mistõttu ei loeta seda tehniliselt ka rändluseks. Selline tegevus pole täna teadaolevalt reguleeritud.

Loodame, et leiate võimaluse ITL-i ettepanekuid arvestada. Oleme valmis neid ka täiendavalt selgitama.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Doris Põld
Tegevjuht

Keilin Tammepärg, keilin.tammeparg@itl.ee