



Riigi Infosüsteemi Amet
ria@ria.ee
Pärnu mnt 139a
15169, Tallinn

Teie 07.02.2024 nr 1.1-21/24242

Meie 08.03.2024 nr 3-4/364-2

Vastus selgitustaotlusele

Austatud peadirektor

Täname Teid pöördumise eest.

Pöördusite meie poole selgituse saamiseks, kas EUTS¹ § 19 lg-e 5 eesmärk oli kehtestada erinorm EUTS § 19 lg-e 2 suhtes või luua täiendav õiguslik alus ning anda selle kohaldamise õigus täiendavale õigustatud isikule (vt ITDS² § 9⁶). Käsitleme teie küsimust selgitustaotlusena märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse § 2 lg 2 p-i 2 tähenduses ning selgitame, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi alljärgnevat õigusala selgitust ei saa pidada siduvaks tõlgenduseks. Tulenevalt Eesti Vabariigi põhiseaduse §-st 146 on siduvate õigusala tõlgenduste andmise pädevus üksnes kohtul.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium mõistab EUTS § 19 lg-e 5 tõlgendamise suhtes tekkinud küsimust ning tunnistab vajadust sõnastada tulevikus selgemalt sertifikaadi kehtetuks tunnistamise sätteid, mis rakendavad eIDAS määrust³. Sellest olenemata on võimalik sätet ka täna kohaldada, lähtudes Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse (esimuse) põhimõttest.

Selgitame, et EUTSi eesmärk on rakendada riigisiselt eIDAS määrust lubatavas ulatuses (EUTS § 1 lg 1). Seega tuleb EUTS sätteid (sh EUTS § 19 lg-t 5) võimalikult suures ulatuses tõlgendada kooskõlas eIDAS määrusega.

eIDAS määruse eesmärk on suurendada usaldust elektrooniliste tehingute vastu siseturul, luues ühise aluse turvalisele elektroonilisele suhtlusele kodanike, ettevõtjate ja ametiasutuste vahel (vt täpsemalt eIDAS määruse preambula p 2). Usalduse tagamiseks on vajalik, et teatud ohtude korral oleks võimalik tagada sertifikaadi kehtetuks tunnistamine. Selleks on eIDAS määrusega ette nähtud mitmed garantiid: muuhulgas sätestab eIDAS määruse art 24 nõuded kvalifitseeritud usaldusteenuse osutajatele (sh õiguse kehtetuks tunnistada kvalifitseeritud usaldusteenuste sertifikaate ning ajakohastada nende poolt hoitavat sertifikaatide andmebaasi (vt eIDAS art 24 lg-e 2 punkte k ja g ning lg 3)).⁴ EUTS § 19 lg-e 1 eesmärk on asjakohases ulatuses tsiteeritud eIDAS

¹ E-identimise ja e-tehingute usaldusteenuste seadus

² Isikut tõendavate dokumentide seadus

³ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 910/2014, 23. juuli 2014, e-identimise ja e-tehingute jaoks vajalike usaldusteenuste kohta siseturul ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 1999/93/EÜ.

⁴ Kvalifitseeritud usaldusteenuse osutaja võtab asjakohaseid meetmeid andmete võltsimise ja varguse vastu (eIDAS art 24 lg 2 punkt g). Juhul kui kvalifitseeritud usaldusteenuse osutaja väljastab kvalifitseeritud sertifikaate, loob sertifikaatide andmebaasi ja ajakohastab seda (eIDAS art 24 lg 2

sätet rakendada. eIDAS määruse art 17 sätestab lisaks vajaduse järelevalveasutuste järele. eIDAS reguleerib sellise rolli nõuded (sh järelevalveasutuse õigust nõuda usaldusteenuse osutajatelt eIDASes sätestatud nõuete täitmata jätmise heastamist, vt eIDAS art 17 lg 4 punkt j) ning kohustab sellise rolli jaoks andma vajalikud volitused ja piisavad vahendid (eIDAS art 17 lg 1). Sellise järelevalveasutuse ülesandeks on muuhulgas ka teostada eelneva ja järgneva järelevalve käigus määrava liikmesriigi territooriumil asuvate kvalifitseeritud usaldusteenuse osutajate üle järelevalvet selle tagamiseks, et kvalifitseeritud usaldusteenuse osutajad ja nende osutatavad kvalifitseeritud usaldusteenused vastaksid eIDAS määruuses sätestatud nõuetele (eIDAS art 17 lg 3 p a). EUTS §-s 19 lg-e 2 p-s 2 ja lg-s 4 sätestatu eesmärk on asjakohases ulatuses tsiteeritud eIDAS art 17 sätteid rakendada.

EL õiguse esimuse põhimõttest tulenevalt ei saa riigisisese seadusega mõjutada EL õigusaktide kohaldatavust.⁵ Riigikohus on leidnud, et EL liikmesriigid peavad tagama EL õiguse täieliku toime ning EL õiguse esimuse põhimõtte kehtib kogu Eesti riigisisese õiguse osas. Sellest põhimõttest tulenevalt tuleb kohaldamata jätta liidu õigusnormiga vastuolus olev riigisisene õigusnorm, kui see kohustus tuleneb selle liidu õigusnormi tunnustatud esimusest ja omab vahetut õigusmõju vaidlusaluses valdkonnas.⁶ Euroopa Liidu määruseid kohaldatakse üldiselt, need on tervikuna siduvad ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides (vt Euroopa Liidu toimimise lepingu art 288). Seega eIDAS määrus on EUTS tõlgendamisel vahetult õigusmõju omav, kuna eIDASes kohustatud subjektid saavad vahetult tugineda ka neile määrusega sätestatud õigustele, kohustustele ja nõuetele. Lisaks on eIDAS ka asjakohane EUTSi tõlgendamisel, nagu eelpool selgitustes välja tõime. Järelikult ei ole lubatud eIDAS määruuse kohustuste kehtivuse takistamine riigisiseste sätetega ja selle määrusega seatud kohustusi peavad eIDAS kohased kohustatud isikud või asutused saama täita. Kuigi EUTS § 19 lg 5 grammatilisest tõlgendusest tulenevalt on väga lai erisus, võimaldades ITDS § 2 lg-s 2 nimetatud dokumendile kantud sertifikaadi kehtetuks tunnistamisel lähtuda isikut tõendavate dokumentide seaduses sätestatust, siis selline lai sätte kohaldamisala ei ole kooskõlas eIDAS määruusega. Seda osas, mis ei võimaldaks muuhulgas eespool viidatud eIDAS artiklite kohustuste täitmist. Kui riigisisene säte on vastuolus EL õiguse sättega, millel on vahetu õigusmõju, peab jätma riigisisese sätte kohaldamata, st EL õigusel on kollisiooni korral esimus riigisisese õiguse ees.⁷ Ehk siis Euroopa Liidu õigusega vastuolus olev riigisisene säte (antud juhul EUTS § 19 lg 5 osas, mis ei võimalda eIDAS määruuse art-te 17 lg-te 1, 3 ja 4 (sh p-i j) ning art 24 lg-e 2 p-de g ja k ning lg-e 3 täitmist) tuleb jätta kohaldamata.

Tulles ITDS §-i 9⁶ lg 1 (*dokumendi väljaandja võib sertifikaadi kehtetuks tunnistada*) juurde, sätestab see sertifikaatide kehtetus tunnistamise ja jätab täpsustamata, milliseid sertifikaate on mõeldud. Sellest tulenevalt on eIDAS määruusega vastuolus ka see, et ITDS § 9⁶, läbi EUTS § 19 lg-e 5, annab absoluutse erisuse EUTS § 19 lg-te 1-4 suhtes kvalifitseeritud usaldusteenuste sertifikaatide kehtetuks tunnistamiseks. Isegi kui grammatiline tõlgendusvõimalus selleni viib, tuleb Euroopa Liidu õiguse esimuse põhimõttest tulenevalt ITDS § 9⁶ jätta kohaldamata ulatuses, milles see takistab eespool nimetatud eIDAS nõuete täitmist.

punkt k). Samuti kui kvalifitseeritud sertifikaate väljastav kvalifitseeritud usaldusteenuse osutaja otsustab sertifikaadi tühistada, registreerib ta tühistamise oma sertifikaatide andmebaasis ning avaldab sertifikaadi tühistatud staatuse aegsasti (eIDAS art 24 lg 3).

⁵ Vastavalt Euroopa Liidu Kohtu väljakujunenud praktikast on aluslepingud ja liidu poolt aluslepingute alusel vastu võetud õigusaktid liikmesriikide õiguse suhtes esimust, vt nt Euroopa Kohtu 15.07.1964 otsus asjas nr 6/64 (Flaminio Costa versus ENEL (Ente nazionale energia elettrica, impresa già della Edison Volta)); Euroopa Kohtu 09.03.1978 otsus asjas nr 106/77 (Amministrazione delle Finanze dello Stato ja Société anonyme Simmenthal, asukoht Monza). Ülimuslikkuse põhimõtet on aktsepteerinud ka Riigikohus, vt nt RKHK 28.09.2020 määrus asjas nr 3-16-1864/65, p 39; RKHKm 27.09.2017 nr 3-15-1188/21, p 21 (esimust kinnitati ka Euroopa määruste osas), ning see põhimõte on jõudnud ka HKMS § 158 lg-sse 4. Seega on ülimuslikkusest saanud Euroopa õiguses kohaldatav põhimõte.

⁶ Riigikohtu üldkogu 15.03.2022 otsus nr 5-19-29, p 41.

⁷ RK üldkogu 15.03.2022 otsus nr 5-19-29/38, p 41. Vt ka nt RK PSJV kolleegiumi 11.05.2006 arvamus asjas nr 3-4-1-3-06, p 16; Euroopa Kohtu 09.03.1978 otsus nr 106/77 (Amministrazione delle Finanze dello Stato ja Société anonyme Simmenthal, asukoht Monza) ning alaviidet 3.

Kokkuvõtlikult selgitame et EUTS § 19 lg 5 saab kohaldada osas, mis ei ole vastuolus eIDAS määrusega. Seega ei saa EUTS § 19 lg 5, olenemata selle laiaast sõnastusest, pidada absoluutseks erinormiks EUTS lg-te 1-4 suhtes.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Tiit Riisalo

majandus- ja infotehnoloogiaminister

Alar Teras

625 6377 Alar.Teras@mkm.ee

Mait Heidelberg

639 7613 Mait.Heidelberg@mkm.ee