

Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2006. a määruse nr 140 „Nõuded sideteenuse osutamisele ja sidevõrkude tehnilised nõuded“ muutmise määruse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2006. a määruse nr 140 „Nõuded sideteenuse osutamisele ja sidevõrkude tehnilised nõuded“ (edaspidi ka *VV määrus nr 140*) muutmise eesmärk on tõhustada meetmeid finantspettuste ennetamiseks ja tõkestamiseks. Määrus kehtestatakse elektroonilise side seaduse¹ (ESS) § 87 lõike 2 punkti 1 alusel.

Viimastel aastatel on finantspettuste arv ja tekkinud kahju märkimisväärselt kasvanud.² Kui 2024. aastal kaotasid Eesti inimesed petturitele 16 miljonit eurot, siis eelmisel aastal kelmide tekitatud kahju peaaegu kahekordistus. 2025. aastal langes kelmuste ohvriks 3685 inimest, kellelt peteti välja kokku üle 29 miljoni euro. Suurima osa kahjudest moodustasid petukõned, millega kaotati kelmidele ligi 11,5 miljonit eurot. Sellele järgnesid investeerimispettused (6,3 miljonit), ettevõtetele suunatud pettused (2,7 miljonit) ja müügi- ja varustamispettused (1,7 miljonit).³

Pettuste toimepanemiseks kasutatakse erinevaid digitaalseid kanaleid ja tehnilisi vahendeid ning identiteedivargust ja sotsiaalset manipuleerimist, mille abil petetakse isikutelt raha välja. Enamik pettusi algab telekommunikatsioonikanalite kaudu ja lõpeb pangamaksega, mistõttu on tõhus ennetus võimalik vaid riigi ja erasektori tihedas koostöös. Pettusekatsete kasvule aitab kaasa järjepidev ülemaailmne digitaliseerumine. Iga järgnev aasta on toonud endaga kaasa mõne varasemaga võrreldes täiendatud või täiesti uue petuskeemi, mille kohta ei jõua isegi hoiatada enne, kui lisanduvad juba järgmised skeemid⁴.

Pettusekatseid esineb erakordselt palju, kuid suur osa neist ei pruugigi inimesteni jõuda, sest näiteks suured mobiilioperaatorid blokeerivad ise nädalas üle miljoni pettusekatse. Pettuste tõkestamiseks on teenusepakkujad astunud väga jõulisi samme. 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.

¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/130122025018>

² [Maksepettuste Ülevaade 2025](#)

³ <https://www.politsei.ee/et/uudised/kelmid-petsid-eesti-inimestelt-vaelja-29-miljonit-eurot-13196>

⁴ <https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2025-06/%C3%9Clevaade%20enamlevinud%20kelmuskuritegudest%20perioodil%202021%E2%80%932024.pdf>

Võltsnumbreid kasutavad kurjategijad, kes asuvad näiteks mõnes kolmandas riigis, kasutavad tehnilisi võtteid, et kuvada kõne saaja telefoniekraanile numbri, mis näeb välja nagu Eesti number. Nii on suurem võimalus, et inimene võtab telefonikõne vastu ja usaldab kelmi. Muudatuste eesmärk on tagada sideteenuste kasutajatele parem kaitse pettuste eest ning luua selge ja ühtne raamistik, mille alusel sideteenuse osutajad saavad pettusi ennetada ja tõkestada.

Eelnõukohane määrus kohustab kõiki numbripõhise isikutevahelise side teenuse osutajaid (st telefoni- ja mobiiltelefoniteenuse osutajaid) kasutama võltsnumbrite vastaseid meetmeid. Samuti loob eelnõukohane määrus selgema õigusraamistiku ja tugevdab numbripõhise isikutevahelise side teenuse osutajate õigust rakendada tehnilisi ja organisatsioonilisi meetmeid helistaja numbri võltsimise tuvastamiseks ja tõkestamiseks.

Muudatuste tulemusena väheneb petukõnede ja -sõnumite jõudmine kasutajateni, paraneb sideteenuste turvalisus ning väheneb pettustega seotud rahaline kahju. Muudatustega kaasneb halduskoormuse kasv sideettevõtjatele, kuna kehtestatakse uued kohustused kõneliikluse ja sõnumite saatja numbri kontrollimiseks ning pettuste tõkestamiseks.

Sideettevõtjatele uute kohustuste kehtestamine on põhjendatud avaliku huvi kaitsega, eelkõige kahjude ennetamise, tarbijakaitse, ausa konkurentsi ja sideteenuste läbipaistvuse tagamise vajaduse tõttu. Halduskoormuse kasv on tasakaalustatud sellega, et eelnõu rakendamiseks nähakse ette piisav üleminekuperiood, mis võimaldab sideettevõtjatel muudatustega kohaneda ja töökorraldust muuta. Muudatuse rakendamisel muutub sideettevõtja töökorraldus kõneliikluse käsitlemisel selgemaks ning see võib vähendada halduskoormust.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Justiits- ja Digiministeeriumi sideturgude talituse nõunik Elena Reilent (elena.reilent@justdigi.ee, 5885 1081). Eelnõu ja seletuskirja on keeleteimetanud Justiits- ja Digiministeeriumi õigusloome korralduse talituse toimetaja Mari Koik (mari.koik@justdigi.ee).

Eelnõu väljatöötamisel on osalenud Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet ning Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit.

1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga, kuid on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga aastateks 2025–2027. Selle punkti 308⁵ kohaselt on ette nähtud, et koostöös Eesti Panga, erasektori ja teiste asutustega töötakse välja finantspettuste tõkestamise tegevuskava ja tehakse selle põhjal vajalikud muudatused õigusaktides.

Finantspettustega võitlemine on tähtsal kohal ka Euroopa Liidu õigusloomes. Nimelt on Euroopa Liidu tasemel sisuliselt kokku lepitud uus makseteenuse määrus⁶, mis hakkab asendama praegu kehtivat makseteenuste direktiivi 2015/2366⁷. Määrusega tugevdatakse muu hulgas makseteenuste turvalisust ning nähakse ette ulatuslikumad pettusevastased meetmed,

⁵ <https://valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitsemise-alused/koalitsioonilepe-2025-2027/riigirahandus>

⁶ [EUR-Lex - 52023PC0367 - EN - EUR-Lex](#)

⁷ [Directive - 2015/2366 - EN - Payment Services Directive - EUR-Lex](#)

mis aitavad nii makseteenuse pakkujatel kui ka vastavatel ametiasutustel tõhusamalt pettusi avastada, välja selgitada ja tõkestada. Samuti näeb määrus ette andmete vahetamise makseteenuse pakkujate vahel, samuti muude asutustega. Makseteenuste määruks jõuti poliitilise kokkuleppeni 2025. aasta novembris. Määrust hakatakse eeldatavalt kohaldama 2028. aasta lõpus.

Eelnõuga muudetakse Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2006. a määruse nr 140 „Nõuded sideteenuse osutamisele ja sidevõrkude tehnilised nõuded“ 1. märtsil 2027 jõustuvat redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 20.12.2025, 44.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist.

Eelnõu § 1 punktiga 1 täiendatakse VV määrust nr 140 uue peatükiga 2². Uus peatükk nimega „Numbripõhise isikutevahelise side teenus“ koosneb kahest paragrahvist.

Paragrahv 3⁸ sätestatakse *kõneliikluse* termin ja nähakse ette, mis kõneliiklust peetakse eksitavaks ja on seetõttu keelatud. **Paragrahvi 3⁸ lõikes 1** sätestatakse, mis on keelatud kõneliiklus. Keelatud kõneliiklus on see, milles kasutatakse vale, kehtetut või kasutusõiguseta helistaja- või suunamisnumbrit. Vale viitab sellele, et number ei ole millegagi vastavuses ja anomaaliale tuleb reageerida. Nt number küll kehtib, kuid kõneliikluses ei näe, kellele see kuulub, päritolu on teadmata.

Keelatud on kõneliiklus, milles saabunud rahvusvaheline kõne esitatakse Eesti numbrina ilma õigusliku aluseta. Õiguslik alus on näiteks rändlusteenus. ESS § 2 punkti 46¹ alusel on rändlusteenus elektroonilise side teenus, millega mobiiltelefoniteenuse osutaja võimaldab oma kliendil kasutada mobiiltelefoniteenust teises mobiiltelefonivõrgus. Paragrahvi 3⁸ lõike 2 punktide 3 ja 4 kohaselt keelatud kõneliiklus on ka selline, mille käigus varjatakse kõne tegelikku päritolu või milles saabunud rahvusvaheline kõne edastatakse riigi sees teisele numbripõhise isikutevahelise side teenuse osutajale ilma kõneliikluse kontrolli meetmeid rahvusvahelisel liidesel rakendamata või mis rikub numeratsiooni, sidumise või teenuse kasutamise tingimusi.

Paragrahvi 3⁸ lõikes 2 sätestatakse, et kõneliiklus on üldkasutatavas elektroonilise side võrgus või võrkude vahel edastatav kahepoolset kõnet võimaldav side, sealhulgas kõne algatamine, edastamine, lõpetamine ja suunamine. *Kõne* termin on määratletud ESS-is. ESS § 2 punkti 17 kohaselt on kõne isikutevahelise side teenuse osutamise käigus loodud ühendus, mis võimaldab kahepoolset häälsuhtlust.

Paragrahvi 3⁸ lõikes 3 sätestatakse, et kõne suunamise puhul peab suunaja number olema õige, kehtiv ja kasutusõigusega seotud. Kõne suunamine on olukord, kus kliendi numbrile tulev kõne läheb automaatselt edasi teisele numbrile. Suunamise järel on olemas uus number, millele kõne peab kohale jõudma. Säte on vajalik, kuna praktikas on esinenud juhtumeid, kus sideettevõtjaid on petetud kõnede suunamisnumbrite kuritarvitamise kaudu. Näiteks on petturid seadistanud kõnede automaatse suunamise kolmandatele numbritele, muutnud suunamisnumbreid ilma õigustatud aluseta või kasutanud suunamist viisil, mis varjab kõne tegelikku sihtkohta.

Paragrahvi 3⁸ lõikega 4 sätestatakse, et rahvusvahelise kõne puhul ei tohi suunaja numbrina kasutada Eesti numeratsiooniplaani kuuluvat numbrit, kui selleks puudub õiguslik alus. Õiguslik alus on rändlus, mille puhul viibib helistaja välismaal ja näiteks Eestisse helistades on tehtud kõne rahvusvaheline.

Paragrahvi 3⁸ lõikes 5 sätestatakse *suunaja numbri* termini tähendus õigusselguse huvides. Suunaja number on number, millelt kõne edasi suunatakse.

Paragrahvi 3⁸ lõikes 6 sätestatakse numbripõhise isikutevahelise side teenuse osutaja (edaspidi *sideettevõtja*) kohustus rakendada oma sidevõrgus asjakohaseid ja mõistlikke meetmeid, et tuvastada ja võimaluse korral tõkestada keelatud kõneliiklust. ESS § 2 punkti 34¹ kohaselt on numbripõhise isikutevahelise side teenus Eesti või rahvusvahelisse numeratsiooniplaani kuuluvaid numbreid kasutav isikutevahelise side teenus. Teisisõnu kasutatakse ühenduse loomiseks numbreid. Siia alla kuuluvad nt tavatelefon- ja mobiiltelefoniteenus.

Lõikes 6 nimetatud meetmed on sõnastatud teadlikult üldiselt, et tagada regulatsiooni paindlikkus ning võimaldada reageerida pettuste ja väärkasutuse tehnoloogiate kiirele arengule. Liiga detailsete tehniliste nõuete sätestamine ei oleks otstarbekas, kuna see piiraks sideettevõtjate võimalusi rakendada olukorrale vastavaid tõhusaid lahendusi. Sätte eesmärk on kohustada sideettevõtjaid rakendama meetmeid, mis takistavad kõneliikluse edastamist välismaistelt operaatoritelt juhtudel, kui Eesti numbreid on võltsitud või muul viisil väärkasutatud.

Paragrahv 3⁹ sätestab kõneliikluse kontrolli meetmed rahvusvahelisel liidesel. Selle paragrahvi lisamise eesmärk on tõkestada helistaja numbri võltsimist rahvusvaheliste kõnede tegemisel.

Paragrahvi 3⁹ lõikes 1 sätestatakse, et sideettevõtjal on õigus rakendada tehnilisi ja organisatsioonilisi meetmeid helistaja numbri võltsimise tuvastamiseks ja tõkestamiseks.

Meetmeid on õigus rakendada siis, kui sideettevõtjad näevad kõneliikluses mustreid või anomaaliaid. Meetmeks võib olla näiteks kõne ajal sideettevõtja edastatav häälteade, mida kuuleb vastuvõtja, kuid mida helistaja ei kuule. Kuid see valdkond areneb väga kiiresti ning õigusaktis ei ole mõtet kirjutada midagi konkreetset.

ESS § 2 punkti 23 kohaselt on liides kahe funktsionaalsuse vaheline ühispiir, mis on määratletud asjakohaste funktsioonide, füüsilise ühenduse, signaalivahetuse ja muude seda laadi omadustega.

Paragrahvi 3⁹ lõikes 2 täpsustatakse, et sideettevõtja peab rakendama tõkestavaid meetmeid rahvusvaheliste kõnede puhul, kui helistaja number ei vasta Eesti numeratsiooniplaanile, ei ole kasutuses või kui helistaja number on Eesti riigisisene telefoninumber, kuid number ei ole rändluses. Suurtel sideettevõtjatel (Telia, Elisa, Tele2) on see võime olemas ja ka teised sideettevõtjad peaksid selle võime looma või sellega liituma.

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.

Eelnõu § 1 punktiga 2 täiendatakse VV määrust 140 §-ga 4¹, mille pealkiri on „SMS-i saatmisel edastatava saatja numbri kontrolli meetmed“. Paragrahv koosneb kahest lõikest.

Paragrahvi 4¹ lõige 1 sätestab mobiiltelefoniteenust osutava sideettevõtja õiguse rakendada tehnilisi ja organisatsioonilisi meetmeid SMS-i saatja numbri võltsimise tuvastamiseks ja tõkestamiseks või muu pettuse tõkestamiseks. Säte on üles ehitatud sarnaselt rahvusvahelise kõneliikluse kontrollmeetmete sättele ning loob mobiiltelefoniteenust osutavale sideettevõtjale

selge õigusliku aluse rakendada pettuste ennetamiseks vajalikke filtreerimis- ja tuvastuslahendusi. Arvestades, et SMS-i-liiklus on petturite jaoks jätkuvalt oluline kanal, on selliste meetmete rakendamine vajalik teenuse turvalisuse ja usaldusväärsuse tagamiseks.

Paragrahvi 4¹ lõike 2 kohaselt peab mobiiltelefoniteenust osutav sideettevõtja rakendama asjakohaseid ja proportsionaalseid meetmeid selleks, et SMS-i saatmisel edastatav sõnumi saatja number on kehtiv mobiiltelefoninumber vastavalt Eesti numeratsiooniplaanile, üheselt seostatav SMS-i saatjaga või kasutusel isikul, kellel on õigus vastavat numbrit kasutada. Sätte eesmärk on vältida olukordi, kus SMS-i saatja number on võltsitud või eksitav, mis võib soodustada pettusi, identiteedivargust või adressaadi eksitamist. Nõue ei piira õiguspärasest teenusekasutusest, näiteks klienditeeninduse numbrite või ettevõtte üldnumbrite kasutamist teavitussõnumite saatmisel (nt hambakliinik saadab oma kliendile SMS-i hambaarsti vastuvõtuajaga, kus saatja number on ettevõtte üldnumber).

SMS-ide puhul on praegu kõige tõhusamaks pettuste ennetamise meetodiks mustripõhine analüüs ja filtreerimine. See tähendab, et sideettevõtjad tuvastavad pettusele viitavaid tunnuseid saatja identifikaatoris või liiklusmustrites ning rakendavad nende põhjal automaatseid tõkestusmeetmeid. Selline lähenemine võimaldab reageerida kiiresti muutuvatele pettuseskeemidele, ilma et oleks vaja kehtestada jätku tehnilisi nõudeid, mis võiksid kiiresti vananeda.

Eelnõu § 2 sätestab määruse jõustumise. Määrus jõustub 1. märtsil 2027.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Euroopa Liidu õigus ei reguleeri pettuste tõkestamist sedavõrd detailsel tasemel nagu kõnealune määrus.

4. Määruse mõjud

Määruse rakendamise peamine mõju on seotud finantspettuste ennetamise ja tõkestamisega ning sideteenuste turvalisuse suurendamisega. Muudatused mõjutavad eelkõige majandust, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti (TTJA) töökorraldust ja sotsiaalvaldkonda ning puudutavad peamiselt sideettevõtjaid, sideteenuste kasutajaid ning pettuste tõkestamisega tegelevaid riigiasutusi.

Eelnõu peamised sihtrühmad on kõik sideteenuse kasutajad, sideettevõtjad (~30) ning TTJA, keda muudatused mõjutavad nii teenuse kasutamise, protsesside korralduse kui ka järelevalve tegemise kaudu.

Majanduslik mõju avaldub peamiselt sideettevõtjatele, kellel tekib selgem õiguslik alus pettusekahtlusega kõnede ja SMS-ide tuvastamiseks ja tõkestamiseks, mis aitab vähendada petukõnede jõudmist kasutajateni ja sellega seoses ka pettustest tulenevat kahju.

Mõju TTJA-le. Muudatused toovad kaasa selgema järelevalvekohustuse ning kõneliikluse ja SMS-i-saatja numbri kontrolli meetmete rakendamise kohustuse.

Mõju sideettevõtjatele – selgus õiguses ja vähem omavahelisi probleeme. Eelnõukohane määrus toob sideettevõtjatele kaasa mõningaid töökorralduslikke muudatusi ja selle peamine eesmärk anda neile selge õiguslik alus tegutsemiseks.

Õiguse rakendamine võib kaasa tuua töökorralduslikke kohandusi, näiteks sisemiste protsesside, riskihindamise või lepingutingimuste ajakohastamisel. Eelnõu toob sideettevõtjatele kaasa täiendava haldus- ja tegevuskoormuse. Sideettevõtjad peavad:

- analüüsima oma võrkude ja teenuste võimekust keelatud kõneliikluse tuvastamiseks;
- arendama või hankima kõneliikluse filtreerimise ja kontrollimise tehnilisi lahendusi;
- kohandama võrguseadmeid ja marsruutimisreegleid;
- kehtestama sisemised protseduurid kahtlase liikluse käsitlemiseks;
- tegema suuremas mahus koostööd teiste sideettevõtjate ning järelevalveasutustega.

Mõju on suurem nendele sideettevõtjatele, kes vahendavad märkimisväärses mahus rahvusvahelist kõneliiklust. Suuremad sideettevõtjad rakendavad neid meetmeid juba praegu, kuid väiksemate sideettevõtjate puhul võib mõju olla proportsionaalselt suurem.

Sotsiaalne mõju seisneb sideteenuste suuremas turvalisuses ja elanike turvatunde paranemises.

Kuigi eelnõu eesmärk on vähendada pettusi ja suurendada elektroonilise side teenuste usaldusväärsust, võivad kavandatavad meetmed kaasa tuua ka ebasoovitavaid mõjusid.

Sideettevõtjatele võib tuua kaasa täiendavad investeeringuid. Keelatud kõneliikluse tuvastamise ja tõkestamise lahenduste rakendamine võib kaasa tuua investeeringuid võrguseadmetesse ja tarkvarasse. Suuremad sideettevõtjad on need investeeringud juba teinud, kuid väiksemad sideettevõtjad peavad selle investeeringu alles tegema.

Muudatused ei avalda mõju elu- ja looduskeskkonnale, riigi julgeolekule ja välissuhetele ega regionaalarengule. Määruse muudatusega ei kaasne demograafilisi mõjusid. Kokkuvõttes on muudatustega kaasnev mõju valdavalt positiivne ning kaasnev ebasoovitavate mõjude risk on väike. Muud otsesed või kaudsed mõjud puuduvad samuti.

5. Määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

Määruse rakendamine ei nõua riigieelarvest lisavahendeid, ette ei ole näha ka riigieelarve tulude suurenemist. Kavandatavate muudatustega ei kaasne vajadust täiendavate personali- ega IT-ressursside järele. Järelevalve teostamine jääb olemasoleva töökorralduse raames numeratsioonivaldkonna eest vastutava peaspetsialisti ülesandeks. Mõju TTJA järelevalvekoormusele on hinnanguliselt vähene. Järelevalvetegevus toimub peamiselt reaktiivselt, st laekunud kaebuste, pöördumiste või muu asjakohase teabe alusel. Seetõttu ei ole ette näha märkimisväärset täiendavat töökoormust TTJAle.

6. Määruse jõustumine

Määrus on kavandatud jõustuma 1. märtsil 2027. Pool aastat on tehniliselt ja majanduslikult piisav aeg, et sideettevõtjad rakendaksid kõneliikluse ja SMS-i-saatja numbri kontrolli meetmeid.

7. Eelnõu koostöölastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse koostöölastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu Rahandusministeeriumile ja Siseministeeriumile ning arvamuse avaldamiseks Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile ning Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidule. Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet teavitab kõiki aktiivseid sideettevõtjaid plaanitavast määrusemuudatusest.