

Elektroonilise side seaduse ja infoühiskonna teenuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõu eesmärk on muuta elektroonilise side seadust (ESS) ja infoühiskonna teenuse seadust (InfoTS) seoses vajadusega võtta Eesti õigusesse üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2023/1544, millega kehtestatakse määratud majandusüksuste määramise ja esindajate nimetamise ühtlustatud normid elektrooniliste tõendite kogumiseks kriminaalmenetluses (ELT L 191, 28.07.2023, lk 181–190)¹. Direktiiv on osa nn elektrooniliste tõendite paketist, mille osaks oli ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2023/1543, mis käsitleb Euroopa andmesitamisestandardit ja Euroopa andmesäilitamisestandardit elektrooniliste tõendite hankimiseks kriminaalmenetluses ja kriminaalmenetluse järgsete vabadusekaotuslike karistuste täitmisele pööramiseks². Kui määruse eesmärk on võimaldada esitada otsuseid ja määrusi kriminaalmenetluses teises liikmesriigis asuvatele teenuseosutajatele, siis direktiivi eesmärk on tagada, et teenuseosutajad on määranud või nimetanud vastavalt kas ettevõtte või seaduslikud esindajad nende otsuste ja määruste vastuvõtmiseks ja täitmiseks.

Seega on eelnõu eesmärk tagada senisest tõhusam kriminaalmenetluse ja rahvusvahelise koostöö toimimine ning ühtlasi viiakse Eesti õigus kooskõlla Euroopa Liidu õigusega.

Eelnõuga nähakse ette elektroonilise side teenuste ja infoühiskonna teenuse osutajate, kes asuvad väljaspool Euroopa Liitu, kuid osutavad teenuseid Euroopa Liidus, samuti teenuseosutajate, kes asuvad ühes Euroopa Liidu liikmesriigis, kuid osutavad teenuseid teises liikmesriigis, kohustus määrata või nimetada ettevõtte või seaduslik esindaja, tagamaks kriminaalmenetluse eesmärgil otsuste ja määruste vastuvõtmine ja täitmine.

Käesoleva eelnõuga sätestatud kohustuste täitmisel on Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet (edaspidi TTJA) keskasutus, kellele edastatakse teave ettevõtete ja esindajate nimetamise kohta ning kes teeb koostööd teiste liikmesriikide keskasutuste ja Euroopa Komisjoniga.

Muudatus mõjutab eelkõige direktiivi kohaldamisalasse kuuluvaid teenuseosutajaid, õiguskaitseasutusi ja TTJA-d. Eelnõu mõjutab õiguskaitseasutuste töökorraldust, võimaldab adresseerida kriminaalmenetluse raames otsused ja määrused nimetatud ettevõtetele ja esindajatele ning viib Eesti õiguse kooskõlla Euroopa Liidu õigusega.

Eelnõu ei too kaasa täiendavat halduskoormust elanikele ega enamikule ettevõtjatest. Üksnes teenusepakujatele, kes on hõlmatud direktiivi kohaldamisalas ning asuvad väljaspool Euroopa Liitu, kuid osutavad teenuseid Euroopa Liidus, samuti Eestis asuvatele teenuseosutajatele, kes pakuvad teenuseid teises Euroopa Liidu liikmesriigis, võib esindaja või ettevõtte nimetamisega kaasneda täiendav, vähese ulatusega ja ühekordne kohustus.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32023L1544&qid=1768217591621>

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32023R1543&qid=1768217626489>

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Justiits- ja Digiministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna karistusõiguse ja menetluse talituse nõunik Markko Künnapu (markko.kynnapu@justdigi.ee). Eelnõu on keeleteimetanud Justiits- ja Digiministeeriumi õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse toimetaja Moonika Kuusk (moonika.kuusk@justdigi.ee).

1.3. Märkused

Eelnõuga muudetakse elektroonilise side seaduse redaktsiooni RT I, 30.12.2025, 18 ja infoühiskonna teenuse seaduse redaktsiooni RT I, 04.07.2024, 24. Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthäälte enamus.

2. Seaduse eesmärk

Kehtiv õigus ei reguleeri praegu selgelt neid olukordi kriminaalmenetlusealase koostöö raames, kus elektroonilise side ja infoühiskonna teenuse pakkujad osutavad teenuseid muus riigis kui nende asukohariik. Sellises olukorras on praktikas raskendatud kriminaalmenetlusealane koostöö, kuna puudub selgelt määratletud kontaktisik või esindaja. Eelnõu eesmärk on tagada kriminaalmenetluse ja rahvusvahelise koostöö tõhusam toimimine, luues selge kohustuse teenuseosutajatele esindaja või ettevõtte määramiseks või nimetamiseks, ning viia Eesti õigus kooskõlla Euroopa Liidu õigusest tulenevate nõuetega.

Eelnõuga muudetakse ESS-i ja InfoTS-i teksti ning nähakse ette väljaspool Euroopa Liitu asuvate teenuseosutajate, kes osutavad elektroonilise side teenust ja infoühiskonna teenust Euroopa Liidus, samuti Euroopa Liidu liikmesriigis asuvate teenuseosutajate, kes osutavad nimetatud teenuseid mitmes liikmesriigis, kohustus määrata või nimetada ettevõtte või seaduslik esindaja, kellele on võimalik adresseerida otsuseid ja määrusi kriminaalmenetluse eesmärgil. Vastavalt TsÜS §-le 66¹ on ettevõtte on majandusüksus, mille kaudu isik tegutseb. TsÜS 8. peatükk reguleerib ühtlasi ka esindaja määramist, esindusõigust ja selle ulatust.

Direktiiv selgitab muu hulgas ka seda, mida loetakse teenuse osutamiseks Euroopa Liidus ning missugused teenuseosutajad kuuluvad direktiivi kohaldamisalasse. Vastavalt direktiivile osutatakse teenust Euroopa Liidu liikmesriigis, kui seal võimaldatakse füüsilistel ja juriidilistel isikutel teenuseid kasutada ja esineb täiendav faktilistel kriteeriumitel põhinev sisuline seos selle liikmesriigiga. Selline seos on olemas näiteks juhtudel, kui teenuseosutajal on asjaomases liikmesriigis ettevõtte või kui asjaomases liikmesriigis on märkimisväärne arv kasutajaid või kui teenuseosutaja tegevus on suunatud asjaomasesse liikmesriiki. Seega pelgalt teenuste kättesaadavus või juurdepääs teenuseosutaja veebilehele ei ole piisav, et lugeda seda teenuse osutamiseks Euroopa Liidus.

Direktiivi ei kohaldata teenuseosutajate suhtes, kes asuvad ühe liikmesriigi territooriumil ning osutavad teenuseid ainult selles liikmesriigis. Seega ei kuulu direktiivi kohaldamisalasse Eestis asuvad teenuseosutajad, kes osutavad teenuseid ainult Eestis, ja nendele ei laiene käesoleva eelnõuga sätestatud kohustused.

Teenuseosutajad on kohustatud nimetama ettevõtte või esindaja ning teavitama TTJA-d kontaktandmetest ja keeltest, milles on võimalik teenuseosutaja poole pöörduda. Nimetatud kohustuste täitmise üle teeb järelevalvet TTJA. Teave teenuseosutajate kontaktandmete ja töökeelte kohta tehakse kättesaadavaks Euroopa õigusalse koostöö võrgustiku (European Judicial Network) veebilehel ning õiguskaitseasutustel on seejärel võimalik selle teabe põhjal otsused ja määrused adresseerida. Eelnõu koostamisele ei eelnenud väljatöötamiskavatsuse ega kontseptsiooni koostamist, kuna tegemist on Euroopa Liidu õigusest tuleneva kohustuse ülevõtmisega.

Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE) § 1 lõike 2 p-de 2 ja 5 alusel ei ole eelnõu väljatöötamiskavatsust koostatud. Tegemist on Euroopa Liidu õiguse rakendamisega. Muudatusega viiakse Eesti õigus kooskõlla Euroopa Liidu direktiiviga.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Elektroonilise side seaduse muutmine

Eelnõu § 1 p-d 1–4

ESS-i §-ga 4¹ nähakse ette sideettevõtjate kohustus määrata või nimetada Euroopa Liidus vastavalt kas ettevõtte või seaduslik esindaja, kellele on võimalik adresseerida kriminaalmenetluse raames pädevate asutuste otsuseid ja määrusi.

Sideettevõtja, kelle asukoht on väljaspool Euroopa Liitu ja kes osutab elektroonilise side teenust Euroopa Liidus, nimetab Euroopa Liidus vähemalt ühe seadusliku esindaja tagamaks kriminaalmenetluse eesmärgil otsuste ja määruste täitmise. See tähendab, et seaduslik esindaja võidakse nimetada mistahes Euroopa Liidu liikmesriigis ning see ei pea olema Eesti.

Juhul, kui sideettevõtja asukoht on Eestis ja ta osutab elektroonilise side teenust teises Euroopa Liidu liikmesriigis, on ta kohustatud määrama või nimetama vähemalt ühe ettevõtte või seadusliku esindaja, tagamaks kriminaalmenetluse eesmärgil otsuste ja määruste täitmise.

Kui sideettevõtja määratud ettevõtte või seaduslik esindaja asub Eestis, siis on ta kohustatud teavitama sellest kirjalikult TTJA-d. TTJA-le tuleb esitada ettevõtte või esindaja kontaktandmed ja teave keeltest, milles on võimalik ettevõtte või esindaja poole pöörduda. Nimetatud teave kontaktandmete ja keelte kohta avaldatakse Euroopa õiguslase koostöö võrgustiku veebilehel. Juhul, kui määratakse mitu esindajat või ettevõtet, siis tuleb ühtlasi lisada teave nende volituste territoriaalse ulatuse kohta. TTJA on käesoleva eelnõuga sätestatud kohustuste täitmise korral Eesti keskasutus, kellele esitatakse teave ettevõtete ja esindajate määramise ja nimetamise kohta ning kes teeb koostööd teiste liikmesriikide keskasutuste ja Euroopa Komisjoniga.

Teenuseosutajatel ega ka TTJA-l ei ole otsest juurdepääsu Euroopa õiguslase koostöö võrgustikule. Võrgustiku kontaktpunktideks on liikmesriikide õigusasutused ja keskasutused, kes vastutavad rahvusvahelise kriminaalmenetlusalase koostöö eest. Seega saaks informatsiooni edastamine toimuda vastavate liikmesriikides asuvate kontaktpunktide kaudu. Eesti puhul saaks see toimuda koostöös Justiits- ja Digiministeeriumiga. Kuna tegemist on tehnilise küsimusega, siis ei ole otstarbekas seda detailset seaduse tasandil reguleerida ning andmete avaldamise korraldamine toimuks edaspidi asutuste koostöös. Sama puudutab ka muudatust InfoTS-s.

ESS-i §-ga 154¹ nähakse ette vastutus eelnimetatud kohustuste rikkumise eest ning ESS-i § 188 muudatusega täpsustatakse, et §-s 154¹ sätestatud väärteo kohtuväline menetleja on TTJA.

Infoühiskonna teenuse seaduse muutmine

Eelnõu § 2 p-d 1–4

InfoTS-i muudatused on sisuliselt sarnased ESS-i muudatustega.

InfoTS-i §-ga 4¹ nähakse ette infoühiskonna teenuse osutaja kohustus määrata või nimetada Euroopa Liidus vastavalt kas ettevõtte või seaduslik esindaja, kellele on võimalik adresseerida kriminaalmenetluse raames pädevate asutuste otsuseid ja määrusi.

Infoühiskonna teenuse osutaja, kelle asukoht on väljaspool Euroopa Liitu ja kes osutab teenust Euroopa Liidus, nimetab Euroopa Liidus vähemalt ühe seadusliku esindaja tagamaks kriminaalmenetluse eesmärgil otsuste ja määruste täitmise. See tähendab, et seaduslik esindaja võidakse nimetada mistahes Euroopa Liidu liikmesriigis ning see ei pea olema Eesti.

Juhul, kui infoühiskonna teenuse osutaja asukoht on Eestis ja ta osutab teenust teises Euroopa Liidu liikmesriigis, on ta kohustatud määrama või nimetama vähemalt ühe ettevõtte või seadusliku esindaja tagamaks kriminaalmenetluse eesmärgil otsuste ja määruste täitmise.

Kui teenuse osutaja määratud või nimetatud ettevõtte või seaduslik esindaja asub Eestis, siis on ta kohustatud teavitama sellest kirjalikult TTJA-d. TTJA-le tuleb esitada ettevõtte või esindaja kontaktandmed ja teave keeltest, milles on võimalik ettevõtte või esindaja poole pöörduda. Nimetatud teave kontaktandmete ja keelte kohta avaldatakse Euroopa õiguslase koostöö võrgustiku veebilehel. Juhul, kui määratakse või nimetatakse mitu esindajat või ettevõtet, siis tuleb ühtlasi lisada teave nende volituste territoriaalse ulatuse kohta. TTJA on käesoleva eelnõuga sätestatud kohustuste täitmisel Eesti keskasutus, kellele esitatakse teave ettevõtete ja esindajate määramise ja nimetamise kohta ning kes teeb koostööd teiste liikmesriikide keskasutuste ja Euroopa Komisjoniga.

Kuna infoühiskonna teenuse mõiste on InfoTS-s esitatud laiemalt kui direktiivis, siis nähakse siinkohal ette ka kohaldamisala kitsendus ning käesolevas eelnõus sätestatud kohustused kohalduvad üksnes infoühiskonna teenuse osutajale, kes osutab domeeninime või IP-numbriteenust või muud infoühiskonna teenust, mis võimaldab kasutajatevahelist suhtlust või võimaldab salvestada või muul viisil töödelda andmeid kasutajate nimel, kellele teenust osutatakse, kui andmete salvestamine on teenuse määrav element.

InfoTS-i §-ga 15⁹ nähakse ette vastutus eelnimetatud kohustuste rikkumise eest.

InfoTS-i § 16 muudatusega täpsustatakse, et §-s 15⁹ sätestatud väärteo kohtuväline menetleja on TTJA.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus ei kasutata uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõuga võetakse Eesti õigusesse üle Euroopa Liidu direktiiv (EL) 2023/1544. Eelnõu ja direktiivi vastavustabel on esitatud eelnõu seletuskirja lisas.

6. Seaduse mõjud

Sihtrühm

Eelnõuga kaasneb vähene mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele ning riigiasutuste töökorraldusele. Eelnõul ei ole otsest mõju sotsiaalsele, sealhulgas demograafilisele valdkonnale, majandusele (v.a vähene mõju elektroonilise side ja infoühiskonna teenust pakkuvatele ettevõtjatele), elu- ja looduskeskkonnale, regionaalarengule ega kohaliku omavalitsuse korraldusele.

Muudatuste sihtrühmad on väljaspool Euroopa Liitu asuvad elektroonilise side ja infoühiskonna teenuste osutajad, kes osutavad teenuseid Euroopa Liidus. Direktiivi kohaselt on nimetatud teenuseosutajad kohustatud nimetama vähemalt ühe seadusliku esindaja Euroopa Liidus nende valitud liikmesriigis või liikmesriikides.

Samuti on sihtrühm Eestis asuvad elektroonilise side ja infoühiskonna teenuste osutajad, kes osutavad teenuseid teises Euroopa Liidu liikmesriigis. Nimetatud teenuseosutajad peavad määrama või nimetama ettevõtte või esindaja Eestis. Täpset hinnangut sihtrühma suuruse kohta ei ole võimalik anda, kuna puudub statistika selle kohta, kui paljud Eestis asuvad ettevõtted osutavad teenuseid teistes Euroopa Liidu liikmesriikides. Sihtrühma hulka kuulub ka TTJA, kes teeb järelevalvet eelnõuga pandud kohustuste täitmise üle. Kaudselt saab sihtrühmaks lugeda ka õiguskaitseasutusi, kuna esindajate ja ettevõtete nimetamisega muutub tõhusamaks kriminaalmenetlusealane koostöö.

6.1. Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele

Kavandatava eelnõu seadusena jõustumine mõjutab positiivselt riigi julgeolekut ja välissuhteid, kuna nähakse ette reeglid ettevõtete ja esindajate nimetamiseks Euroopa Liidus ning kohustatakse neid vastu võtma ja täitma kriminaalmenetluse raames pädevate asutuste otsuseid ja määrusi elektrooniliste tõendite kogumiseks.

Eelnõu tõhustab ühtlasi kriminaalmenetlusealast piiriülest koostööd, aitab võidelda paremini piiriülese kuritegevusega ja mõjutab seeläbi positiivselt välissuhteid.

6.2. Mõju riigiasutuste töökorraldusele

Eelnõuga kavandatud muudatused toovad kaasa lisaülesanded TTJA-le, kellel on kohustus teha järelevalvet eelnõuga hõlmatud teenuseosutajate kohustuste täitmise üle ning tagada ülevaade Eestis nimetatud ettevõtete ja seaduslike esindajate kohta. Täpset töökoormust on võimatu hinnata, sest ei ole võimalik prognoosida, kui paljud väljaspool Euroopa Liitu asuvad teenuseosutajad soovivad nimetada oma esindajad Eestis. Senine praktika on näidanud, et sellised teenuseosutajad on nimetanud sagedasti oma esindajad Euroopa Liidu liikmesriikides, nagu Belgia, Iirimaa või Luksemburg.

Nimetatud ettevõtted ja esindajad on kohustatud vastu võtma ja täitma kriminaalmenetluse raames pädevate asutuste esitatud otsuseid ja määrusi. Kuna kohustus teha õiguskaitseasutustega koostööd kehtib juba praegu, siis ei too see kaasa täiendavat halduskoormust, välja arvatud ühekordne kohustus nimetada esindaja või ettevõtte ja esitada vastav teave. Õiguskaitseasutuste tegevus kriminaalmenetluse läbiviimise ja rahvusvahelise koostöö raames muutub efektiivsemaks, sest võimalus on teha koostööd otse nimetatud esindajate ja ettevõtetega.

6.3. Mõju halduskoormusele

Eelnõuga kehtestatav kohustus suurendab vähesel määral elektroonilise side ja infoühiskonna teenuste osutajate halduskoormust. Halduskoormus seisneb esindaja või ettevõtte määramises, kontaktandmete ja suhtluskeelte kindlaksmääramises ning info edastamises TTJA-le. Tegemist on ühekordse kohustusega, mis ei too kaasa aruandlust ega lisakulusid. Eelnõu ei suurenda halduskoormust elanikele ega enamikule ettevõtjatele.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Eelnõu rakendamisel kulud ei kasva ega vähene. Eelnõu ei mõjuta riigi tulusid. Eelnõu rakendamisega kaasneb vähene lisatöökoormus TTJA-le, kuid kulud kaetakse olemasolevate vahendite arvelt.

8. Rakendusaktid

Eelnõu seadusena vastuvõtmise korral ei ole vaja kehtestada, muuta ega tunnistada kehtetuks rakendusakte.

9. Seaduse jõustumine

Eelnõu jõustub üldises korras. Eelnõu § 1 punktid 2 ja 3 ning § 2 punktid 2 ja 3 jõustuvad 18.08.2026. Vastavalt direktiivi artikli 3 lõikele 6 on teenuseosutajatel kohustus määrata esindaja või ettevõtte hiljemalt 18.08.2026. Seega puudub vajadus karistusnormide varasemaks jõustamiseks ning vastutusele saab võtta üksnes need teenuseosutajad, kes ei täida eelnõus sätestatud kohustusi selleks tähtajaks. Seaduse jõustumine üldises korras annab seega ka piisava aja valmistumiseks.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu ministeeriumitele ning arvamuse avaldamiseks Andmekaitse Inspeksioonile, Riigiprokuratuurile, Riigikohtule, Tallinna Ringkonnakohtule, Tartu Ringkonnakohtule, Harju Maakohtule, Tartu Maakohtule, Pärnu Maakohtule, Viru Maakohtule, Eesti Advokatuurile, Õiguskantsleri Kantseleile ja Tartu Ülikooli õigusteaduskonnale, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidule.

Eelnõu kooskõlastas märkustega Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning need märkused on eelnõus ja seletuskirjas arvesse võetud. Täiendavaid märkusi ja arvamusi eelnõu kohta ei esitatud.

Algatab Vabariigi Valitsus 2026. a nr

(allkirjastatud digitaalselt)