



JUSTIITSMINISTEERIUM

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
info@mkm.ee

Teie 15.11.2019

Meie 23.12.2019

nr MKM/19-1163/-1K,
2-3/19-0310/8483
nr 8-2/6403

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

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on esitanud kooskõlastamiseks Vabariigi Valitsuse 22. juuni 2006. a määruse nr 140 „Nõuded sideteenuse osutamisele ja sidevõrkude tehnilised nõuded“ muutmise eelnõu. Justiitsministeerium ei kooskõlasta eelnõu, tuginedes järgmistele põhjendustele.

1. Määruse sisu

Määrusega kehtestatakse ettevõtjale sidevõrgu riist- ja tarkvara tehnilise dokumentatsiooni kooskõlastamise nõue. Tarbijakaitse- ja Tehnilise Järelevalve Amet (TTJA) esitab ettevõtjalt saadud teabe julgeolekuasutustele, Riigi Infosüsteemi Ametile (RIA) ning vajadusel Vabariigi Valitsuse Julgeolekukomisjoni Küberjulgeoleku Nõukogule (VVJKN), kes annavad oma arvamuse. TTJA seab kooskõlastamise kohustuse sagedusloa kõrvaltingimuseks.

Seega näeb määrus ette regulatsiooni, mille järgi riik hindab eelnevalt seda, kas ettevõtja võib tegutsema hakata või mitte. Tegemist on põhiseaduse § 31 sätestatud ettevõtlusvabaduse riivega.

2. Vastuolu põhiseadusega

2.1 Määrust võib anda üksnes seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul. Määrus on põhiseaduspärane, kui see on kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga.

2.2 Määruse eelnõu kohaselt on volitusnormiks elektroonilise side seaduse (ESS) § 87 lg 2 p 4, mille kohaselt Vabariigi Valitsus võib, lähtudes ESS § 87 lg 1 sätestatud põhimõtetest ja eesmärkidest, kehtestada sidevõrkude tehnilised nõuded ja nõuded sideteenuse osutamisele, kui see on vajalik avaliku korra ja riigi julgeoleku tagamiseks.

2.3 Eelnõus esitatud kooskõlastamise nõue selle praegusel kujul ei ole käsitletav ei teenuse osutamise nõudena ega tehnilise nõudena. Tegemist on protseduurinõudega. See aga peab olema esitatud seaduse tasandil. Tegevusloa kõrvaltingimusi, nagu on ette nähtud määruse eelnõu kohases § 3¹ lg-s 5, tohib majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse (MSÜS) § 17 lg 4 järgi lisada üksnes seaduses sätestatud juhul ja ulatuses.

2.4 Näitena märgime, et ESS § 13 sätestab sagedusloa andmise tingimused, sh on siin ehk seaduse tasandil nimetatud kooskõlastamise nõue Rahvusvahelise Tsiviillennunduse Organisatsiooni sageduste koordinaatoriga Eestis (ESS § 13 lg 3), samuti Terviseametiga kooskõlastamise nõue (ESS § 13 lg 3¹-3⁴).

2.5 Eelnõu seletuskirjas ei selgitata määruse volitusnormile vastavust.

2.6 Kuna eelnõu sätestab kooskõlastamise ja sagedusloa kõrvaltingimuse kehtestamise nõude määruse tasandil ning see väljub olemasoleva ESS volitusnormi piiridest, siis on määruse eelnõu pakutud kujul vastuolus põhiseadusega.

3. Määruse sõnastusest tulenevad probleemid

3.1. Eelnõu kohane määruse § 3¹ lg 1, 4 ja 5 sätestavad järgmist:

(1) Elektroonilise side seaduse § 87 lõikes 4 nimetatud sideettevõtja esitab elektrooniliselt Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile kooskõlastamiseks sidevõrgu riist- ja tarkvara tehnilise dokumentatsiooni enne sidevõrgu riist- ja tarkvara kasutusele võtmist. Sidevõrgu riist- ja tarkvara tehniline dokumentatsioon sisaldab vähemalt järgmist teavet:

- 1) riist- ja tarkvara nimetus;*
- 2) riist- ja tarkvara tootnud ettevõtte;*
- 3) riist- ja tarkvara funktsioon sidevõrgus;*
- 4) riist- ja tarkvara kasutuskohas sidevõrgus;*
- 5) riist- ja tarkvara kasutamise alguse ja lõpu kuupäev.*

(4) Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet otsustab kooskõlastuse andmise 30 tööpäeva jooksul lõikes 2 nimetatud arvamuse või lõikes 3 nimetatud ettepaneku saamise päevast.

(5) Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet seab lõikes 1 nimetatud kooskõlastamise kohustuse sagedusloa kõrvaltingimuseks.

3.2. Esitatud sõnastuse järgi on ettevõtjal kohustus esitada TTJA-le teatud tehniline teave ja dokumendid ning kooskõlastamise kohustus seatakse sagedusloa kõrvaltingimuseks. Sõnastusest jääb mulje, et kõrvaltingimuseks on kooskõlastamine kui tegevus (teabe esitamine), mitte aga kooskõlastamise tulemus (TTJA annab tehnilisele dokumentatsioonile kooskõlastuse).

3.3. Kooskõlastamise konstruktsiooni kasutamine tekitab ka terminoloogilise probleemi. Nimelt kasutab kehtiv haldusmenetluse seadus (HMS) kooskõlastust teises tähenduses: kooskõlastuse annab haldusmenetlust läbi viivale haldusorganile teine haldusorgan. Siin aga nimetatakse kooskõlastamiseks menetlust, kus ettevõtja peaks saama kooskõlastuse TTJA-lt. Seejuures ütleb eelnõu kohane määruse § 3¹ lg 4, et TTJA *otsustab kooskõlastuse andmise*.

Sisult on tegemist loamenetluse, mitte aga kooskõlastusega. HMS mõttes kooskõlastuse annavad eelnõus esitatud menetluses julgeolekuasutused, RIA ja VVJKN, eelnõus aga nimetatakse seda arvamuseks (julgeolekuasutused ja RIA) ning põhjendatud ettepanekuks (VVJKN).

3.4. Eelnõust jääb arusaamatuks, milliseid andmeid ja mille kohta peab ettevõtja esitama. Kas kooskõlastada tuleb kogu võrgutopoloogia ühekordselt või iga seade eraldi? Kui vahetatakse seadmeid ükshaaval välja, kas ka siis on vaja uuesti kooskõlastada? Näeme, et siit võib tekkida väga suur halduskoormus ettevõtjatele, samuti hoomamatult suur töökoormus TTJA-le.

3.5. Arusaamatuks jääb ka, kas ja kuidas on tagatud, et dokumentide järgi sobivaks peetud seadmed ka tegelikult kasutusse võetakse. Kas ja kuidas toimub järelkontroll ning milline on TTJA võimekus seda läbi viia?

4. Võimalikud lahendused põhiseadusvastasuse ületamiseks

4.1. Selleks, et kooskõlastamise nõue ja selle sagedusloa kõrvaltingimuseks seadmise võimalus oleksid põhiseaduspärased, tuleb need esitada seaduse tasemel. Seetõttu näeme, et tuleb täiendada ESS-i.

Esiteks tuleb seaduse tasandil sätestada kooskõlastavad asutused ning kooskõlastamise menetlus. Võimalik on ka see, et seaduses esitataks volitusnorm, mis lubab Vabariigi Valitsusel määrusega kehtestada kooskõlastamise nõude ning kooskõlastamise korra. Sellisel juhul saab

kooskõlastavad asutused ja kooskõlastamise menetluse esitada määruse tasandil. Juhime tähelepanu, et määruse eelnõus esitatud kujul võivad julgeolekuasutuste ja RIA *arvamus* ning VVJKN *põhjendatud ettepanek* osutada eelhaldusaktiks HMS mõttes ehk TTJA-le tema kooskõlastuse andmisel siduvaks otsustuseks. Niisugust otsustust saab aga teha üksnes haldusorgan. Seetõttu tuleb üle vaadata ja vajadusel ajakohastada VVJKN moodustamise regulatsioon.

Teiseks tuleb seaduse tasandil sätestada kooskõlastamisnõude seos sagedusloaga. Normist peab olema nähtav, et TTJA seab sagedusloa kõrvaltingimuseks kohustuse kasutada sidevõrgus üksnes sellist riist- ja tarkvara, mille vastavust avaliku korra ja riigi julgeoleku huvidele on kontrollitud vastavalt eelpool kirjeldatud kooskõlastamise nõuetele.

- 4.2. Ilma ESS-i muutmata saab määrust põhiseaduspäraselt anda üksnes juhul, kui plaanitavad piirangud esitatakse kas ESS § 87 lg 2 p 4 volitusnormi piiresse jäävate sidevõrkude tehniliste nõuetena või nõuetena sideteenuste osutamisele. See tähendab, et määruks tuleks esitada sisulised või tehnilised kriteeriumid teatud tüüpi seadmete keelamiseks.
- 4.3. Lisaks tuleb läbi mõelda, kuidas kohaldatakse uusi nõudeid juba kasutuses olevate seadmete suhtes, ja vajadusel ette näha vastavad rakendussätted.
- 4.4. Samuti tuleb läbi mõelda see, kuidas hakkab toimuma järelevalve selle üle, et ka praktikas võetakse kasutusse üksnes need seadmed, mis on läbinud nõutava kooskõlastusmenetluse, ning vajadusel täiendada ESS-i vastavate normidega.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Raivo Aeg
minister

/*Lisaadressaadid:

Peaminister
Kaitseminister
Siseminister
Välisminister
Rahandusminister

Katariina Kärsten 620 8177
Katariina.Karsten@just.ee
Aaro Mõttus 620 8170
Aaro.Mottus@just.ee
Karmen Vilms 620 8209
Karmen.Vilms@just.ee