



Hr Ardo Hansson
Eesti Pank

Teie: 13.04.2018 nr 17.1/0312

Meie: 16.05.2018 nr 1-7/122-2

**Eesti Panga presidendi määruse
kooskõlastamine märkustega**

Austatud härra Hansson

Esitasite Siseministeeriumile kooskõlastamiseks määruse „Makseteenuse ja sularaharingluse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded“ eelnõu. Siseministeerium kooskõlastab määruse eelnõu järgmiste märkustega arvestamise korral.

1. Meie arvates vajab täiendamist määruse reguleerimisala. Hädaolukorra seaduse (edaspidi *HOS*) § 37 lõike 3 punktides 1-8 täpsustatakse, mida tuleb täpsemalt kehtestatava määrusega reguleerida. Kuna osade § 37 lõikes 3 loetletud asjaolude reguleerimine on jätud korraldava asutuse otsustada, siis selguse huvides tuleb reguleerimisalas täpselt avada, mida määrusega reguleeritakse. Näiteks määruse eelnõust selgub, et sätestatakse muuhulgas nõuded elutähtsa teenuse osutaja valmisolekule, põhitegevust toetavate teenuste sisseostmiseks teistelt ettevõtetelt ning sätestatakse teenuse taastamisprioriteedid. Samas ei ole see kajastatud määruse reguleerimisalas. Teeme ettepaneku täiendada määruse eelnõu § 1 lõiget 2 ja sõnastada see järgmiselt:

„(2) Määruses sätestatakse nõuded elutähtsa teenuse tasemele ja teenuse osutamise valmisolekule ning meetmed elutähtsa teenuse katkestuse ennetamiseks. Samuti sätestatakse elutähtsa teenuse taastamise korraldus ja taastamise prioriteedid, nõuded põhitegevust toetavate teenuste sisseostmiseks ja tingimused, mille puhul on tegemist elutähtsa teenuse ulatuslikust või raskete tagajärgedega katkestusest põhjustatud hädaolukorraga, ning hädaolukorrast või selle ohust teavitamise korraldus.“

2. Määruse eelnõu § 2 lõikega 1 kehtestatakse elutähtsa teenuse osutajate loetelu. Eesti Panga pädevus kehtestada elutähtsa teenuse osutajate loetelu tuleneb krediitiasutuste seaduse § 3 lõikest 3. See, missugused krediitiasutused on elutähtsa teenuse osutajad tuleneb krediitiasutuste seaduse § 3 lõikest 2. Eesti Pank kontrollib krediitiasutuste vastavust seaduses loetletud kriteeriumitele ning täpsustab elutähtsa teenuse osutajate loetelu. Määruse eelnõu lõikest 2 selgub, et Eesti Pank kohustub vaatama elutähtsa teenuse osutajate loetelu üks kord aastas. Sellest võib järeldada, et krediitiasutuste vastavus krediitiasutuste seaduses toodud elutähtsa teenuse osutaja kriteeriumitele on ajas muutuv ning vajab regulaarset ülevaatamist. Meie arvates ei ole mõistlik kehtestada elutähtsa teenuse osutajate loetelu selle määruse eelnõuga, kuna muudatuste korral teenuseosutajate koosseisus, tuleb muuta ka seda määrust. Elutähtsa teenuse osutajate loetelu ülevaatamine peaks toimuma võimalikult lihtsalt. Sellest tulenevalt teeme ettepaneku kaaluda tänase olukorra säilitamist

ehk kehtestada elutähtsa teenuse osutajate loetelu eraldi Eesti Panga presidendi määrusega. Alternatiivina teeme ettepaneku kaaluda teenuseosutajate loetelu kehtestamist Eesti Panga presidendi käskkirjaga. Tingimused krediitdiasutuse arvamiseks elutähtsa teenuse osutajaks on loetletud krediitdiasutuste seaduses ning elutähtsa teenuse osutajate loetelu kehtestamine ei loo uut õigust. Eesti Pank üksnes kinnitab üle ühe või teise krediitdiasutuse vastavust seaduse tingimustele. Sellest tulenevalt on meie hinnangul ka käskkiri sobiv vorm nimetatud loetelu kinnitamiseks.

3. Määruse eelnõu §-s 3 avate elutähtsate maksete sisu. Tulenevalt HOS § 37 lõike 3 punktist 1 tuleb määrusega kehtestada elutähtsa teenuse kirjeldus ehk tuua välja, mis osa krediitdiasutuste teenustest on elutähtis teenus. Määruse eelnõus ei ole see aga avatud. Selle asemel on toodud välja elutähtsate makseteenuste loetelu, mis tekitab eksliku arusaama, et lisaks elutähtsatele teenustele tuleb sisustada ka elutähtsaid makseid. Teeme ettepaneku sätestada määruse eelnõus makseteenuse kui elutähtsa teenuse definitsioon sarnaselt sularaharingluse definitsioonile ja sõnastada järgmiselt:

„Makseteenus kui elutähtis teenus on krediitdiasutuste seaduse § 3 lõikes 2 nimetatud krediitdiasutuse ja välisriigi krediitdiasutuse filiaali (edaspidi *elutähtsa teenuse osutaja*) osutatavad pangasisesed maksed, elutähtsa teenuse osutajate vahelised maksed ja elutähtsa teenuse osutaja pakutavad kaardimaksed.“

4. Määruse eelnõu §-s 4 s on sätestatud sularaharingluse kui elutähtsa teenuse definitsioon. Teeme ettepaneku tuua definitsioonis välja ka viide elutähtsa teenuse osutajale ning sõnastada järgmiselt:

„Sularaharinglus kui elutähtis teenus on elutähtsa teenuse osutaja osutatav maksekontole sularaha sissemaksmise ja maksekontolt sularaha väljavõtmise teenus.“

5. Teeme ettepaneku määruse eelnõu § 5 lõikes 1 kasutada sõnaühendi „makseteenuse või sularaharingluse“ asemel mõistet „elutähtsa teenuse“, kuna määruse eelnõu § 1 lõikes 1 on sätestatud, et edaspidi kasutatakse „makseteenuse ja sularaharingluse“ jaoks ühisnimetajat „elutähtis teenus“. Meie kolmanda ja neljanda ettepaneku arvestamise korral piisab viitamisest üksnes elutähtsa teenuse osutajale ning viitamine ühisnimetajale „teenuseosutaja“ on liigne. Ettepaneku arvestamise korral tuleb vastav muudatus viia sisse läbivalt kogu eelnõusse.

Ühtlasi juhime tähelepanu, et § 5 lõike 1 loetelu vormistus ei ole kooskõlas hea õigusloome ja normitehnika eeskirjaga (edaspidi *HÕNTE*), mida on soovitatav kohaldada ka Eesti Panga presidendi määrustele. HÕNTE § 25 lõike 1 kohaselt koosmõjus §-ga 51 tuleb punkti teksti alustada väikese tähega ja lõpetada semikooloniga, välja arvatud loetelu viimane punkt, mis tuleb lõpetada punktiga. Määruse eelnõu lõikes 1 esitatud punktid lõppevad aga komaga. Kokkuvõttes teeme ettepaneku sõnastada määruse § 5 lõige 1 järgmiselt:

(1) Elutähtsa teenuse osutaja peab toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani koostamisel ning ennetavate meetmete kavandamisel arvestama vähemalt järgmiste võimalike ohtudega:

- 1) küberrünnak;
- 2) infosüsteemide ja seadmete rikked;
- 3) terroriakt;
- 4) tulekahju;
- 5) pikaajaline elektrikatkestus;
- 6) telefoniteenuse, mobiiltelefoniteenuse ja andmesideteenuse katkestus;
- 7) tänavarahutus;

- 8) epideemia;
- 9) streik;
- 10) üleujutus.

6. Määruse eelnõu § 6 lõikes 1 on sätestatud, et elutähtsa teenuse osutaja peab hädaolukorras järgima oluliste infosüsteemide ja seadmete toimepidevuse tagamiseks toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani. On ebaselge selle sätte eesmärk. Toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani koostamise ning plaani kasutuselevõtmise kord on reguleeritud HOS §-s 39 ja selle lõike 5 alusel antavas määruses. Meie hinnangul määruse eelnõu § 6 lõige 1 dubleerib seadust. Teeme ettepaneku jätta see eelnõust välja.
7. Määruse eelnõu § 6 lõikes 2 ja 3 on toodud nõuded elutähtsa teenuse tasemele ehk missuguste teenuste toimimist hädaolukorras peavad elutähtsa teenuse osutajad tagama. Nende sätete sissejuhatav osa on ühine, mis viitab sellele, et lõikeid 2 ja 3 on võimalik ühendada üheks sätteks. Ühtlasi sisaldab määruse eelnõu § 6 lõige 2 mitmeid norme, mis võiksid paikneda erinevates sätetes. Selguse huvides teeme ettepaneku struktureerida määruse eelnõu §-i 6 ümber järgmiselt:

„(1) Hädaolukorras elutähtsa teenuse osutaja tagab:

- 1) vähemalt 10% sularaha väljastamise punktide töö ja vähemalt 70% teenuse keskmisest mahust;
- 2) maksete toimimise teenuseosutaja juures avatud kontode vahel ja teiste elutähtsa teenuse osutajate juures avatud kontode vahel vähemalt kord arvelduspäeva jooksul;
- 3) enda kesksüsteemide toimimise ja teeb koostööd teiste turuosalistega tagamaks kaarditehingute toimimise.

(2) Elutähtsa teenuse osutaja valib käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 1 nimetatud sularaha väljastamise punktide asukohad arvestades piirkonna elanike tihedust ja tavapäraseid sularaha väljavõtmise võimalusi.

(3) Elutähtsa teenuse osutaja kooskõlastab käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 1 nimetatud sularaha väljastamise punktide asukohad Eesti Pangaga.“

8. Määruse eelnõu § 7 lõikes 3 viitatakse siseministri 21. juuni 2017. a määrusele nr 29 „Elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani, nende koostamise ning plaani kasutuselevõtmise nõuded ja kord“. Teeme ettepaneku viidata nimetatud määruse volitusnormile. Siis ei pea siseministri määruse muutmisel igakordselt muutma ka Eesti Panga presidendi määrust. Teeme ettepaneku sõnastada määruse eelnõu § 7 lõiget 3 järgmiselt:

„(3) Elutähtsa teenuse osutaja arvutab hädaolukorra seaduse § 39 lõike 5 alusel kehtestatud määruses nimetatud elutähtsa teenuse katkestuse ulatuse suhtarvu katkenud ja tagasilükatud kliendipöördumiste arvu suhtena kliendipöördumiste koguarvust.“

Samasisuline ettepanek on ka määruse eelnõu § 8 lõike 1, § 8 lõike 4, § 11 lõike 4 kohta.

Juhime ka tähelepanu, et määruse eelnõu § 7 lõikes 3 on trükiviga. Sõnaühendi „§ 7 lõige 2 nimetatud“ asemel peaks olema „§ 7 lõikes 2 nimetatud“.

9. Määruse eelnõu § 8 lõikes 2 on sätestatud, et teenuse sisseostmine ei muuda HOS-ga elutähtsa teenuse osutajale pandud ülesandeid ega vastutust. Tõenäoliselt on siin mõeldud seda, et elutähtsa teenuse osutaja ei vabane elutähtsa teenuse osutaja ülesannetest ja kohustustest tagada elutähtsa teenuse toimepidevus ka siis, kui ta ostab põhitegevust toetava teenuse sisse. Meie hinnangul on praegune sõnastus ebatäpne ja võib eksitada. Teeme ettepaneku sõnastada see järgmiselt:

„(2) Elutähtsa teenuse osutaja ei vabane teenuse sisseostmisel hädaolukorra seadusega ja selle alusel kehtestatud õigusaktidega talle pandud ülesannetest ja vastutusest.“

10. Teeme ettepaneku jätta määruse eelnõust välja § 9 lõike 2 punkt 3. Punkti 3 kohaselt tuleb hädaolukorras järgida lahendamist juhtiva asutuse korraldusi. Hädaolukorra juhtimist reguleerib HOS. Määruse eelnõu § 9 lõike 2 punkt 3 dubleerib seadust. HOS § 14 lõike 1 kohaselt on hädaolukorda juhtivaks asutuseks muuhulgas ka elutähtsat teenust korraldav asutus. Hädaolukorra lahendamise juhtimist ning lahendamisel osalevate asutuste ja isikute koostööd reguleerib HOS § 14 lõike 5 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrus. Määruse § 2 lõike 2 punkt 7 täpsustab, et juhtiva asutuse ülesanne on võtta hädaolukorras kasutusele hädaolukorra lahendamise plaan. HOS § 15 lõikes 2 kohaselt on hädaolukorra lahendamise plaan koostöökokkulepe juhtiva asutuse ja kaasatud asutuste või isikute vahel, kus lepatakse kokku lahendamise korraldus. Määruse § 5 lõikes 1 täpsustatakse, et hädaolukorra lahendamise juhtimiseks ning asutuste ja isikute vahel koostöö tegemiseks moodustatakse staap. Lõikest 4 tuleneb, et staapi juhivad hädaolukorra juht või hädaolukorra juhi määratud ametiisik. Lõike 7 kohaselt allub staabi liige hädaolukorra lahendamisel staabi või staabigrupi juhile ja täidab juhi antud ülesandeid. Seega elutähtsa teenuse katkestusest põhjustatud hädaolukorra korral moodustab staabi Eesti Pank. Staabi liikmeteks on ka elutähtsa teenuse osutajate esindajad. Sellest tulenevalt peavad elutähtsa teenuse osutajad alluma staabi juhi ehk Eesti Panga määratud isiku korraldustele.

Kui sellegipoolest leiate, et nimetatud põhimõtte rõhutamine määruuses on vältimatult vajalik, siis teeme ettepaneku sätestada see eraldi lõikenä, kuna oma sisult ta ei sobi määruse eelnõu § 9 lõike 2 koosseisu.

11. Määruse eelnõu § 10 lõikes 2 sätestatakse, et sularaharingluse ulatuslikust või raskete tagajärgedega katkestusest tingitud hädaolukorraks on olukord, mille puhul sularaha veod ei toimu 48 tunni jooksul. Sellest saab järeldada, et kui sularahaveod toimuvad, kuid tehnilistel põhjustel pangad ei suuda väljastada sularaha 48 tundi või enam, siis sellist olukorda ei loeta hädaolukorraks. Ometigi selles olukorras elutähtis teenus ei ole tagatud. Meie hinnangul ei oma tähtsust, mis põhjusel sularaharinglus katkeb. Oluline on fakt, et teenus ei ole tarbijatele kättesaadav. Nõustume, et määravaks on siin katkestuse kestus, kuna lühiajalised katkestused sularaharingluses ei ole tarbijatele tajutavad. Pikemaajalise ulatusliku sularaharingluse katkestusega võivad aga kaasneda tõsisemad tagajärjed: elanikud ei saa osta esmatarbekaupu, toitu ning kasvab rahutuste oht. Peame oluliseks tuua määruuses välja, et ka teenuse üleüldine pikaajaline katkestus võib tekitada hädaolukorra. Sellest tulenevalt teeme ettepaneku täiendada määruse eelnõu § 10 lõiget 2 ja sõnastada järgmiselt:

„(2) Sularaharingluse ulatuslikust või raskete tagajärgedega katkestusest tingitud hädaolukord on olukord, mille puhul 48 tunni jooksul elutähtsa teenuse osutajad ei suuda osutada käesoleva määruse §-s 4 nimetatud teenust või sama kaua ei toimi sularaha veod.“

12. Määruse §-s 11 sätestatakse elutähtsa teenuse katkestusest teavitamise korraldus. Esitatud korraldus on segane ja ei võimalda aru saada millal ja kuidas tuleb Eesti Panka teavitada.

Lõikest 1 tuleneb, et elutähtsa teenuse osutaja peab teavitama Eesti Panka vähemalt ühe tunni kestvast elutähtsa teenuse katkestusest. Lõikes 4 täpsustatakse, et kui katkestust lahendatakse nelja tunni jooksul, siis tuleb teavitada sündmusest järgmise päeva jooksul. Lõike 5 kohaselt tuleb, kui olukorra lahendamiseks kulub üle neli tundi, teavitada esimesel võimalusel ning esitada lõikes 2 nimetatud informatsiooni järgmise tööpäeva jooksul.

Esiteks juhime tähelepanu, et § 11 lõikes 2 reguleeritakse teavitamist, kui teavitamine e-posti teel ei ole võimalik. Nõuded teavituse sisule on esitatud lõikes 3.

Teiseks peame oluliseks märkida, et hädaolukorrad võivad esineda ka nädalavahetusel. Seepärast on oluline, et teavitus toimiks ka puhkepäevadel. Sellest tulenevalt teeme ettepaneku asendada määruse eelnõu § 11 lõigetes 4 ja 5 kasutatavat sõna „tööpäev“ sõnaga „päev“.

Kolmandaks meie hinnangul on lõiked 4 ja 5 vastuolus lõikega 1. Lõikes 1 on selgelt sätestatud, et tuleb teavitada vähemalt ühe tunni kestvast katkestusest. Lõikes 1 sätestatu kaotab mõtte, kuna lõiked 4 ja 5 reguleerivad teavitamist vähemalt nelja ja üle nelja tunni kestva katkestuse korral. Vähemalt üks tund kestev katkestus mahub lõigetes 4 ja 5 toodud kriteeriumite sisse. Seega on ebaselge vahe tegemise vajadus lõike 1 ning lõigete 4 ja 5 vahel. Meie arvates on teavitamise korraldus selgem, kui sätestada, et elutähtsa teenuse osutaja peab teavitama viivitamata vähemalt ühe tunni kestvast katkestusest ja esitama lõikes 3 toodud teabe. Üle nelja tunni kestva katkestuse korral esitatakse viivitamata lõikes 3 punktides 1 ja 2 esitatud teave ning ühe päeva jooksul kogu lõikes 3 nimetatud teave.

Ühtlasi teeme selguse tagamiseks ettepaneku sõnastada määruse eelnõu § 11 lõike 3 punkt 1 järgmiselt:

„1) katkestuse kestus ja toimumise aeg, sealhulgas kuupäev ja kellaaeg või ajavahemik.“

- 13.** HÕNTE § 55 lõike 1 kohaselt tuleb määruse eelnõus tuua välja lisaks märkele „EELNÕU“, eelnõu versiooni kuupäevale, määruse pealkirjale ja määruse tekstile ka määruse andja, akti nimetus ning allkirjastaja nimi ja ametinimetus. Need elemendid esitatud määruse eelnõus puuduvad.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Andres Anvelt
siseminister

Galina Danilišina 6125146
galina.danilisina@siseministeerium.ee