

Kriminaalmenetluse seadustiku, väärteomenetluse seadustiku, elektroonilise side seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

Kokkuvõte:

Euroopa Liidu Kohus on oma otsustes leidnud, et liikmesriigid ei tohi sideettevõtjatelt nõuda kõikide klientide sideandmete (kes, millal, kellele, kust ja kui kaua helistas jne) üldist ja ühetaolist säilitamist ega sellisel viisil säilitatud andmete kasutamist süüteomenetluses. Süüteomenetluses võib Euroopa Kohtu ja ka Riigikohtu praktika järgi kasutada ainult neid sideandmeid, mida sideettevõtte kogub ja hoiab oma ärilisteks vajadusteks (näiteks teenuste osutamiseks, teenusekvaliteedi tagamiseks ja arvete esitamiseks). Kuna kehtiv õigus ei teinud vahet, milliste sideandmete kasutamine on tõendina lubatud, on tekkinud õigusselgusetus ning peaaegu võimatuks on muutunud raskete kuritegude tõendamine. Näiteks on väga keeruline tõendada Interneti ja telefoni vahendusel toime pandud kuritegusid, sh telefonikelmusi. Selle eelnõuga muudetakse seadusi nii, et neid sideteenuste andmeid, mida sideettevõtjad niikuinii säilitavad ärilisel eesmärgil, saavad ka uurimisasutused ja kohtuvälised menetlejad, sealhulgas politsei süütegude tõendamisel kohtu loal kasutada. Samuti tunnistatakse osaliselt kehtetuks ka seni kehtinud kohustus andmeid üldiselt säilitada.

Nähakse ette riigi julgeoleku tagamise eesmärgil võimalus säilitada ajutiselt sideandmeid riigi julgeolekut ähvardava ettearvatava, kõrgendatud või vahetu ohu korral. Telefonikõnede ja sõnumite sisu see eelnõu ei puuduta.

Võrreldes 2025.a ettevalmistatud eelnõuga on põhiline erinevus selles, et üldine andmete säilituskohustus osaliselt kaotatakse ning alles jääb kohustus säilitada üksnes kasutaja tuvastamiseks vajalikke andmeid ja Internetiteenuse osutamisega seotud andmeid.

- Süüteomenetluses saab edaspidi kasutada andmeid, mille puhul jääb alles säilitamiskohustus. Muude andmete puhul on edaspidi võimalik tugineda üksnes nendele, mida sideettevõtjad säilitavad ärilisel eesmärgil.
- Julgeolekuasutuste ülesannete täitmiseks nähakse täiendavalt ette võimalus säilitada sideandmeid ajutiselt riigi julgeolekut ähvardava vahetu ja tõsise ohu korral.

Eelnõu tugineb 2025. aastal koostatud versioonile, mis on varasemalt ka läbinud kooskõlastusringi infosüsteemis EIS.

<https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/0190ae85-18e3-44e4-8e86-18faced4854a>

Kuna eelnõu sisu on oluliselt muutunud, on otstarbekas see esitada uuele kooskõlastusringile.

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõu eesmärk on muuta kriminaalmenetluse seadustikku (KrMS), väärteomenetluse seadustikku (VTMS) ja elektroonilise side seadust (ESS) ja mitmeid teisi seaduseid, et lahendada praktikas tekkinud probleemid sideandmete säilitamise ning nende päringute ja sideandmete kasutamisega kriminaal- ja väärteomenetluses. Eelnõu puudutab üksnes tehniliste

sideandmete pärimist sideettevõtjalt; sideseansside sisule (sõnumite, kõnede, alla ja üles laetud failide sisu) juurdepääsu eelnõuga ei reguleerita.

Kehtiva õiguse kohaselt on Eestis võimalik kriminaal- ja väärteomenetluse raames kasutada sideandmeid, mis on saadud sideettevõtjalt üldise ja ühetaolise säilitamiskohustuse tulemusena. Sideandmed on elektroonilise side teenuse osutamisega seotud andmed, mille eesmärk on anda teenuse kohta taustateavet või lisateavet ning mis luuakse või mida töödeldakse teenuseosutaja infosüsteemis, näiteks sõnumi või muud liiki suhtluse allikas ja sihtkoht, seadme asukoha andmed, kuupäev, kellaaeg, kestus, suurus, marsruut, formaat, kasutatav protokoll ja tihenduse liik, ning muud elektroonilise side metaandmed ning andmed, mis ei ole abonendiandmed ning mis on seotud kasutaja teenusele juurdepääsu seansi alguse ja lõpetamisega, kasutamise kuupäev ja kellaaeg, teenusesse sisselogimine ja teenusest väljalogimine. Sideandmed ei puuduta edastatavate sõnumite sisu.

Euroopa Liidu Kohus ning hiljem ka Riigikohus on aga leidnud, et üldiselt ja ühetaoliselt säilitatud liiklus- ja asukohaandmeid ei tohi süüteomenetluses kasutada, sest see ei vasta Euroopa Liidu isikuandmete ja eraelu puutumatuse kaitse nõuetele. Erandiks on üksnes elektroonilise side teenuse kasutaja tuvastamiseks vajalikud andmed ja andmed IP-aadresside kohta.

Muudatuse eesmärk on tagada, et tehtavad sideandmete päringud ja nende andmete kasutamine oleks Euroopa Liidu õigusega kooskõlas. Eelnõu kohaselt on edaspidi võimalik üldiselt ja ühetaoliselt säilitada üksnes elektroonilise **side teenuse kasutaja tuvastamiseks vajalikke andmeid ja andmeid IP-aadresside kohta**. Telefoni- ja mobiiltelefoni teenuse osutamisega seotud andmete (kehtiv ESS § 111¹ lg 2) säilitamiskohustus kaotatakse.

Muudatus näeb ette, et edaspidi tekib õiguskaitseasutustel võimalus kriminaal- ja väärteomenetluses teha päringuid nende sideandmete kohta, **mille puhul jääb alles säilitamiskohustus ning** lisaks kasutada neid sideandmeid, mida sideettevõtjad säilitavad oma **äriliste eesmärkide täitmise jaoks**. Samuti nähakse ette riigi julgeoleku tagamise eesmärgil võimalus **säilitada ajutiselt sideandmeid riigi julgeolekut ähvardava vahetu ja tõsise ohu korral**.

Sideettevõtjate jaoks halduskoormus andmete säilitamise osas oluliselt ei suurene. Kaasneb ühekordne halduskoormus seoses uue regulatsiooni jõustamiseks vajalike muudatuste teostamisega. Kui eeldada, et iga-aastane päringute maht jääb samasse suurusjärku võrreldes senisega ja võrreldes senisega ei muutu koormavamaks ka päringutele vastamise ja nende tegemise viis, on vastav halduskoormuse kasv ajutine. Samuti on kehtib ka praegu olukord, kus sideettevõtjatel on andmed säilitatud tulenevalt riigi poolt pandud säilitamiskohustusest kui ka ärilistel eesmärkidel.

Eelnõu kohaselt nähakse ette üldine säilitamiskohustus kasutaja tuvastamist võimaldavate andmete ja IP-aadressidega seotud andmete puhul. Telefoni- ja mobiiltelefoniteenusega seotud andmete puhul (kehtiv ESS § 111¹ lg 2) üldine säilitamiskohustus kaob. Riigi julgeoleku tagamise eesmärgil on lubatud kehtestada ajutiselt üldine säilitamiskohustus. Kui selline kohustus kehtestatakse, siis lisaks juba seaduses sätestatavale säilitamiskohustusele, peab säilitama täiendavalt andmeid sarnaselt praegu kehtivale olukorrale.

Seega, kuna sideettevõtjad säilitavad juba praegu sideandmeid oma tulenevalt üldisest säilitamiskohustusest ja oma äriliste eesmärkide täitmiseks, säilituskohustuse objektiks olevate andmete ring ei laiene, siis toob see muudatus kaasa küll ajutise halduskoormuse tõusu, kuid samas eeldatavasti mitte pikaajalist täiendavat halduskoormust. Ühekordne koormus siiski eelnõu jõustumisega tekib. Olemasolevad andmesäilitusprotsessid ja reeglid tuleb

seadusmuudatuse tõttu üle vaadata ja neid uuendada, samuti tuleb muutunud õiguskeskkonnas ilmselt kaasajastada päringute tegemiseks kasutatavate elektroonilised ühendustega seotud koostöös vastavaid andmeid pärima õigustatud asutustega.

Kuna eelnõuga muudetakse ja tunnistatakse kehtetuks senisel kujul ESS §-s 111¹ sätestatud säilitamiskohustus, siis sellega seondult on vajalik korrastada ja muuta ära viited nii teistes ESS paragrahvides kui ka mitmetes teistes seadustes. Lisaks täpsustatakse ESS-s muid sideandmete kasutamisega seonduvaid sätteid ning nähakse ette põhjalikum sideandmete päringute tegemise järelevalve Prokuratuuri ja Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni poolt.

Eelnõu mõjutab õiguskaitseasutuste töökorraldust ja tõendite kogumise viise ning suurendab elanike põhiõiguste kaitset ja Eesti seaduste kooskõla Euroopa Liidu õigusega. Muudatus toob inimestele selgema kaitse nende sideandmete kasutamisel, ning loob ilma suurt lisakoormust tekitamata õiguskaitseasutustele kindlad protseduurireeglid, kuidas on neil võimalik sideandmeid kriminaal- ja väärteomenetluses kasutada. Seega on tegu tasakaalustatud lahendusega.

Eelnõu tugineb Justiits- ja Digiministeeriumi 2025.a ettevalmistatud eelnõule ning hilisematele põhjalikele aruteludele huvirühmadega.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Justiits- ja Digiministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna karistusõiguse ja menetluse talituse nõunik Markko Künnapu (markko.kynnapu@justdigi.ee).

1.3. Märkused

Eelnõuga muudetakse kriminaalmenetluse seadustiku redaktsiooni RT I, 22.12.2025, 3, väärteomenetluse seadustiku redaktsiooni RT I, 05.07.2025, 19, elektroonilise side seaduse redaktsiooni RT I, 30.12.2025, 18, kaitseväge korralduse seaduse redaktsiooni RT I, 03.02.2026, 11, korrakaitseseaduse redaktsiooni RT I, 07.04.2026, 7, maksukorralduse seaduse redaktsiooni RT I, 15.04.2026, 5, politsei ja piirivalve seaduse redaktsiooni RT I, 23.10.2025, 2, relvaseaduse redaktsiooni RT I, 12.12.2024, 4, strateegilise kauba seaduse redaktsiooni RT I, 07.05.2025, 8, tolliseaduse redaktsiooni RT I, 30.12.2024, 18, toote nõuetele vastavuse seaduse redaktsiooni RT I, 11.03.2025, 3, tunnistajakaitse seaduse redaktsiooni RT I, 29.06.2012, 46, vangistusseaduse redaktsiooni RT I, 26.06.2025, 20, välismaalaste seaduse redaktsiooni RT I, 12.07.2025, 32 ja väärtpaberituru seaduse redaktsiooni RT I, 30.12.2025, 6.

Kuna muudetakse kohtumenetluse seadust, on Eesti Vabariigi põhiseaduse § 104 lõike 2 punkti 14 järgi eelnõu seadusena vastuvõtmiseks vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus.

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga. Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga.

Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE) § 1 lõike 2 punktide 2 ja 5 alusel ei ole eelnõu väljatöötamiskavatsust koostatud. Tegemist on Euroopa Liidu õiguse rakendamisel tekkinud probleemide lahendamiseks. Muudatusega viiakse Eesti õigus kooskõlla Euroopa Liidu Kohtu praktikaga.

2. Seaduse eesmärk

Eelnõuga viiakse sideandmete säilitamine ja kasutamine kooskõlla Euroopa Liidu Kohtu praktikaga ning täpsustatakse kriminaal- ja väärteomenetluse eesmärgil sideandmete päringute tegemist ja kasutamist. Täiendavalt nähakse ette Euroopa Liidu Kohtu praktikaga kooskõlas sideandmete ajutine säilitamine riigi julgeoleku tagamise eesmärgil.

Hetkel on kehtiv õigus vastuolus Euroopa Liidu Kohtu praktika selle osaga, mis puudutab üldiselt ja ühetaoliselt liiklus- ja asukohaandmete säilitamist ning nende kasutamist kriminaal- ja väärteomenetluses. Seetõttu on vaja nii KrMS-i, VTMS-i kui ka ESS-i muuta, et näha ette võimalus sideandmete päringuks ja sideandmete kasutamiseks viisil, mis vastab Euroopa Kohtu praktikale, tagab isikute põhiõiguste kaitse ning võimaldab efektiivselt võidelda kuritegevusega.

Seadusemuudatustega nähakse ette selge alus juurdepääsuks sideandmetele ning nende kasutamiseks kriminaal- ja väärteomenetluses. Samuti nähakse ette riigi julgeoleku tagamise eesmärgil võimalus säilitada ajutiselt sideandmeid riigi julgeolekut ähvardava vahetu ja tõsise ohu korral.

Kuna eelnõuga tunnistatakse kehtetuks senine ESS §-s 111¹ sätestatud säilitamiskohustus siis sellega seondult on vajalik muuta nii erinevaid sätteid nii ESS-s kui ka teistes seadustes, mis hetkel viitavad ESS §-le 111¹. Viimati nimetatud muudatused on oma olemuselt ühetaolised, tehnilist laadi ning ei loo juurde täiendavaid aluseid sideandmete päringuteks.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu § 1 p-d 1–4. Kriminaalmenetluse seadustiku muutmine

Tulenevalt 13.05.2024. a Tartu Ringkonnakohtu määrusest nr 1-24-1694 on praktikas tekkinud olukord, kus ESS §-s 111¹ loetletud sideandmeid ei ole enam võimalik kriminaalmenetluses kasutada. Prokuratuur on osaliselt loobunud sideandmete päringute tegemisest kehtiva KrMS § 90¹ alusel ning uurimisasutustel ei ole enam võimalik kriminaalmenetluses neid andmeid kuriteo tõendamise eesmärgil kasutada. Kuna ESS § 111¹ alusel säilitatud andmed ei ole tõendina kriminaalmenetluses lubatud, on vaja nii KrMS-i kui ka ESS-i muuta nii, et uurimisasutustel tekiks võimalus teha **kriminaalmenetluse jaoks** päring sideandmete kohta, mida sideettevõtjad säilitavad omal algatusel ning sõltumata riigi pandud säilitamiskohustusest.

01.01.2022 jõustunud KrMS § 90¹ muudatustega täpsustati sideandmete päringute tegemise tingimusi, sätestades muu hulgas kohtu loa nõude. Vastava eelnõu (kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu 392 SE) Riigikogu kolmandaks lugemiseks koostatud seletuskirjas selgitati eelnõu eesmärgi kohta muu hulgas, et nii Euroopa Liidu Kohtu praktika, eelkõige Eesti suhtes tehtud otsuse C-746/18, kui ka Riigikohtu 18.06.2021. a otsuse nr 1-16-6179 kohaselt **ei ole keelatud teha kohtu loal päringut nende sideandmete kohta**, mis on sideettevõtjal olemas sõltumata ESS §-s 111¹ sätestatud säilitamiskohustusest. Sideettevõtjad töötlevad andmeid ka äritegevuse käigus tehtud tehingute dokumenteerimiseks, muuks äriliseks infovahetuseks, sideteenuse nõuete täitmiseks ja kvaliteedi tagamiseks ning see ei ole seotud riigi kehtestatud andmete säilitamise kohustusega. Sellel põhjusel leidis seadusandja juba toona, et juhul kui päring tehakse ärilisel eesmärgil töödeldavate andmete kohta, on sideettevõtja kohustatud edastama üksnes need, mitte aga ESS § 111¹ alusel säilitatud andmeid.

Samas, kuna ESS § 111¹ jäi senisel kujul kehtima, võimaldas see Tartu Ringkonnakohtul eeldada, et andmed on esitatud ning saadud tulenevalt seadusega pandud säilitamiskohustusest – või vähemalt ei ole võimalik lausalise säilitamiskohutuse tõttu säilitatud andmete edastamist võimalik välistada.

Riigikohus leidis oma 20.03.2026 otsuses nr 1-23-1551, et kriminaalmenetluses on lubatud kasutada andmeid, mida sideettevõtja on säilitanud ärilisel eesmärgil sõltumata ESS §-s 111¹ sätestatud säilitamiskohustusest. Samas lasub prokuratuuril kohustus tõendada, et kasutatud andmed on säilitatud just ärilisel eesmärgil. Praktikas on samas juba näha, et nimetatud tõendamiskohustust on keeruline kui mitte võimatu täita põhjusel, et sideettevõtjad säilitavad andmeid ühtses süsteemis ning ei suuda neid säilitamise eesmärkide alusel eristada.

Riigikohus on lisaks oma 27.04.2026 otsuses nr 1-24-4898 leidnud, et lubatud on kasutada kasutaja tuvastamist võimaldavaid andmeid ja IP-aadresside andmeid. Mõlema kategooria puhul on ka Euroopa Liidu Kohus oma otsuse C-470/21 leidnud, et nende andmete säilitamine on vajalik ka lubatud.

KrMS-i § 90¹ pealkirja muutmise eesmärk on näha ette selgus, et käesolev paragrahv puudutab üksnes kasutaja tuvastamiseks vajalike andmete ja ärilisel eesmärgil säilitatud andmete päringuid. Samal ajal aga jääb alles ka esitada päringuid muude andmete osas, mis ei ole hõlmatud KrMS §-ga 90¹ KrMS § 215 alusel.

KrMS § 90¹ lõike 2 muutmise eesmärk on lahendada kohtupraktikas tekkinud olukord, kus sideandmete päringu ja sideettevõtja poolt andmete edastamise faktiga seoti ESS § 111¹ alusel säilitatud andmed ning tekkis olukord, milles isegi juhul, kui päringu objektiks olid ärilisel eesmärgil töödeldavad andmed, oli tegu samade andmetega, mis sideettevõtjal olid olemas ka tulenevalt ESS-is pandud säilitamiskohustusest. Seetõttu muudetakse eelnõuga senist ESS §-s 111¹ sätestatud säilitamiskohustust ning ühtlasi muudetakse vastavalt viiteid seadustes.

Muudatusega sõnastatakse ümber kehtiv § 90¹ lõige 2 ning jäetakse sealt välja viide ESS §-le 111¹, mis näeb ette elektroonilise side ettevõtja kohustuse andmeid säilitada. Selle asemel nähakse ette, et päringut võib teha elektroonilise side ettevõtjale lõppkasutaja tuvastamiseks vajalike andmete ning ning muude ärilisel eesmärgil säilitatud andmete kohta. Samuti täpsustatakse sõnastust nii, et kohtumenetluses saab päringu teha ka kohus, kuna see võib olla vajalik näiteks kaitsja taotlusel tõendite saamiseks. Uurimisasutusel ei ole kohtumenetluses rolli, mistõttu kehtiv sätte sõnastus ei ole ses osas kooskõlas menetluse üldise loogikaga. Tulenevalt sellest, on vajalik teha vastavad muudatused ka sama paragrahvi lõigetes 5 ja 6.

Seega päringute tegemine ja nendele vastamine toimub nagu varem, muutub aga õiguslik alus kriminaalmenetluse eesmärgil päringute tegemiseks.

Eelnõu § 2. Väärteomenetluse seadustiku muutmine

Eelnõuga täiendatakse VTMS § 31² lõiget 1 ning lisatakse sinna kohtuvälise menetlejana ka Kaitsevägi, kellele on pandud pädevus menetleda väärtegeusid kaitseväge korralduse seaduse ja lennundusseaduse alusel.

VTMS § 31² lõike 2 muudatus on sarnane eespool toodud KrMS § 90¹ lõike 2 muudatusega. Paragrahvis asendatakse viide ESS §-le 111¹. Muudatuse eesmärk on võimaldada päringute tegemine elektroonilise side ettevõtja poolt ärilisel eesmärgil säilitatud andmete kohta sarnaselt KrMS § 90¹ lõikes 2 sätestatud päringuga. Samas kitsendatakse võrreldes kehtiva õigusega päringu tegemise aluseid ning eelnõu kohaselt on sideandmete päring võimalik vaid raskemate väärtegeude puhul, s.t väärteod, mille eest võib füüsilisele isikule karistusena mõista rahatrahvi vähemalt 300 trahviühikut ning juriidilisele isikule rahatrahvi vähemalt 200 000 eurot, samuti juhul kui juriidilise isiku rahatrahv määratakse protsendina tema eelmise majandusaasta kogukäibest.

Eelnõu § 3. Elektroonilise side seaduse muutmine

ESS muudatuste peamine eesmärk on viia regulatsioon kooskõlla Euroopa Liidu ja Riigikohtu otsustega sideandmete säilitamise ja kasutamise osas.

Riigikohus leidis oma 20.03.2026 otsuses nr 1-23-1551, et kriminaalmenetluses on lubatud kasutada andmeid, mida sideettevõtja on säilitanud ärilisel eesmärgil. Samuti on Riigikohus lisaks oma 27.04.2026 otsuses nr 1-24-4898 leidnud, et lubatud on kasutada kasutaja tuvastamist võimaldavaid andmeid ja IP-aadresside andmeid. Mõlema kategooria puhul on ka Euroopa Liidu Kohus oma otsuse C-470/21 leidnud, et nende andmete säilitamine on vajalik ka lubatud.

Eelnõuga nähakse ette ka võimalus andmete üldiseks ajutiseks säilitamiseks riigi julgeoleku tagamise eesmärgil riigi julgeolekut ähvardava ohu korral. Nimetatud võimaluse on näinud ette ka Euroopa Liidu Kohus oma otsustes La Quadrature du Net jt, C-511/18, C-512/18 ja C-520/1 ning G.D C-140/20.

Samas ei hõlma need andmed mitte mingil juhul teenuse osutamisel edastatavate sõnumite sisu. Tegemist on metaandmetega, mis tekivad sideettevõtja poolt kasutatavates süsteemides ning on seotud sõnumi edastamise ja vastuvõtmise fakti ja muude asjaoludega, nagu näiteks allikas, sihtkoht, asukoht, kuupäev, kellaaeg, kestus, formaat. Lisaks sõltuvad andmete hulk ning nende kategooriad sideettevõtja osutatavatest teenustest ning kasutatavatest tehnoloogilistest lahendustest, millest ühe puhul võib tekkida rohkem ning teise puhul vähem metaandmeid. Kuna sinise eelnõu kohaselt saab päringut esitada andmete kohta, mida sideettevõtja säilitab ärilisel eesmärgil, sõltub päringu objektiks olevate andmete hulk ja koosseis oluliselt ka konkreetsest sideettevõtjast ning tema poolt kasutatavatest tehnilistest lahendustest, samuti tema poolt antud hinnangutest ning tehtud otsustest andmete vajalikkuse ning säilitamisaja kohta.

Punktiga 1 muudetakse §-i 95¹, kus asendatakse viited tulenevalt ESS § 111¹ muutmisest ning lisatud uutest §-dest § 111² ja 111³.

Punktide 2 ja 3 kohaselt muudetakse ESS § 102 lõiget 2 ning lisatakse uus lõige 2¹, millega nähakse ette õiguslik alus ja sideettevõtja selge kohustus avaldada pädevatele asutustele seaduses sätestatud korras sideteenuse osutamise käigus teatavaks saanud ja säilitatud andmeid. Muudatuse kohaselt saaks sideettevõtja väljastada andmeid, mis esitatakse muuhulgas KrMS-s ja VTMS-s sätestatud korras ja alustel. Kõnesolev muudatus on seotud nii KrMS § 90¹ muudatuse kui ka VTMS § 31² muudatusega, kus nähakse ette tingimused ja alused andmeliiklusandmete saamiseks sideettevõtjale päringu esitamise kohta.

ESS § 102 näeb ette andmetöötluse põhimõtted ning koostoimes ESS §-dega 103 ja 104 sideettevõtja võimaluse ja õiguse töödelda andmeid ärilisel eesmärgil, sealhulgas teenuse kvaliteedi tagamiseks ning arveldamiseks. Kehtiv ESS § 102 näeb ühtlasi ette juhtumid, kui on lubatud kliendi nõusolekuta andmeid kättesaadavaks teha. Et tagada selgus, et vastavaid andmeid on kohustuslik avaldada pädevatele asutustele seaduses sätestatud juhul, sealhulgas ka kohtuvälisele menetlejale, uurimisasutusele, prokuratuurile ja kohtule, on vaja lisada uus lõige.

Punktides 4 ja 5 muudetakse §-e 105 ja 106, kus asendatakse viited tulenevalt ESS § 111¹ muutmisest ning lisatud uutest §-dest § 111² ja 111³.

Eelnõu punktiga 6 muudetakse ESS §-i 111¹, tunnistatakse kehtetuks senine säilitamiskohustus ning asendatakse see andmete kiirsäilitamise ehk nn *quick freeze* lahendusega.

Kasutaja tuvastamisega seotud andmete ning internetiteenuse osutamisega seotud andmete säilitamiskohustus sätestatakse uues §-s 111². Sama muudatusega on seotud ka ESS §-de 95¹, 105, 106, 112, 113, 114, 114¹ ja 184¹ muudatused, kuna nendes hetkel viidatakse §-le 111¹.

Muudetud kujul ESS §-s 111¹ nähakse ette prokuratuuri, Politsei ja Piirivalveameti ja julgeolekuasutuse õigus kohustada sideettevõtjat säilitama kindlaksmääratud perioodi vältel ärilisel eesmärgil töödeldavaid konkreetse menetluse raames vajaminevaid andmeid. Kuna ärilisel eesmärgil andmete säilitamise korral puuduvad kindlad tähtajad ning säilitamise periood sõltub konkreetsest sideettevõtjast, siis teatud juhtudel on vajalik tagada, et need ärilisel eesmärgil säilitatud andmed oleksid kättesaadavad ka kindlaksmääratud ajavahemiku jooksul, et asutustel oleks võimalik oma ülesandeid täita.

Prokuratuuri määruse alusel on võimalik kohustada sideettevõtjat säilitama neil olemasolevaid ärilisel eesmärgil töödeldavaid andmeid olukorras, kus andmete kasutamine võib olla vajalik kuriteo avastamiseks või tõendamiseks, kuid on alust arvata, et nende andmete säilimine ei ole tagatud põhjusel, et ärilisel eesmärgil säilitatakse neid vajalikust lühema ajavahemiku jooksul. Sarnane võimalus andmete säilitamiseks neile hilisema juurdepääsu tagamiseks antakse Politsei- ja Piirivalveametile vahetu kõrgendatud ohu korral ning julgeolekuasutusele vahetu ohu tõrjumiseks riigi julgeolekule või põhiseaduslikule korrale. Andmete säilitamise aluseks olevas määruses või ettekirjutuses on vajalik välja tuua säilitamise alus ja eesmärk, samuti määratleda säilitamisele kuuluvate andmete liik ja nende ulatus. Juhul, kui on teada konkreetne abonent, kasutajatunnus, sidevahend või sideseanss, tuleb ka see informatsioon määruses või ettekirjutuses välja tuua. Sellisel viisil võib andmeid säilitada maksimaalselt kuni 6 kuud, kuid määruses või ettekirjutuses on võimalik ette näha lühem tähtaeg.

EL Kohus on kohtuotsuses ühendatud kohtuasjades La Quadrature du Net jt, C-511/18, C-512/18 ja C-520/1, samuti kohtuasjas La Quadrature du Net -II C-470/21 leidnud, et üldiselt on lubatud säilitada andmeid, mis on vajalikud kasutaja tuvastamiseks, samuti IP-aadresse. Samuti lubavad EL Kohtu otsused andmete kiirsäilitamist konkreetset eesmärgil ning konkreetse menetluse tarbeks.

Riigikohus leidis oma 18.06.2021. a otsuses nr 1-16-6179, et kuna ESS § 111¹ lõigetes 2 ja 3 sätestatud üldine ja ühetaoline säilitamiskohustus on vastuolus Euroopa Liidu õigusega, ei ole nende andmete kasutamine kriminaal- ja väärteomenetluses lubatud. Seetõttu on vaja kehtetuks tunnistada normid, mis kohustavad ESS § 111¹ alusel andmeid säilitama ning sellisel viisil säilitatud andmete kohta päringuid tegema. Muudatuse tulemusena ei saaks KrMS-i ega VTMS-i järgi tehtud päringuid enam seostada andmetega, mille kohta on riik kehtestanud ESS § 111¹ kohaselt säilitamiskohustuse. Üldise säilitamiskohustuse kaotamisel jäävad edaspidi sideettevõtjatele alles ärilisel eesmärgil säilitatud andmed ning nende osas on päringud vastavalt Riigikohtu praktikale, sealhulgas 20.03.2026 otsusele nr 1-23-1551 lubatud.

Samas on Riigikohus oma 27.04.2026 otsuses nr 1-24-4898 leidnud, et Internetiteenuse osutamisega seotud andmete puhul on siiski lubatud andmeid säilitada. Riigikohus märkis oma otsuses, et „praeguseks kogutud teabe põhjal ei ole alust järeldada, et ESS § 111¹ lg-ga 3 sideettevõtjatele pandud kohustus säilitada kasutaja identiteeti puudutavaid andmeid on EL Kohtu otsuses C-470/21 kirjeldatud nõuetega selges vastuolus“. Seega tunnistatakse kehtetuks senise ESS § 111¹ lõikes 2 sätestatud säilitamiskohustus, kuid võimalik on jätta alles säilitamiskohustus, mis seni oli sama paragrahvi lõikes 3.

Seega edaspidi saaks KrMS-s aga ka teistes seadustes toodud aluste järgi päringute tegemine andmete kohta, mille puhul seadus näeb ette säilitamiskohustuse ning andmete kohta, mida säilitatakse ärilisel eesmärgil.

Punktiga 7 lisatakse ESS-i uued §-d 111², 111³ ja 111⁴.

Paragrahvis 111² nähakse ette lõppkasutaja tuvastamiseks vajalike andmete säilitamiskohustus nii telefoni-, mobiiltelefoni- kui ka Internetiühenduse teenuse ja masinatevahelise side teenuse osutaja jaoks. Muudatus vastab nii EL Kohtu kui ka Riigikohtu praktikale, kuna üldiselt ja ühetaoliselt on lubatud säilitada andmeid, mis on vajalikud lõppkasutaja tuvastamiseks, samuti IP-aadresse.

Paragrahviga 111³ nähakse ette võimalus riigi julgeolekut ähvardava ettearvatava, kõrgendatud või vahetu ohu korral ajutiselt andmete säilitamine. Säilitamise aluseks on julgeolekuasutuse (Kaitsepolitseiamet ja/või Välisluureamet) üleriigiline ohuhinnang ning otsuse andmete säilitamise ulatuse ja säilitamise perioodi kohta teeb julgeolekuasutuse ettepanekul Vabariigi Valitsus. Julgeolekuasutuse ohuhinnangu alusel esitab vastava ettepaneku Vabariigi Valitsusele asjaomase valdkonna eest vastutav minister, kes lähtub otsuse tegemisel Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni seisukohast korralduse ettepaneku ulatuse, kestuse ja põhjenduste kohta. Vabariigi Valitsus kehtestab andmete säilitamise kohustuse korraldusega ning vastavalt eelnõule tuleb sellel alusel andmeid säilitada üks aasta.

Paragrahvi 111³ lõikes 3 on ette nähtud, et Vabariigi Valitsuse korraldus andmete säilitamiseks antakse kuni kuueks kuuks ning seda võib pikendada kuue kuu kaupa. Julgeolekuohu hindamisel ja riigi julgeolekupoliitika kujundamisel lähtutakse Eesti julgeolekupoliitika alustest, mis on riigi julgeolekupoliitika keskne strateegiline raamdokument. Julgeolekupoliitika alused koostatakse Vabariigi Valitsuse eestvedamisel ja selle kiidab heaks Riigikogu. Tegemist on dokumendiga, mis määratleb julgeolekukeskkonna hinnangu, riigi julgeolekupoliitika eesmärgid ning peamised tegevussuunad ning on aluseks valdkondlike arengu- ja tegevuskavade koostamisel. Kehtiva julgeolekupoliitika aluste kohaselt uuendatakse dokumenti vähemalt iga nelja aasta järel, vastavalt muutustele julgeolekukeskkonnas või muutustele Eesti suutlikkuses oma julgeolekut tagada. Andmete säilitamise kohustus ei kehti määramata ajaks, vaid on seotud regulaarse ja süsteemse julgeolekuohu ümberhindamisega riigi kõrgeimal strateegilisel tasandil.

Paragrahvi 111³ eesmärk luua selge õiguslik alus liiklus- ja asukohaandmete säilitamiseks olukordades, mis ei ole seotud konkreetse kriminaal- või väärteomenetlusega, vaid laiemalt riigi julgeoleku tagamisega. Muudatus on muu hulgas vajalik julgeolekuasutuste ennetava tegevuse tõhustamiseks. Riigi julgeolekut ähvardavad ohud, sealhulgas terrorism ja hübriidohud eeldavad võimalust koguda ja säilitada sideteenuse andmeid ajaliselt ettevaatavalt ja süsteemselt. § 111³ võimaldab riigil meetet olukordades, kus ohu realiseerumine võib olla kiire ja ulatuslik ning kus hilisem andmete kättesaadavus ei ole tagatud.

Muudatus tagab proportsionaalsuse. Andmete säilitamise kohustus ei teki automaatselt ega püsivalt, vaid üksnes Vabariigi Valitsuse korralduse alusel, mis on ajaliselt piiratud, põhjendatud ning seotud konkreetse ohuhinnanguga. Korralduses tuleb määratleda säilitamise eesmärk, periood ja tähtaeg, samuti säilitatavate andmete ulatus ja andmeliigid, hõlmatud isikute ring ning piirkond. Säilitatavate andmete täpse koosseis kehtestatakse täiendavalt määrusega, kuna tehnilisi standardeid ei ole otstarbekas seaduse tasandil käsitleda. Regulasioon tagab, et meede on läbipaistev, kontrollitav ja ajaliselt piiratud.

§ 111³ alusel säilitatavad andmed on eelkõige seotud julgeolekuasutuste seadusest tulenevate ülesannete täitmisega ning nende avaldamine on piiratud vastava seadusliku eesmärgiga, mis aitab tagada isikuandmete kaitse ja eraelu puutumatuse. Kokkuvõttes loob § 111³ kehtestamine tasakaalustatud ja põhiseaduspärase raamistiku, mis võimaldab riigil reageerida tõhusalt

julgeolekuohtudele, tagades samal ajal andmete säilitamise ja kasutamise selged piirid ning õigusselguse.

Paragrahvis 111⁴ nähakse ette §-des 111² ja 111³ andmete säilitamise tingimused. Tingimused on osaliselt samad võrreldes kehtiva §-ga 111¹ ning need jäävad ka senisel kujul kehtima. Täiendavalt nähakse ette, et sideettevõtjal on lubatud erineva säilitamise alusega seotud andmeid säilitada tehniliselt ühtses süsteemis. Lõikes 3 nähakse täiendavalt ette tingimused, mis on seotud EL Kohtu praktikaga, eelkõige otsuses C-470/21 tooduga. Selle kohaselt peab sideettevõtja muuhulgas tagama, et erinevate andmekategooriate vahel ei võimaldata luua seoseid ning et andmekategooriad oleksid eraldatud.

Punktides 8-14, ja 16-18 täpsustatakse päringute tegemise ja andmete esitamisega seotud norme, samuti terminalseadme asukoha tuvastamisega seotud norme.

Kehtivas seaduses on terminalseadme asukoha tuvastamine sätestatud §-s 112, mis reguleerib päringute tegemist ja nende vastamist. Samas õigusselguse huvides on otstarbekas see säte tuua eraldi §-i § 112², sätestades sealjuures selgelt päringute ja teabe saamisega seotud logifailide säilitamise, samuti kohustuse tagada päringute õiguspärasus ja järelevalve teostamise. Kuna juba olemasolevad normid tõstetakse uude paragrahvi, siis sisulisi muudatusi see kaasa ei too.

ESS §-des 112-114, sealhulgas asendatakse viited tulenevalt muutunud paragrahvidest. Kuna nimetatud §-s 112 muudetakse mitmeid lõikeid, siis esitatakse paragrahvi uus terviktekst. Selleks, et parandada järelevalvet sideandmete päringute üle, nähakse ette Prokuratuuri ja Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni järelevalve jälitus- ja julgeolekuasutuste tegevuse üle ning õigus tutvuda sideandmete päringute ja nendega seotud logifailidega.

Eelnõuga tunnistatakse kehtetuks ESS § 112¹, mis oli varasemalt seotud Euroopa Liidu direktiivi 2006/24/EÜ¹ rakendamise ja Euroopa Komisjonile sideandmete päringute statistika esitamisega. Kuna direktiiv tunnistati Euroopa Liidu Kohtu poolt kehtetuks 2014.a, on paragrahv muutunud sisutühjaks.

Punktiga 15 muudetakse §-i 114 lõiget 3 ning nähakse ette, et Justiits- ja Digiministeeriumi asemel hüvitatakse ESS-s sätestatud juhtudel sideettevõtjale riist- ja tarkvara maksumus, samuti hoolduskulud riigieelarvest Siseministeeriumi eelarve kaudu. Samuti läheb Siseministeeriumile üle kohustus kooskõlastada riist- ja tarkvara väljavahetamise vajadus, soetamise viis ja maksumus, hoolduskulud Siseministeeriumiga. Samuti makstakse teenustasusid edaspidi Siseministeeriumi ja sideettevõtja vahel sõlmitud lepingute alusel.

Muudatuse tulemusena on vajalik muuta ka Vabariigi Valitsuse 07.07.2005 määrust nr 160 „Sideettevõtjale sõnumite ülekandmise ja teabe andmise kulude hüvitamise kord“. Samuti on vajalik tunnistada kehtetuks justiits- ja digiministri 24.09.2025 käskkiri „Asjatundjate komisjoni moodustamine“ ning sarnase sisuga käskkiri siseministri poolt.

Eelnõu punktiga 16 täpsustatakse ja asendatakse viited §-s 114¹, mis näeb ette tsiviilkohtu üksikpäringu andmete saamiseks. Tsiviilkohtul on jätkuvalt õigus esitada sideettevõtjale päringuid. Samas, kuna senine ESS § 111¹ lg 2 säilitamiskohustus kaob, siis telefoni- ja mobiiltelefoni teenusega seoses on võimalik edaspidi saada andmeid, mida on säilitatud ärilisel eesmärgil.

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/24/EÜ, mis käsitleb üldkasutatavate elektrooniliste sideteenuste või üldkasutatavate sidevõrkude pakkuja tegevusega kaasnevate või nende töödeldud andmete säilitamist ja millega muudetakse direktiivi 2002/58/EÜ

Punktis 17 asendatakse viide ning §-i 111¹ asemel viidatakse edaspidi §-des 111² ja 111³ sätestatud säilitamiskohustusele.

Eelnõu on kooskõlas põhiseadusega (PS). Vastavalt PS §-le 26 on igaühel õigus perekonna- ja eraelu puutumatusel. Eelnõuga nähakse ette selged alused ja tingimused, millal on lubatud esitada päringuid sideandmete saamiseks. Eelnõuga viiakse kehtiv õigus ka kooskõlla Riigikohtu ja EL Kohtu praktikaga sideandmete säilitamise, päringute tegemise ja kasutamise kohta. Ühtlasi tugevdatakse eelnõuga järelevalvet sideandmete päringute osas.

Eelnõu §-d 4-16

Eelnõu §-dega 4-16 muudetakse kaitseväge korralduse seadust, korrakaitseadust, maksukorralduse seadust, politsei ja piirivalve seadust, relvaseadust, strateegilise kauba seadust, tolliseadust, toote nõuetele vastavuse seadust, tunnistajakaitse seadust, vangistusseadust, välismaalaste seadust ja väärtpäberituru seadust.

Muudatused on nende kõikide eelnõude puhul sarnased. Nende peamiseks eesmärgiks on ühelt poolt asendada viited ESS §-le 111¹. Samuti nähakse ette, et olukordades, kus varasemalt andis sideandmete päringuks loa prokuratuur, annab edaspidi lube kohus. Kuna kriminaalmenetluse ja väärtõmenetluse raames on sideandmete päringuks vajalik kohtu luba, siis ei ole loogiline, et muudes menetlustes, sealhulgas riikliku järelevalve teostamise eesmärgil andmete päringuteks on madalam lävend. Seega ühtlustatakse eelnõuga ka muudes menetlustes sideandmete päringuteks lubade andmine. Eelpool nimetatud eriseaduste alusel on päringuid tehtud aastas üksikuid ning märkimisväärset halduskoormuse kasvu see endaga ei tooks.

Eelnõu § 17 näeb ette seaduse jõustumise. Tulenevalt sideettevõtjate vajadusest muudatustega kohaneda kavandatakse eelnõu põhiosa jõustumine kahes osas. ESS § 111³ jõustub üldises korras ning see võimaldab julgeolekuasutustel alustada ettevalmistusi ohuhinnangu esitamiseks Vabariigi Valitsusele ning Vabariigi Valitsuse korralduse ettevalmistamist ja vastuvõtmist. Ülejäänud eelnõu jõustuks 01.11.2026 ning see tagaks ühtlasi selle, et Vabariigi Valitsuse korraldus ja ülejäänud eelnõu jõustuks samaaegselt ning julgeolekuasutustel ei tekiks lünka andmete juurdepääsu osas.

Eelnõu § 3 punkt 15 jõustub 01.01.2027. Kuna muudatuse tulemusena hüvitatakse edaspidi ESS-s sätestatud juhtudel sideettevõtjatele kulud riigieelarvest Siseministeeriumi eelarve kaudu, siis otstarbekas on muudatuse jõustumine uuel kalendriaastal. See võimaldaks ühtlasi ka vajalike muudatuste tegemise ministeeriumite eelarvetes.

3.1. Seaduseelnõu kooskõlast põhiseadusega

Eelnõu on kooskõlas põhiseadusega (PS). Eelnõuga nähakse ette selged alused ja tingimused, millal kriminaal- ja väärtõmenetluses on lubatud esitada päringuid sideandmete saamiseks. Eelnõuga viiakse kehtiv õigus ka kooskõlla Riigikohtu ja Euroopa Liidu Kohtu praktikaga sideandmete päringute tegemise ja kasutamise kohta.

Eelnõu kohaldamisalaga seonduvad nii PS §-s 26 sätestatud isiku õigus perekonna- ja eraelu puutumatusel, sealhulgas privaatsuse ja isikuandmete kaitse, kui ka §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadus.

PS § 26 tagab igaühele õiguse eraelu puutumatusel. Sideandmete – sh metaandmete (kellaaeg, kestus, asukoht, sihtkoht) – kogumine ja kasutamine süüteomenetluses kujutab endast eraelu puutumatusse sekkumist, kuna need andmed võimaldavad rekonstrueerida isiku suhtlusvõrgustiku, liikumismustrid ja igapäevaelu.

Eelnõu täidab PS §-st 26 tuleneva proportsionaalsuse nõude. Esiteks kaotab eelnõu üldise ja ühetaolise säilitamiskohustuse telefoni- ja mobiiltelefoni teenuse andmete osas (kehtiv ESS § 111¹ lg 2), asendades selle kitsamalt piiritletud kohustusega säilitada üksnes kasutaja tuvastamiseks vajalikke andmeid ning Internetiteenuse osutamise seotud andmeid (uus ESS § 111²).

Uus ESS § 111³ võimaldab Vabariigi Valitsusel kehtestada korraldusega ajutise andmete säilitamiskohustuse riigi julgeolekut ähvardava vahetu ja tõsise ohu korral. Meede tugineb Euroopa Liidu Kohtu otsustele La Quadrature du Net (C-511/18, C-512/18, C-520/18) ja G.D (C-140/20), mis lubavad erakorralist andmete säilitamiskohustust riigi julgeoleku tagamise eesmärgil.

Eelnõuga ei laiendata süüteomenetluses juurdepääsu sideettevõtjate poolt säilitatavatele andmetele. Erinevalt kehtivast ESS-st ja selle §-ga 111¹ kehtestatud sideandmete säilitamiskohustusest, võimaldatakse edaspidi juurdepääs üksnes andmetele, mida sideettevõtjad säilitavad tulenevalt senisest piiratumast säilitamiskohustusest ja ärilisel eesmärgil, sealhulgas arvelduse ja teenuse ning teenuse kvaliteedi tagamise eesmärgil. Ka varasemalt on rõhutatud asjaolu, et ESS § 111¹ alusel säilitatavad andmed ei ole sideettevõtjatele sellises mahus ja ajavahemiku jooksul enda ärilisel eesmärgil vajalikud.

Seega, eelnõu tulemusena saavad asutused süüteomenetluse eesmärgil edaspidi juurdepääsu eelduslikult senisest vähemale hulgale andmetele, kuna kõiki andmekategooriaid ei ole vajalik sideettevõtjatel enam sellises mahus ja sellise ajavahemiku jooksul säilitada.

Muudatuse tulemusena suureneb seeläbi eelduslikult isikute põhiõiguste, eeskätt perekonna- ja eraelu puutumatuse kaitse, kuna juurdepääs süüteomenetluse eesmärgil on võimalik andmetele senisest väiksemas mahus. Praktikas tähendab see seda, et väheneks võimalus saada juurdepääsu andmetele isikute eraelu kohta, sealhulgas isikute kõneeristuste, asukoha kohta. Seega, suureneb selle tulemusena ka isikute eraelu puutumatus.

Seetõttu leiame, et eelnõu on vastavuses põhiseaduse §-s 26 sätestatud eraelu puutumatuse tagamise reeglitega.

Eelnõu ei ole vastuolus ka põhiseaduse §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadusega ning sea sellele täiendavaid piiranguid võrreldes juba kehtivate õigusaktidega, sealhulgas isikuandmete töötlemist ja kaitset puudutavas osas.

Nii Euroopa Liidu isikuandmete kaitse üldmäärus (IKÜM) artikkel 5 kui ka isikuandmete kaitse seaduse (IKS) § 14 näevad ette isikuandmete töötlemise põhimõtted, milleks muuhulgas on minimaalsuse ja eesmärgipärasuse põhimõtted.² IKÜM artikli 5 lg 1 p b ja IKS § 14 p 2 kohaselt kogutakse isikuandmeid kindlaksmääratud eesmärkidel. IKÜM artikli 5 lg 1 p c ja IKS § 14 p 3 kohaselt peavad andmed olema piiratud sellega, mis on vajalik nende töötlemise seisukohalt. Nendest tulenevalt on sideettevõtjad õigustatud töötleva, sealhulgas säilitama üksnes neid andmeid, mis on neil vajalikud tulenevalt ärilisest eesmärgist.

Sellest tulenevalt peavad sideettevõtjad, olenemata seadusega kehtestatud säilitamiskohustusest, hindama ja olema teadlikud ärilisel eesmärgil töödeldavate andmete hulgast. Sideettevõtjad peavad ise hindama ja määratlema andmed, mis on neil vajalikud ärilisel eesmärgil, sealhulgas nii andmete kategooriad kui ka säilitamise tähtsused. Kõikidel füüsilistel

² <https://www.aki.ee/isikuandmed/andmetootlejale/andmetootluse-pohimotted>

isikutel, kes kasutavad sideettevõtjate poolt osutatavaid teenuseid ning kelle andmeid sideettevõtja töötleb, on võimalik pöörduda sideettevõtja kui andmetöötleja poole, samuti muuhulgas tutvuda tema kohta säilitatavate andmetega ja saada selgitusi andmete säilitamise eesmärgi, ulatuse ja säilitamise tähtaegade kohta.

Eeltoodust lähtuvalt on sideettevõtjatel juba praegu kohustused seoses isikuandmete kaitse nõuete tagamisega ning eelnõu ei too kaasa täiendavaid piiranguid ning ei ole vastuolus põhiseaduse §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabaduse põhimõtetega.

Eelnõu näeb ette senisest tugevama järelevalve päringute tegemise üle. Nähakse ette Prokuratuuri järelevalve päringute ja logifailide üle ning Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni järelevalve päringutele.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõuga täiendatakse KrMS-i, VTMS-i, ESS-i ja teiste seaduste regulatsiooni, et tagada sideandmete kohta päringute tegemise õiguspärasus ning viia Eesti õigus vastavusse Euroopa Liidu Kohtu praktikaga.

6. Seaduse mõjud

Sihtrühm

Muudatuste sihtrühmad on eelkõige kohtuvälised menetlejad, uurimisasutused, prokuratuur ja kohtud, kuna muudatustega nähakse ette võimalused esitada sideandmete päringuid kriminaal- ja väärteomenetluses. Kriminaalmenetluses võivad päringu teha KrMS § 31 lõikes 1 loetletud uurimisasutused³. Väärteomenetluses on päringu tegemise õigus VTMS § 31² lõikes 1 loetletud kohtuvälistel menetlejal⁴. Võrreldes praegu seaduses sätestatuga on sideandmete saamise võimalused edaspidi piiratumad. **Samas, arvestades Eestis kujunenud kohtupraktikat, kus viidates Euroopa Kohtu praktikale on sideandmete pärimine ja saadud sideandmete kasutamine tõendina praktiliselt üldse võimatuks muutunud, annab eelnõuga tekitatav selge õiguslik alus taas võimaluse süüteomenetluses sideandmeid tõendina kasutada.**

Muudatus puudutab ka julgeolekuasutusi⁵, kuna senise andmete säilitamise regulatsiooni muudetakse ning nähakse ette võimalus sideandmete ajutiseks säilitamiseks riigi julgeoleku tagamise eesmärgil.

Kuigi eelnõu puudutab ka teisi asutusi, ei mõjuta muudatused nende poolt neile seadusega pandud ülesannete täitmist, sest eriseadustes tehakse üksnes tehnilised muudatused ning ei muudeta nende õiguseid sideandmetele juurdepääsu osas.

³ Politsei- ja Piirivalveamet, Kaitsepolitseiamet, Maksu- ja Tolliamet, Konkurentsiamet, Sõjaväepolitsei, Keskkonnaamet ning Justiits- ja Digiministeeriumi vanglate osakond ja vangla.

⁴ Andmekaitse Inspeksioon, Finantsinspeksioon, Kaitsepolitseiamet, Kaitsevägi, Keskkonnaamet, Maksu- ja Tolliamet, Rahapesu Andmebüroo ning Politsei- ja Piirivalveamet.

⁵ Kaitsepolitseiamet ja Välisluureamet.

Muudatuste sihtrühm on ka sideettevõtjad⁶, kellel tekib kohustus päringute alusel edastada andmeid, mida nad säilitavad tulenevalt seaduses ette nähtud säilitamiskohustusest ning lisaks andmeid, mida säilitatakse ärilistel eesmärkidel. Arvestades asjaolu, et seni on kehtinud üldine säilitamiskohustus ning samal ajal on säilitatud andmeid ka ärilisel eesmärgil, siis eelnõus sätestatud muudatuste rakendamiseks võivad olla vajalikud arendused elektroonilise liidese kaudu päringute tegemise osas. Sideettevõtjad peavad arvestama andmetele juurdepääsu võimaldamisel, et andmeid, mis on säilitud riigi julgeoleku tagamise eesmärgil, võib väljastada ainult julgeolekuasutustele.

Sihtrühmaks saab lugeda ka andmesubjekte ehk isikuid, kes kasutavad elektroonilise side teenuseid ning kelle andmeid sideettevõtjad saavad vastavalt seadusele säilitada. Eelnõuga laiendatakse andmesubjektide eraelu puutumatuse kaitset.

Päringute tegemise alused nii KrMS-s, VTMS-s, JAS-s kui ka muudes seadustes jäävad endiseks ning asutuste ring, kellel on õigus päringuid teha, ei muutu. Päringute objektiks on edaspidi andmed, mida sideettevõtjad säilitavad tulenevalt seaduses sätestatud säilitamiskohustusest ja andmed, mida säilitatakse nende omal algatusel ärilisel eesmärgil. Sellel põhjusel ei too muudatused kaasa ka sotsiaalseid mõjusid. Muudatuste tulemusena viiakse Eesti õigus kooskõlla Euroopa Liidu Kohtu praktikaga ning nendega ei kaasne ebasoovitava mõju riski.

6.1. Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele

Kavandatava eelnõu seadusena jõustumine mõjutab positiivselt riigi julgeolekut ja välissuhteid, kuna nähakse ette selged reeglid sideandmete päringuteks ning luuakse võimalus nende andmete kasutamiseks eelkõige kriminaal- ja väärteomenetluses, samuti riigi julgeoleku tagamise eesmärgil. See aitab lahendada kohtupraktikas kujunenud olukorda, kus Eesti seadusandluse ja Euroopa Kohtu praktika vahelise vastuolu tõttu on sideandmete tõendina kasutamine praktiliselt võimatu. Päringute võimaldamine tõhustab ühtlasi kriminaalmenetluselast piiriülest koostööd, aitab võidelda paremini piiriülese kuritegevusega ja mõjutab seeläbi positiivselt välissuhteid.

6.2. Mõju riigiasutuste töökorraldusele ja kuritegude avastamisele

Eelnõuga kavandatud muudatused ei too kaasa olulisi põhimõttelisi muudatusi asutuste, sealhulgas kohtuväliste menetlejate, uurimisasutuste, prokuratuuri ja kohtute töökorralduses. Päringute tegemise alused on jätkuvalt KrMS-s, VTMS-s ja eriseadustes, kuid muutub õiguslik alus andmete väljastamiseks sideettevõtjate poolt. Selge õiguslik alus päringute tegemiseks võimaldab tulevikus vähendada vaidlusi ja kaebusi sideandmete päringute ja saadud andmete kasutamise kohta. Muude menetluste, sealhulgas riikliku järelevalve teostamise eesmärgil hakkaks edaspidi päringuteks lube andma kohus ning selle võrra võib suurened ka kohtute töökoormus.

Samas kaasneb muudatusega risk kuritegude avastamise efektiivsusele, kuna riikliku säilitamiskohustuse asendamine sideettevõtjate ärilise huviga muudab tõendite kättesaadavuse ebaühtlaseks. Kuna andmete säilitamise aeg ja ulatus sõltuvad edaspidi iga konkreetse sideettevõtja ärilisest vajadusest (nt arveldustsükli pikkusest), võib tekkida olukordi, kus uurimiseks vajalikud andmed on menetluse alustamise hetkeks juba kustutatud või andmete

⁶ ESS § 2 p 5 – elektroonilise side ettevõtja (edaspidi *sideettevõtja*) on isik, kes osutab lõppkasutajale või teisele üldkasutatava elektroonilise side teenuse osutajale üldkasutatavat elektroonilise side teenust, st nt Elisa, Telia, Tele2.

koosseis pole piisav, et kuritegu tõendada. See võib pärssida eriti nende kuritegude avastamist, mis tulevad ilmsiks pikema aja möödudes (nt majandus- ja korrupsioonikuriteod, seksuaalkuriteod, küberkuriteod, organiseeritud kuriteod). Lisaks võib andmete koosseisu erinevus pakkujate kaupa muuta tõendite kogumise protsessi killustatuks ja vähem prognoositavaks võrreldes varasema ühetaolise süsteemiga.

Senine praktika on siiski näidanud, et sideandmete päringuid kriminaalmenetluse eesmärkidel tehakse suhteliselt erandlikult ning päringute arv aastas järjest vähenenud. 2022.a esitati 377 taotlust, 2023.a 321 taotlust 2024.a 167 taotlust ja 2025.a 83 taotlust sideandmete päringuks.

6.3. Mõju sideettevõtjatele ja elektroonilise side teenuse kasutajatele (andmesubjektidele)

Sideettevõtjate jaoks halduskoormus oluliselt ei suurene, kuna päringute maht jääb eelduslikult sarnasele tasemele nagu eelnevatel aastatel. Samuti säilitavad sideettevõtjad juba praegu sideandmeid oma äriliste eesmärkide täitmiseks. Samas muutub oluliselt selgemaks õiguslik regulatsioon sideandmete päringute tegemise kohta. Kuna eelnõuga nähakse ette eraldi andmete säilitamise võimalus riigi julgeoleku tagamise eesmärgil, siis sellisel viisil säilitatud andmetele tuleb näha ette juurdepääs üksnes julgeolekuasutustele.

Sideettevõtjate osutatavate elektrooniliste teenuste kasutajate seisukohalt suurendab muudatus õigusselgust - praegu kohtupraktikas valitsev mõnetine segadus lahendatakse selge regulatsiooniga, mille järgi on edaspidi selge, milliseid sideandmeid ja missuguses mahus saab süüteomenetluses kasutada. Andmesubjektide (ennekõike inimeste jaoks, kelle andmeid talletatakse) jaoks tähendab muudatuste jõustumine seda, et nendele sideteenuste osutamise käigus tekkivaid sideandmeid saab edaspidi süüteomenetlust toimetavatele asutustele edastada üksnes ulatuses, milles need andmed on sideettevõtjal vastavalt seaduses sätestatud säilitamiskohustustele ja äriliste eesmärkide täitmiseks. Võrreldes ESS §-s 111¹ sätestatud lausalise säilitamiskohustusega on ärilisel eesmärgil säilitatavaid andmeid vähem ning neid säilitatakse lühemat aega, mistõttu andmesubjekti eraelu puutumatus on eelnõu jõustumise järel kaitstud seni seaduses sätestatust suuremas mahus.

Seadusandja on lisaks juba varasemalt väljendanud seisukohta, et kriminaalmenetluses on võimalik päringuid teha ärilisel eesmärgil säilitatud andmetega seoses. Näiteks Riigikogu poolt 15.12.2021 vastu võetud kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu 392 SE⁷ kolmanda lugemise seletuskirjas on märgitud muuhulgas järgmist.

See ei tähenda aga, et kriminaalmenetluse eesmärgil (ning kõnesoleva eelnõuga sätestatud tingimustel) ei võiks kohtu loal teha päringuid nende sideandmete osas, mis on sideettevõtjal olemas sõltumata ESS § 111¹ lg-s 2 sätestatud säilitamiskohustusest. Nii näiteks töötlevad sideettevõtted sideandmeid ka ärilisel ning sideteenuse nõuete ja kvaliteedi põhimõtete järgimise eesmärgil (vt nt ESS § 87 lõike 1 punktid 1, 2, 3, 7 ja 10, § 102 lg 4 ja § 103) sõltumata riigi poolt sätestatud säilitamiskohustusest (vt ka Riigikohtu otsused 1-16-6179, p 75 ja 3-1-1-51-14, p 22.3). Sideettevõtjad ei säilita andmeid, mida nad sideteenuse osutamise käigus ei loo ega töötle (ESS § 111¹ lõige 4 esimene lause). Eelnõuga (392 SE) kavandatav KrMS § 90¹ lg 2 viitab küll ESS § 111¹ lg-s 2 loetletud andmetele, kuid mitte ESS § 111¹ lg 2 alusel säilitatud andmetele. Kuni sideandmete säilitamise regulatsiooni muutmiseni saab seega Riigikohtu otsusest nr 1-16-6179 ja seal viidatud Euroopa Kohtu praktikast tulenevalt kõnesoleva eelnõuga kavandatud KrMS § 90¹ lg-s 2 sätestatud päringuga küsida välja üksnes andmeid, mis on sideettevõtjal olemas sõltumata ESS § 111¹ lg-s 2 sätestatud säilitamiskohustusest. See

⁷ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/69f4f636-076c-487f-93c2-3827044cfb50/kriminaalmenetluse-seadustiku-muutmise-seadus/>

kitsendus ei kohaldu KrMS § 90¹ lg-s 1 sätestatud nn identiteedipäringutele (vt ka 1-16-6179, p 106).

Vastav muudatus jõustus 01.01.2022 ning seda rakendati probleemideta kuni oktoobrini 2024, mil jõustus eelpool märgitud Tartu Ringkonnakohtu määruse nr 1-24-1694, millega välistati ESS §-s 111¹ loetletud sideandmete kasutamine kriminaalmenetluses. Seega ei ole arutelud ärilisel eesmärgil säilitatud andmete pärimisest ja kasutamist midagi uut ja seninägematut ning vastav loogika toimis kuni oktoobrini 2024.

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

Kuna eelnõuga ei planeerita põhimõttelisi muudatusi võrreldes kehtiva korraga, ei kaasne muudatustega eelduslikult märkimisväärset kulude kasvu ega vähenemist. Sideettevõtjatel on võimalik jätkata andmete säilitamist sarnaselt seni kehtinud tingimustele ja korras, sealhulgas säilitada andmeid ühtses süsteemis. Samas peavad sideettevõtjad üle vaatama säilitustähtaegu süsteemides ja arvestama äriliselt säilitatud andmete kohta tehtavate päringutega. Samuti puudub alus arvata, et eelnõu mõjutaks riigi tulusid.

ESS § 114 lõikes 3 tehtava muudatuse ning ESS-s sätestatud juhtudel sideettevõtjate riist- ja tarkvaraga seotud kulude hüvitamine antakse Justiits- ja Digiministeeriumilt Siseministeeriumile. Sellega seoses on tulenevalt riigieelarve strateegiast vajalik Siseministeeriumi eelarvesse kanda nende kulude katmiseks alates 2027.a 300 000 eurot.

8. Rakendusaktid

Eelnõu seadusena vastuvõtmise korral on vajalik kehtestada Vabariigi Valitsuse määrusega säilitamisele kuuluvate andmete kategooriad. Andmekategooriad jääksid samaks võrreldes kehtiva olukorraga ja andmetega, mida sideettevõtjad hetkel säilitavad.

Eelnõu jõustumisel on vajalik muuta ka Vabariigi Valitsuse 07.07.2005 määrust nr 160 „Sideettevõtjale sõnumite ülekandmise ja teabe andmise kulude hüvitamise kord“. Samuti on vajalik tunnistada kehtetuks justiits- ja digiministri 24.09.2025 käskkiri „Asjatundjate komisjoni moodustamine“ ning sarnase sisuga käskkiri siseministri poolt.

9. Seaduse jõustumine

Eelnõu on kavandatud jõustuma mitmes osas. Eelnõu jõustub 01.11.2026, välja arvatud ESS § 111³, mis jõustub üldises korras ning ESS § 114 lg 3 muudatus, mis jõustub 01.01.2027. Tulenevalt sideettevõtjate vajadusest muudatustega kohaneda kavandatakse eelnõu jõustumine kahes osas. ESS § 111³ jõustub üldises korras ning see võimaldab julgeolekuasutustel alustada ettevalmistusi ohuhinnangu esitamiseks Vabariigi Valitsusele ning Vabariigi Valitsuse korralduse ettevalmistamist ja vastuvõtmist. Ülejäänud eelnõu jõustub 01.11.2026 ning see tagaks ühtlasi selle, et Vabariigi Valitsuse korraldus ja ülejäänud eelnõu jõustuks samaaegselt ning julgeolekuasutustel ei tekiks lünka andmete juurdepääsu osas.

ESS § 114 lg 3 jõustub 01.01.2027. Kuna muudatuse tulemusena hüvitatakse edaspidi ESS-s sätestatud juhtudel sideettevõtjatele kulud riigieelarvest Siseministeeriumi eelarve kaudu, siis otstarbekas on muudatuse jõustumine uuel kalendriaastal. See võimaldaks ühtlasi ka vajalike muudatuste tegemise ministeeriumite eelarvetes.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse 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, Tartu Ülikooli õigusteaduskonnale ja Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidule.

Algatab Vabariigi Valitsus 2026. a nr

(allkirjastatud digitaalselt)