

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

1. Sissejuhatus

1.1.Sisukokkuvõte

Eelnõu eesmärk on muuta Eestis sidetehniliste andmete (edaspidi sideandmete) kogumise korda nii, et inimeste põhiõigused oleks kaitstud vastavalt Euroopa Liidu õigusele. Selleks lõpetatakse senine riigi sunnil laiaulatuslik sideandmete kogumine ning tühistatakse senine elektroonilise side seaduse paragrahv 111¹. Süüteomenetlustes tohib edaspidi tõendina kasutada üksnes ärilisel eesmärgil kogutud sideandmeid ning konkreetse kuriteo uurimiseks vajalikke andmeid (nn *quick freeze* ehk sideandmete kiirsäilitamine). Väärteomenetlustes piiratakse sideandmete kasutamine üksnes raskete või organiseeritud väärtegudega. Äärmuslikele, kogu ühiskonna turvalisust ja riigi püsimist ohutavatele olukordadele nähakse igaks juhuks ette võimalus üksnes Vabariigi Valitsuse põhjendatud otsusega ning Riigikogu kaasates otsustada lühiajaline laialdasem, ent endiselt piiratud sideandmete kogumine.

Nende eesmärkide täitmiseks muudetakse kriminaalmenetluse seadustikku (KrMS), väärteomenetluse seadustikku (VTMS), elektroonilise side seadust (ESS) ja mitut teist seadust. Lisaks lahendatakse praktikas tekkinud probleemid, mis puudutavad sideandmete päringuid ja sideandmete kasutamist kriminaal- ja väärteomenetlustes. Eelnõu puudutab üksnes tehniliste sideandmete pärimist sideettevõtjatelt, täpsemalt lõppkasutaja tuvastamiseks vajalike andmete ning liiklus- ja asukohaandmete säilitamist ja pärimist.

Eelnõuga ei reguleerita juurdepääsu sideseansside sisule (näiteks sõnumite, kõnede ega alla ja üleslaaditud failide sisule).

Kehtiva õiguse kohaselt saab Eestis kriminaal- ja väärteomenetlustes kasutada sideandmeid, mida on säilitatud üldise säilitamiskohustuse raames ja mida on sideettevõtjatelt süüteomenetlustes saadud kohtu loa alusel. Sideandmed on elektroonilise side teenuse osutamisega seotud andmed, mis annavad teenuse kohta tausta- või lisateavet ning mis luuakse või mida töödeldakse teenuseosutaja infosüsteemis. Sellised andmed on näiteks sõnumi või muu suhtluse allikas ja sihtkoht, seadme asukohaandmed, kuupäev, kellaaeg, kestus, suurus, marsruut, formaat, kasutatav protokoll ja tihenduse liik, samuti muud elektroonilise side metaandmed. Sideandmed hõlmavad ka andmeid, mis ei ole abonendiandmed, kuid mis on seotud kasutaja teenusele juurdepääsu seansi alguse ja lõpetamisega, sealhulgas teenuse kasutamise kuupäev ja kellaaeg ning teenusesse sisse- ja väljalogimine. Sideandmed ei puuduta edastatavate sõnumite sisu.

Euroopa Liidu Kohus ja Riigikohus on leidnud, et üldiselt ja ühetaoliselt säilitatud liiklus- ja asukohaandmete kasutamine süüteomenetlustes ei ole lubatud, sest see ei vasta Euroopa Liidu isikuandmete ja eraelu puutumatuse kaitse nõuetele. Erandiks on üksnes elektroonilise side teenuse kasutaja tuvastamiseks vajalikud andmed ja IP-aadresside andmed. Täpsemalt selgitatakse kohtuotsuste sisu seletuskirja järgmises peatükis.

Eelnõu eesmärk on tagada, et sideandmete säilitamine, tehtavad sideandmete päringud ja selle tulemusel saadud andmete kasutamine oleksid Euroopa Liidu õigusega kooskõlas. Eelnõu mõjutab õiguskaitseasutuste töökorraldust ja tõendite kogumise viise ning tugevdab inimeste põhiõiguste kaitset ja aitab tagada Eesti seaduste kooskõla Euroopa Liidu õigusega. Muudatused annavad inimeste sideandmetele selgema kaitse ning loovad õiguskaitseasutustele selged protseduurireeglid selle kohta, kuidas sideandmeid kriminaal- ja väärteomenetluses kasutada.

- 1) Edaspidi säilitatakse üldiselt ja ühetaoliselt üksnes **elektroonilise side teenuse kasutaja tuvastamiseks vajalikke andmeid ja IP-aadresside andmeid**. Telefoni- ja mobiiltelefoniteenuse osutamisega seotud liiklus- ja asukohaandmete (kehtiv ESS § 111¹ lg 2) üldine säilitamiskohustus kaotatakse.
- 2) Edaspidi saavad õiguskaitseasutused kriminaal- ja väärteomenetluses teha päringuid kasutaja tuvastamiseks vajalike sideandmete kohta ning kasutada ka neid sideandmeid, mida sideettevõtjad säilitavad oma **ärilisel eesmärgil**.
- 3) Selleks, et tagada sideettevõtja poolt ärilisel eesmärgil säilitatud andmete kättesaadavus konkreetsetes menetluses, nähakse ette võimalus, et pädev asutus saab taotleda nende **andmete kiirsäilitamist konkreetse menetluse raames (*quick freeze*)**.
- 4) Samuti nähakse ette täiendavad erandlikud ja lühiajalised alused andmete säilitamiseks väga raske **kuritegevuse** (nt inimsusevastased kuriteod ja sõjakuriteod, terroriakt ja sellega seotud kuriteod, inimkaubandus, riigivastased kuriteod, narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ebaseaduslik käitlemine, korruptsioonikuriteod, rahapesu, kuritegelikku ühendusse kuulumine, relvade, laskemoona ja lõhkematerjali ebaseaduslik käitlemine, muud kuriteod, mille puhul on tegemist ohtliku või organiseeritud kuritegevusega) **vastu võitlemise ning riigi julgeoleku tagamise eesmärgil**. Väga raske kuritegevuse vastu võitlemise eesmärgil nähakse ette sihistatud ajutise säilitamiskohustuse võimalus Vabariigi Valitsuse korralduse alusel, lähtudes konkreetsetest geograafilistest piirkondadest, kus on faktiliselt tavapärasest oluliselt kõrgem raske kuritegevuse tase. Riigi julgeoleku tagamise eesmärgil nähakse ette võimalus andmete ajutiseks säilitamiseks Vabariigi Valitsuse korralduse alusel, kui **riigi julgeolekut ähvardab kõrgendatud või vahetu oht**. Julgeoleku tagamise eesmärgil säilitatud andmeid süüteomenetluses kasutada ei saa, need on kasutatavad riigi julgeoleku tagamise eesmärgil läbi viidavas haldusmenetluses.

1.2. Halduskoormuse suurenemine ja vähendamine

Sideettevõtjate halduskoormus suureneb, kuna nähakse ette senisest erinev säilitamiskord. Kui siiani pidid sideettevõtjad säilitama kõiki andmeid ühetaoliselt, siis uue regulatsiooni kohaselt tuleb neil eristada kasutaja tuvastamiseks vajalike andmete säilitamist ning sideteenuse liiklus- ja asukohaandmete säilitamist, sealhulgas nende andmete võimalikku sihistatud säilitamist kuritegevuse vastu võitlemise eesmärgil ja üldist võimalikku säilitamist julgeoleku tagamiseks. Halduskoormus kaasneb uue regulatsiooni jõustamiseks vajalike muudatustega ning säilitamise ja eri juurdepääsudega seotud püsikuludega. Kui eeldada, et päringute tegemise ja neile vastamise viis ei muutu senisest keerukamaks, on lisanduv koormus ajutine. Ka praegu kehtib kord, kus sideettevõtjad säilitavad andmeid nii riigi kehtestatud säilitamiskohustuse alusel kui ka ärilistel eesmärkidel.

Sideettevõtjatel tuleb seadusemuudatusest lähtudes üle vaadata ja uuendada olemasolevad andmete säilitamise protsessid ja reeglid, samuti tuleb muutunud õiguskeskonnas vaadata üle päringute tegemise ja andmete väljastamise reeglid. Lisaks võib tekkida vajadus ajakohastada päringute tegemiseks kasutatavaid elektroonilisi ühendusi.

Kuna eelnõukohase seadusega muudetakse ja tunnistatakse kehtetuks senisel kujul ESS §-§-s 111¹ sätestatud säilitamiskohustus, on vaja korrastada ja muuta ära viited nii ESS-i teistes paragrahvides kui ka mitmes teises seaduses. Lisaks täpsustatakse ESS-is muid sideandmete kasutamise seotud sätteid ning nähakse ette põhjalikum järelevalve sideandmete päringute tegemise üle, mida teostavad Prokuratuur ja Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjon.

Seoses halduskoormuse suurendamisega on ette nähtud ka eraldiseisvad lahendused halduskoormuse vähendamiseks. Kuigi eelnõuga kaasneb sideettevõtjate senisest keerukam sideandmete säilitamise ja andmetele juurdepääsu raamistik, valmistab Justiits- ja Digiministeerium samal ajal ette menetlusseadustike muudatusi, mille eesmärk on vähendada kohtutes üldist bürokratiat ning lihtsustada e-toimiku kasutamist. Muudetakse ka Vabariigi Valitsuse 03.01.2013 määrust nr 4 „Jälitustoimingust teavitamise ja jälitustoimiku tutvustamise kord“. Halduskoormuse vähenemine seisneks selles, et normi adressaadid saaksid edaspidi materjalidest koopiaid ega peaks iga kord jälitustoimiku materjalidega tutvumiseks minema kohapeale jälitustoimingut teinud uurimisasutusse. See vähendaks erasektori, sealhulgas ettevõtete ja vabaühenduste halduskoormust.

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).

Lisaks toimusid eelnõu koostamisel kohtumised huvirühmadega ning eelnõu lõppversiooni panustasid olulisel määral Kristian Pärt (Siseministeerium), Margit Gross (Kaitseministeerium), Mari Liis Tori (Kaitsepolitseiamet), Jaana-Helen Luik (Välisluureamet), Ene Ginter (Politsei- ja Piirivalveamet), Ivo Päeske (Politsei- ja Piirivalveamet), Roger Kumm (Politsei- ja Piirivalveamet), Taavi Pern (Riigiprokuratuur), Keilin Tammepärg (ITL), Kristiina Maasik (Telia), Laura Laid (Telia), Allan Aedmaa (Elisa), Taivo Kendla (Tele2), Silver Reinsaar (Walless, Eesti Advokatuur), Andri Rohtla (Levin, advokatuur), Kristel Niidas (Justiits- ja Digiministeerium), Andreas Kangur (Justiits- ja Digiministeerium), Georg Teiter (Justiits- ja Digiministeerium), Kristi Värk (Justiits- ja Digiministeerium), Mari-Liis Sööt (Justiits- ja Digiministeerium), Illimar Pärnamägi (Justiits- ja Digiministeerium), Eleri Kästik (Justiits- ja Digiministeerium).

Eelnõu on keeleliselt toimetanud Justiits- ja Digiministeeriumi õigusloome korralduse talituse toimetaja Helen Noormägi (helen.noormagi@justdigi.ee).

1.3. Märkused

Eelnõuga muudetakse kriminaalmenetluse seadustiku redaktsiooni RT I, 03.06.2026, 11, väärteomenetluse seadustiku redaktsiooni RT I, 30.06.2026, 111, elektroonilise side seaduse redaktsiooni RT I, 03.07.2026, 12, Kaitseväe korralduse seaduse redaktsiooni RT I, 03.02.2026, 11, korrakaitse seaduse redaktsiooni RT I, 07.04.2026, 7, maksukorralduse seaduse redaktsiooni RT I, 15.04.2026, 5, politsei ja piirivalve seaduse redaktsiooni RT I, 03.06.2026, 17, relvaseaduse redaktsiooni RT I, 30.06.2026, 98, 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, vangistus seaduse redaktsiooni RT I, 26.06.2025, 20, välismaalaste seaduse redaktsiooni RT I, 30.06.2026, 103 ja väärtpäberituru seaduse redaktsiooni RT I, 30.12.2025, 7.

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

Eelnõu tugineb Justiits- ja Digiministeeriumi 2025. aastal ettevalmistatud eelnõule ning hilisematele põhjalikele aruteludele huvirühmadega. Eelnõu varasem versioon on kättesaadav eelnõude infosüsteemis EIS (<https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/0190ae85-18e3-44e4-8e86-18faced4854a>).

Eelnõu ei ole seotud ühegi muu menetluses oleva eelnõuga. Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga (ptk 7.2: „Õigusriik“: „Looma kriminaalmenetlusse võimaluse teha päring elektroonilise side tehniliste andmete kohta, mida sideettevõtjad omal algatusel säilitavad“).

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 sideandmete päringute tegemist ja kasutamist kriminaal- ja väärtemenetluses. Lisaks nähakse Euroopa Liidu Kohtu praktikaga kooskõlas ette andmete kiirsäilitamine, andmete sihistatud säilitamine raske kuritegevuse vastu võitlemise eesmärgil ning andmete ajutine säilitamine riigi julgeoleku tagamise eesmärgil.

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 lahendamisega.

Eelnõu väljatöötamisel on lähtutud järgmistest sideandmete regulatsiooni olulisemalt mõjutanud kohtuotsustest.

Tabel 1. Olulisemad sideandmete regulatsiooni mõjutavad kohtuotsused

Euroopa Kohtu otsused	Riigikohtu otsused
2014, C-293/12, C-594/12, Digital Rights Ireland	18.06.2021, 1-16-6179
2016, C-203/15, C-698/15, Tele2/Watson	20.03.2026, 1-23-1551
2020, C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, La Quadrature du Net*	27.04.2026, 1-24-4898
2021, C-746/18 Prokuratuur,	
2022, C-140/20, Garda Siochana*	
2022, C-793/19, C-794/20, SpaceNet	
2022, C-339/20, C-397/20, VD SR	
2024, C-470/21, La Quadrature du Net 2*	

* Mõjukaimad otsused, mida on seletuskirjas põhjalikumalt käsitletud.

C-511/18, C-512/18, C-520/18, La Quadrature du Net

Ei ole lubatud seadusandlikud meetmed, milles on ennetava meetmena ette nähtud liiklus- ja asukohaandmete üldine ja vahet tegemata säilitamine. Riigid ei tohi kohustada sideoperaatoreid ennetavalt ja igaks juhaks kõigi kodanike liiklus- ja asukohaandmeid (kes kellele helistas, millal, kus asus) massiliselt salvestama.

Lubatud on IP-aadresside üldine ja vahet tegemata säilitamine riigi julgeoleku kaitsmise, raskete kuritegude vastu võitlemise ja avalikku julgeolekut ähvardava ettearvatava,

kõrgendatud või vahetu ohu ennetamise eesmärgil ajavahemikuks, mis on piiratud tingimata vajalikuga.

Lubatud on seadusandlikud meetmed, mis näevad ette riigi julgeoleku kaitsmise, kuritegevuse vastu võitlemise ja avaliku julgeoleku kaitsmise eesmärgil elektroonilise side vahendite kasutajate identiteediga seotud andmete üldise ja vahet tegemata säilitamise.

Lubatud on seadusandlikud meetmed, mis võimaldavad riigi julgeoleku kaitse eesmärgil teha elektroonilise side teenuste osutajatele ettekirjutuse säilitada liiklus- ja asukohaandmeid üldiselt ja vahet tegemata olukordades, kus liikmesriik seisab silmitsi riigi julgeolekut ähvardava ohuga, mis osutub tõeliseks ja vahetuks või ettearvatavaks, kusjuures ettekirjutuse tegemise otsust võib kontrollida kas kohus või sõltumatu haldusasutus.

Lubatud on seadusandlikud meetmed, mis näevad ette riigi julgeoleku kaitsmise, raskete kuritegude vastu võitlemise ja avalikku julgeolekut ähvardava ettearvatava, kõrgendatud või vahetu ohu ennetamise eesmärgil liiklus- ja asukohaandmete eesmärgipärase säilitamise, mis on objektiivsete ja mittediskrimineerivate asjaolude alusel piiritletud vastavalt andmesubjektide kategooriatele või geograafilise kriteeriumi põhjal ja ajaliselt piiratud tingimata vajalikuga, mida on võimalik pikendada.

C-140/20, Garda Siochana

Lubatud on seadusandlikud meetmed, mis näevad raske kuritegevuse vastu võitlemise ja avalikku julgeolekut ähvardava ettearvatava, kõrgendatud või vahetu ohu ärahoidmise eesmärgil ette:

- **liiklus- ja asukohaandmete eesmärgipärase säilitamise**, mis on objektiivsete ja mittediskrimineerivate asjaolude alusel **piiritletud vastavalt andmesubjektide kategooriatele või geograafilise kriteeriumi põhjal ja piiratud ajavahemikuga**, mis on tingimata vajalik, kuid mida on võimalik pikendada;
- **sideühenduse lähtepunktile omistatud IP-aadresside üldise ja vahet tegemata säilitamise ajavahemikuks, mis on piiratud tingimata vajalikuga;**
- **elektroonilise side vahendite kasutajate identiteediga seotud andmete üldise ja vahet tegemata säilitamise ning**
- võimaluse teha pädeva asutuse otsusega, mille suhtes tehakse tõhusat kohtulikku kontrolli, elektroonilise side teenuste osutajatele ettekirjutuse nende valduses olevaid liiklus- ja asukohaandmeid kindlaksmääratud aja jooksul **kiirsäilitada**, kui need meetmed tagavad selgete ja täpsete reeglitega, et kõnealuste andmete säilitamisel järgitakse sellega seotud materiaalõiguslikke ja menetluslikke tingimusi ning et andmesubjektidel on tõhusad tagatised kuritarvituste ohu vastu.

Riigikohtu 18.06.2021. a otsus 1-16-6179

Arvestades et ESS § 111¹ lõige 2 ja KrMS § 90¹ lõige 2 on Euroopa Liidu õigusega vastuolus, on kehtiva seaduse kohaselt välistatud kriminaalmenetluse eesmärkidel sideandmete säilitamine ja kasutamine kuni ajani, mil eelkõige direktiivi 2002/58/EÜ artikli 15 lõige 1 (vt Euroopa Kohtu otsuse p 15) viisipäraselt, sealhulgas Euroopa Kohtu tõlgenduspraktikat arvestades, Eesti õigusesse üle võetakse.

Õigusvastaselt säilitatud andmete kasutamiseks lubade andmine ja andmete kasutamine on pärast La Quadrature du Neti otsust välistatud. Selle otsusega kinnitati, et liiklus- ja asukohaandmete üldine ja vahet tegemata ennetav säilitamine on mitme liikmesriigi, sealhulgas Eesti argumentidest hoolimata direktiivi 2002/58/EÜ artikli 15 lõikega 1 vastuolus ning seda sõltumata juurdepääsule seatud tingimustest.

Päringute tegemise keeld ei hõlma KrMS § 90¹ lõikes 1 nimetatud teavet (kasutaja identiteedi päringud) ega juhtumeid, mil sideettevõtjal tuleb võimaldada sidevõrgule juurdepääs ESS § 113

tingimuste kohaselt või väljastada andmeid muude ESS § 102 lõikes 2 nimetatud tingimuste olemasolul.

Riigikohtu 20.03.2026. a otsus 1-23-1551

Ärilisel eesmärgil salvestatud sideandmete kasutamine süüteomenetluses ei ole põhimõtteliselt välistatud. Sellisel juhul peab aga olema muu hulgas tuvastatav, et andmed on salvestatud ja säilitatud justnimelt teenuse turustamiseks, arvete esitamiseks ja/või lisaväärtusteenuste osutamiseks vajalikul määral ja vajaliku aja jooksul.

See tõendamiskoormis lasub tõendi esitajana Prokuratuuril. Andmete kogumise ja säilitamise õiguspärasuse tõendamiseks ei ole piisav esitada pelgalt väide, et küsiti vaid ärilisel eesmärgil säilitatud andmeid. Olukorras, kus riik on kohustanud sideettevõtjaid säilitama aastase perioodi jooksul järjepidevalt isikustatud kujul klientide erisuguseid sideandmeid, peab olema kohtumenetluses võimalik selgelt eristada, millised andmed on säilitatud õiguspäraselt ja millised isiku põhiõigusi rikkudes.

Riigikohtu 27.04.2026. a otsus 1-24-4898

Euroopa Liidu Kohus ei ole pidanud kasutaja identiteeti puudutavate andmete säilitamisega kaasnevat riivet üldjuhul raskeks. Nimetatud teabe säilitamine ning sellele juurdepääsu andmine on lubatav üldisel kuritegude ennetamise, uurimise, avastamise ja menetlemise eesmärgil üksnes siis, kui selle eesmärk on ainult kasutaja tuvastamine ja kui seda teavet ei ole võimalik seostada toimunud sidet puudutavate muude andmetega.

Seadusandliku meetmega pandud kohustus tagada IP-aadresside üldine ja vahet tegemata säilitamine võib olenevalt olukorrast olla põhjendatud eesmärgiga võidelda süütegude vastu üldiselt, kui on täielikult välistatud, et selline säilitamine võiks kaasa tuua andmesubjekti eraelu raskeid riiveid. Raske riive võib tekkida siis, kui IP-aadressid seostatakse sideettevõtja poolt säilitatud muu liiklus- ja asukohaandmete kogumiga, tehes selle kaudu andmesubjekti eraelu kohta täpseid järeldusi. Kui liikmesriik soovib kehtestada elektroonilise side teenuste osutajatele IP-aadresside üldise ja vahet tegemata säilitamise kohustuse selleks, et saavutada süütegude vastu võitlemisega seotud eesmärk üldiselt, peab säilitamiskorraldus tagama eri liiki andmete kindla eraldatuse, avaliku sektori asutuse korrapärase järelevalve säilitamise üle ning ka säilitamise kestuse piiratuse.

Tegemist on pigem lõppkasutaja identiteedi-, mitte tavapäraste liiklusandmetega. Nende andmete säilitamise ja neile juurdepääsu lubatavuse kasuks räägib nii vajadus tuvastada kuriteos kahtlustatav kui ka see, et selle teabe säilitamine ega kasutamine ei toonud kriminaalasja materjalist nähtuvalt kaasa süüdistatava õiguste rasket riivet.

Eeltoodud otsustest nähtub, et praegu 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.

Kuna eelnõukohase seadusega tunnistatakse kehtetuks senine ESS §-s 111¹ sätestatud säilitamiskohustus, siis on vaja muuta nii ESS-i kui ka teiste seaduste sätteid, milles praegu viidatakse ESS §-le 111¹. Need muudatused on oma olemuselt ühetaolised ja tehnilist laadi ega loo juurde uusi aluseid sideandmete päringuteks.

Välisriikide näited

Eesti järgib nende Euroopa Liidu liikmesriikide praktikat (nt Austria, Saksamaa, Holland, Rumeenia, Sloveenia), kes on juba varem loobunud üldisest sideandmete säilitamisest, tuginedes kõrgemate kohtute otsustele ja põhiseaduslikkuse põhimõtetele. Mõne teise riigi (nt Belgia, Taani) keeruka ja kulusid suurendava süsteemi rakendamine ei ole Eesti turu väiksust ja proportsionaalsuse põhimõtet arvestades põhjendatud. Sellised lahendused tooksid kaasa märkimisväärse tehnilise ja rahalise koormuse nii sideettevõtjatele kui ka riigieelarvele.

Läti

Kehtib üldine sideandmete säilitamiskohustus.

Soome

Soome seadus näeb jätkuvalt ette üldise ja ühetaolise säilitamiskohuse sideettevõtjatele. Siseministerium otsustab täiendavalt, millistele ettevõtjatele see kohustus laieneb. Praegu on see kohustus kehtestatud suuremate ettevõtete kohta.

Kehtib üldine säilitamiskohustus telefoni- ja internetiteenuse osutamisel tekkinud andmete kohta, ent säilitamise tähtajad on erinevad:

- telefoniteenus – 12 kuud;
- internetitelefoniteenus – 6 kuud;
- internetiteenus – 9 kuud.

Andmete kasutamine on lubatud nii raskete kuritegude uurimise kui ka riigi julgeoleku tagamise eesmärgil.

Rootsi

Rootsi seadus näeb jätkuvalt ette üldise ja ühetaolise säilitamiskohustuse, kuigi seadust muudeti pärast Euroopa Liidu Kohtu otsuseid C-203/15, C-698/15 Tele2/Watson. Telefoni- ja mobiiltelefoniteenusega seotud andmeid säilitatakse 6 kuud, sealhulgas asukohaandmeid üksnes 2 kuud. Internetiteenusega seotud andmeid säilitatakse 10 kuud.

Belgia

Belgia on loonud sideandmete säilitamiseks keerulise ja kihilise raamistiku, mis näeb ette sideandmete üldise säilitamise geograafiliste piirkondade kaupa järgmiselt:

- kõrge kuritegevuse tasemega piirkonnad ning säilitamise tähtaeg sõltub konkreetse piirkonna kuritegevuse tasemest. Säilitamise tähtajad on vastavalt 6, 9 või 12 kuud;
- piirkonnad, kus võib esineda kõrge oht riigi julgeolekule. Säilitamise tähtaeg on 12 kuud.;
- piirkonnad, kus võib esineda oht riigi julgeolekule või raske kuritegevuse oht (nt valitsusasutuste, lennujaamade ja sadamate asukohad). Säilitamise tähtaeg on 12 kuud.

Lisaks säilitatakse üldiselt kasutaja tuvastamisega seotud andmeid tähtajaga 12 kuud.

Andmete kasutamine on lubatud raskete kuritegude uurimise ja riigi julgeoleku tagamise eesmärgil.

Prantsusmaa

Kehtib üldine sideandmete säilitamise kohustus riigi julgeoleku tagamiseks. Andmeid säilitatakse 1 aasta. Andmete kasutamine on lubatud julgeoleku tagamise ja raskete kuritegude uurimise eesmärgil.

Taani

Politseil on seaduse kohaselt õigus kohustada sideettevõtjaid säilitama andmeid isiku, terminalseadme või geograafilise piirkonna tunnuse alusel järgmiselt:

- 3 aasta jooksul isiku puhul, keda on karistatud vähemalt kolmeaastase vangistusega;
- 5 aasta jooksul isiku puhul, keda on karistatud vähemalt kuueaastase vangistusega;
- 10 aasta jooksul isiku puhul, keda on karistatud vähemalt kaheksa-aastase vangistusega;
- 1 aasta telekommunikatsiooniseadmete kohta, mis on olnud pealtkuulamise ja jälgimise all, samuti seadmete kohta, mis on olnud kontaktis eelnimetatud seadmetega ning nende seadmete kehtivate või varasemate omanike kohta;
- 1 aasta jooksul andmeid geograafiliste piirkondade (3 km x 3 km) kohta, kus registreeritud kuritegevuse tase on vähemalt 1,5 korda kõrgem riigi keskmisest. See arvutatakse viimase 3 aasta kuritegevuse statistika alusel;
- 1 aasta jooksul andmeid geograafiliste piirkondade kohta, kus süüdimõistetud elanike arv on vähemalt 1,5 korda kõrgem riigi keskmisest;
- 1 aasta jooksul andmeid kõrge turvariskiga geograafiliste piirkondade ja objektide kohta nagu kuningliku pere residentsid, peaministri residents, saatkonnad, politseiasutused, vanglad, sillad, tunneli- ja praamiühendused, liiklussõlmed ja peamised maanteed, piiriületuspunktid, bussiterminalid, kaugliinirongiterminalid, linnalähiliinide rongijaamad, sõjaväelised objektid, kriitilise infrastruktuuri ettevõtted, lennuväljad;
- Kohtu loal 1 aasta jooksul andmeid isikute, terminalseadmete ja geograafiliste piirkondade kohta, kui on alust arvata, et need on seotud kuritegude toimepanemisega, mille eest võib mõista karistusena vähemalt kolmeaastase vangistuse.
- Justiitsministril on õigus kehtestada reeglid, mille kohaselt peavad sideettevõtjad sideandmeid säilitama üldiselt ja ühetaoliselt, kui asjaolude põhjal on alust arvata, et riigi julgeolekut ähvardab tõsine ja vahetu oht. Sellised reeglid võib kehtestada kuni 1 aastaks ning andmeid tuleb säilitada 1 aasta jooksul.

Praegu ei ole sideandmete säilitamise kohustust järgmistes EL liikmesriikides: Austria, Saksamaa, Holland, Rumeenia, Sloveenia. Austrias, Rumeenias ja Sloveenias tunnistasid kõrgemad kohtud vastavad sätted kehtetuks juba 2014. a ning Hollandis 2015. a. Saksamaal peatati seaduse rakendamine ja andmete säilitamine 2017. a.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

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

Tartu Ringkonnakohtu määrusest nr 1-24-1694 tulenevalt 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 muuta nii KrMS-i kui ka ESS-i, et uurimisasutustel oleks võimalik teha **kriminaalmenetluse jaoks** päringuid nii sideandmete kohta, mida sideettevõtjad säilitavad omal algatusel sõltumata riigi kehtestatud säilitamiskohustusest, kui ka andmete kohta, mida säilitatakse käesoleva eelnõuga kehtestatava kohustuse alusel, sealhulgas raske kuritegevuse vastase võitlemise eesmärgil.

01.01.2022 jõustunud KrMS § 90¹ muudatustega täpsustati sideandmete päringute tegemise tingimusi, sätestades muu hulgas kohtu loa nõude. Nimetatud eelnõu (kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu 392 SE) Riigikogu kolmandaks lugemiseks koostatud seletuskirjas selgitati, et Euroopa Liidu Kohtu praktika, eelkõige Eesti suhtes tehtud otsuse C-746/18, ning 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. Selline andmetöötlus ei ole seotud riigi kehtestatud andmete säilitamise kohustusega. Seetõttu leidis seadusandja juba toona, et kui päring tehakse ärilisel eesmärgil töödeldavate andmete kohta, on sideettevõtja kohustatud edastama üksnes need, mitte aga ESS § 111¹ alusel säilitatud andmeid.

Samas jäi ESS § 111¹ senisel kujul kehtima. See võimaldas Tartu Ringkonnakohtul eeldada, et andmed on esitatud ja saadud tulenevalt seadusega pandud säilitamiskohustusest – või et lausalise säilitamiskohustuse tõttu ei ole võimalik välistada, et edastati just selliselt säilitatud andmeid.

Riigikohus leidis 20.03.2026. a 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 juba näha, et seda tõendamiskohustust on keeruline, kui mitte võimatu täita, kuna sideettevõtjad säilitavad andmeid ühtses süsteemis ega suuda neid säilitamise eesmärkide alusel eristada.

Riigikohus on 27.04.2026. a 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 otsuses C-470/21 leidnud, et nende andmete säilitamine ja kasutamine on vajalik ja lubatud.

KrMS § 90¹ lõike 1 muutmise eesmärk on ühtlustada seadustes kasutatavaid termineid. Seetõttu jäetakse sõnastusest välja viide identifitseerimistunnustele ning viidatakse edaspidi üksnes lõppkasutaja tuvastamiseks vajalikele andmetele.

KrMS § 90¹ lõike 2 muutmise eesmärk on lahendada kohtupraktikas tekkinud olukord, kus sideandmete päring ja sideettevõtja poolt andmete edastamine seoti ESS § 111¹ alusel säilitatud andmetega. Sellega tekkis olukord, et ka ärilisel eesmärgil töödeldavate andmete puhul võis tekkida kahtlus, et tegemist on samade andmetega, mida sideettevõtja talletas riigi pandud säilitamiskohustuse tõttu. Seetõttu muudetakse eelnõuga senist ESS §-s 111¹ sätestatud säilitamiskohustust ja korrastatakse vastavad viited teistes seadustes.

Muudatusega sõnastatakse ümber kehtiv § 90¹ lõige 2 ja jäetakse sellest välja viide ESS §-le 111¹, mis näeb ette elektroonilise side ettevõtja kohustuse andmeid säilitada. KrMS §-s 90¹ sätestatakse, et päringut võib teha elektroonilise side ettevõtjale lõppkasutaja tuvastamiseks vajalike andmete (lg 1) ning muude sideteenuse osutamisega seotud andmete kohta (lg 2). Need andmed võivad olla säilitatud kas ärilisel eesmärgil või eelnõus sätestatud säilitamiskohustuse alusel.

Samuti täpsustatakse sõnastust nii, et kohtumenetluses saab päringu teha ka kohus. See võib olla vajalik näiteks kaitsja taotlusel tõendite saamiseks. Uurimisasutusel puudub kohtumenetluses roll, mistõttu ei ole kehtiv sõnastus selles osas kooskõlas menetluse üldise loogikaga. Seepärast tehakse asjakohased muudatused ka sama paragrahvi lõigetes 5 ja 6.

Eelnõu § 2. Väärteomenetluse seadustiku muutmine

Eelnõuga muudetakse VTMS § 31² lõiget 1, ühtlustades selle sõnastust KrMS-iga ja jäetakse välja viide identifitseerimistunnustele. Samuti lisatakse kohtuvälise menetlejana Kaitsevägi, kelle pädevuses on menetleda väärtegusid Kaitseväge korralduse seaduse ja lennundusseaduse alusel.

VTMS § 31² lõike 2 muudatus on sarnane eeltoodud KrMS § 90¹ lõike 2 muudatusega. Paragrahvis asendatakse senine viide ESS §-le 111¹. Muudatuse eesmärk on võimaldada päringute tegemine elektroonilise side ettevõtja ärilisel eesmärgil säilitatud andmete kohta nagu seda võimaldab ka KrMS § 90¹ lõikes 2 sätestatud päring.

Eelnõuga jäetakse välja senine üksikpäringu nõue, kuna praktikas võib väärteto toimepannud isiku tuvastamiseks olla vaja koguda mitut liiki või suuremas mahus andmeid. Samas kitsendatakse võrreldes kehtiva õigusega päringu tegemise aluseid ning eelnõu kohaselt on sideandmete päring võimalik vaid juhul, kui see on vältimatult vajalik väärtetootmise eesmärgi saavutamiseks ning seda õigustab väärteto raskus ja laad ning kui päringuga ei riivata põhjendamatult isikuõigusi. Sarnaselt kehtiva õigusega jääb alles ka kohtu loa nõue.

Muudatuse eesmärk on tagada proportsionaalsus ning näha sarnaselt KrMS-iga selgelt ette päringute tegemiseks *ultima ratio* nõue, mille kohaselt hindab kohus iga kord päringu vajalikkust ja põhjendatust. Seega ei oleks edaspidi põhjendatud päringud väärtetootmise puhul, mis oma raskuse ja laadiga ei õigusta sideandmete päringu tegemist ja sellega seotud isiku õiguse riivet. Näiteks ei oleks edaspidi põhjendatud sideandmete päringud väheoluliste avaliku korra rikkumiste ega varavastaste väärtetootmise puhul. Samal ajal jääb alles võimalus menetleda raskemaid väärtetootmisi, mis on seotud näiteks Euroopa Liidu õigusest tulenevate rikkumistega. Sama kehtib juhtudel, kus teoga on põhjustatud tõsine oht või tekitatud kahju ühiskonna turvalisusele, majandusele või keskkonnale. Üheks põhjuseks, miks sideandmete nõudmine võib olla vältimatult vajalik väärtetootmise eesmärgi saavutamiseks, võib olla ka see, et väärtetootmine on toime pandud sidevahendi abil või selle vastu.

Näiteks ei oleks sideandmete kasutamine üldjuhul põhjendatud väheväärtusliku asja vastu suunatud varavastase väärteto, näiteks pisivarguse korral. Põhjendatud võib see olla aga siis, kui tegemist on süsteemse ja organiseeritud tegevusega, näiteks tellimisel toime pandud vargustega, mille puhul on vaja tuvastada korraldajad. Sama loogika kehtib näiteks loata kalapüügi või püügikeelu ajal toime pandud rikkumiste kohta. Üksikjuhtumi korral ei oleks sideandmete kasutamine tõenäoliselt põhjendatud. Ent organiseeritud tegevuse puhul, iseäranis füüsilistest ja juriidilistest isikutest koosneva võrgustiku korral võib see olla vajalik osalejate tuvastamiseks. Igal juhul peab vastava hinnangu sideandmete kasutamise lubatavuse kohta andma kohus.

Eelnõu § 3. Elektroonilise side seaduse muutmise

ESS-i muudatuste peamine eesmärk on viia regulatsioon kooskõlla Euroopa Liidu Kohtu ja Riigikohtu otsustega sideandmete säilitamise ja kasutamise kohta.

Riigikohus leidis oma 20.03.2026. a otsuses nr 1-23-1551, et kriminaalmenetluses on lubatud kasutada andmeid, mida sideettevõtja on säilitanud ärilisel eesmärgil. Samuti on Riigikohus oma 27.04.2026. a otsuses nr 1-24-4898 leidnud, et lubatud on kasutada kasutaja tuvastamist võimaldavaid andmeid ja IP-aadresside andmeid.

Ka Euroopa Liidu Kohus on otsuses C-470/21 leidnud, et nende andmekategooriate säilitamine ja kasutamine võib olla vajalik ja lubatud.

Eelnõuga kaotatakse senine seadusest tulenev üldine ja ühetaoline liiklus- ja asukohaandmete säilitamiskohustus telefoni- ja mobiiltelefoniteenuse osas (kehtiv ESS § 111¹ lg 2). Samas jääb alles kohustus säilitada andmeid, mis on vajalikud elektroonilise side teenuse lõppkasutaja tuvastamiseks, samuti IP- aadresside andmeid.

Lisaks nähakse ette võimalus säilitada andmeid ajutiselt ja sihistatult raske kuritegevuse vastu võitlemise eesmärgil ning ajutiselt ja üldiselt riigi julgeoleku tagamise eesmärgil. Selliseid sideandmete säilitamise aluseid on pidanud võimalikuks ka Euroopa Liidu Kohus otsustes La Quadrature du Net jt (C-511/18, C-512/18 ja C-520/1) ning Garda Siochana (C-140/20).

Edaspidi on sideandmeid võimalik kuritegevuse avastamiseks kasutada järgmistel viisidel.

1) Ärilisel eesmärgil säilitatavad andmed – juurdepääsu on võimalik taotleda, kui andmed on sideettevõtjal juba olemas tema enda teenuse osutamiseks. Need on andmed, mida sideettevõtja säilitab tavapärase äritegevuse jaoks, näiteks arveldamiseks, kliendivaidluste lahendamiseks, teenuse kvaliteedi tagamiseks või tehniliste rikete tuvastamiseks. Kriminaalmenetluses võib selliste andmete kasutamine tulla kõne alla näiteks sidevahendi kaudu toime pandud kelmuste uurimisel, kui on vaja tuvastada kõne teinud isik ja tema asukoht. Riik ei kohusta sideettevõtjaid sellise konkreetse kuriteoliigi tõttu andmeid säilitama. Seetõttu ei pruugi sideettevõtjal neid andmeid kriminaalmenetluse alustamise ja päringu tegemise ajaks enam alles olla.

2) Raske kuritegevuse vastu võitlemise eesmärk – andmeid kasutatakse raskete kuritegude avastamiseks ja suure kuriteoriskiga olukordades. Sellisel juhul ei sõltu andmete säilitamine üksnes sideettevõtja ärilisest vajadusest, vaid toimub Vabariigi Valitsuse korralduse alusel ajutiselt ja sihistatult. Vabariigi Valitsus võib ohuhinnangu alusel kehtestada säilitamiskohustuse näiteks riigipiiri lähedal asuvate tugijaamade levialas või muus konkreetsetes piirkonnas, kus Politsei- ja Piirivalveameti või Kaitsepolitseiameti hinnangul on põhjendatud raske kuritegevuse oht.

3) Quick freeze ehk andmete kiirsäilitamine - pädev asutus saab kohustada sideettevõtjat ajutiselt säilitama juba olemasolevad andmed. Eesmärk on vältida olukorda, kus andmed kustutatakse või kirjutatakse üle enne, kui asutus jõuab taotleda neile juurdepääsu. Kiirsäilitamine on alati konkreetse kuriteokahtlusega juhtumi põhine ja seda saab kasutada siis, kui menetlust on juba alustatud. See ei loo uut üldist säilitamiskohustust kõigi kasutajate kohta, vaid kohustab mitte kustutama konkreetse menetlusega seotud piirkonnas või isikute kohta sideettevõtjal ettekirjutuse hetkel olemasolevaid andmeid.

Punktiga 1 muudetakse §-i 95¹, asendades selles viited, kuna ESS § 111¹ muudetakse ning lisatakse §-d § 111² – 111⁴.

Punktide 2 ja 3 kohaselt muudetakse ESS § 102 lõiget 2 ning lisatakse 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 muu hulgas KrMS-is ja VTMS-is sätestatud korras ja alustel. Kõnesolev muudatus on seotud nii KrMS § 90¹ muudatuse kui ka VTMS § 31² muudatusega, milles sätestatakse tingimused ja alused sideandmete saamiseks sideettevõtjale esitatava päringu kohta.

ESS § 102 näeb ette andmetöötluse põhimõtted ning koos ESS §-dega 103 ja 104 sideettevõtja 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. Tagamaks selgus, et vastavaid andmeid on kohustuslik seaduses sätestatud juhul avaldada pädevatele asutustele, sealhulgas kohtuvälisele menetlejale, uurimisasutusele, Prokuratuurile ja kohtule, lisatakse paragrahvi uus lõige.

Punktides 4 ja 5 muudetakse §-e 105 ja 106, asendades nendes viited, kuna ESS § 111¹ muudetakse ning lisatakse §-d § 111² – 111⁴.

ESS § 111¹ muutmine

Eelnõu punktiga 6 muudetakse ESS §-i 111¹. Senine säilitamiskohustus tunnistatakse kehtetuks. Konkreetsete kuritegude uurimiseks luuakse piiratud võimalus konkreetsete andmete kiirsäilitamise ehk nn *quick freeze* lahendusega.

Muudetud ESS §-s 111¹ kohaselt on Prokuratuuril, Politsei- ja Piirivalveametil ning julgeolekuasutusel õigus kohustada sideettevõtjat säilitama kindlaksmääratud aja vältel andmeid, mis on sideettevõtjal juba olemas ja mida võib konkreetsetes menetluses vaja minna. Kuna ärilisel eesmärgil töödeldavate andmete puhul ei sätesta seadus kindlaid säilitamistähtaegu ning see aeg sõltub konkreetsest sideettevõtjast, võib teatud juhtudel olla vaja tagada konkreetse kuriteo uurimisega seotud andmete hilisem kättesaadavus. Andmete kiirsäilitamine on vajalik eelkõige olukordades, kus on küll teada kuriteosündmuse toimumise koht, kuid pole veel piisavalt tõendeid kogutud, et saaks taotleda kohtult luba sideandmete päringuks. Sellisel viisil andmete säilitamine on võimalik ka Euroopa Nõukogu arvutikuritegevusvastase konventsiooni¹ ja Euroopa Liidu e-tõendite määruse² kohaselt. Kuna meede puudutab üksnes konkreetse menetlusega seotud ja juba olemasolevate andmete ajutist säilitamist nendele hilisema juurdepääsu tagamiseks, siis on põhjendatud, et säilitamist saab taotleda Prokuratuur või pädev asutus. Oluline on rõhutada, et isegi kui andmeid säilitatakse kriminaalmenetluses Prokuratuuri määruse alusel, siis nendele juurdepääsuks uurimisasutuste poolt on endiselt vaja kohtu luba.

Sarnane võimalus antakse Politsei- ja Piirivalveametile vahetu kõrgendatud ohu korral ning julgeolekuasutusele vahetu ohu tõrjumiseks riigi julgeolekule või põhiseaduslikule korrale. Vahetu kõrgendatud oht tähendab korrakaitseaduse § 5 lõigete 4 ja 5 kohaselt, et käimas või kohe algamas on korrariikumine, mis ohustab inimese elu, kehalist puutumatust, füüsilist vabadust, suure väärtusega varalist hüve, tuleneb suure keskkonnakahju tekkimise oht või oht, et toime pannakse esimese astme riigivastane kuritegu või üldohtlik kuritegu. Näiteks olukorras, kus inimene on kadunuks jäänud ja on andmeid, et tema elu võib olla ohus, võib hiljem olla vajalik tema tapjaid otsida just sideandmeid kasutades, kuid esialgu pole kriminaalmenetluse alustamiseks veel põhjust. Neil juhtudel tegeleb politsei esmalt akuutse ohuolukorra lahendamisega (nt kadunud inimese otsimisega), kuid selleks hetkeks, kui kannatanu leitakse, võivad ärilisel eesmärgil säilitatud sideandmed olla juba kustutatud või üle kirjutatud, mistõttu andmete kiirsäilitamise ettekirjutus on põhjust teha juba korrakaitse tegevuse faasis. Andmete säilitamise aluseks olevas määruuses või ettekirjutuses tuleb esitada säilitamise alus ja eesmärk ning määrata kindlaks säilitatavate andmete liik ja ulatus. Kui on teada konkreetne abonent, kasutajatunnus, sidevahend või sideseanss, tuleb ka see informatsioon määruuses või ettekirjutuses märkida. Sellisel viisil võib andmeid säilitada kuni kuus kuud, kuid määruuses või ettekirjutuses võib ette näha ka lühema tähtaja.

Punktidega 7-10 lisatakse ESS-i uued §-d 111², 111³, 111⁴ ja 111⁵.

Kasutaja tuvastamisega seotud andmete ja internetiteenuse osutamisega seotud andmete säilitamise kohustus 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 praegu §-le 111¹.

ESS § 111²

¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/550359>

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32023R1543&qid=1781861474929>

Paragrahvis 111² jätkatakse seni kehtinud Euroopa õiguse kohaselt lubatud lõppkasutaja tuvastamiseks vajalike andmete säilitamise kohustusega nii telefoni-, mobiiltelefoni- kui ka internetiühenduse teenuse ja masinatevahelise side teenuse osutaja jaoks. Nimetatud andmeid säilitatakse üks aasta alates side toimumise ajast, kui need on sideteenuse osutamisel loodud või muul viisil tekkinud. Kitsendatud lahendus vastab nii Euroopa Liidu Kohtu kui ka Riigikohtu praktikale, kuna üldiselt ja ühetaoliselt on lubatud säilitada andmeid, mis on vajalikud lõppkasutaja tuvastamiseks, samuti IP-aadresse.

Lõikes 1 on loetletud seni kehtinud õigusega võrreldes kitsendatult andmed, mida sideettevõtja peab säilitama telefoni- ja mobiiltelefoniteenuse kohta. Loetletud andmed puudutavad muuhulgas nii terminalseadme kui ka SIM-kaardiga seonduvaid tehnilisi andmeid ning arvestavad muuhulgas tehnilise arenguga.

Kuna vajalik on ka omavahel seostada kasutatava terminalseadme ja helistaja unikaalsed tunnused, näiteks konkreetse telefoni ja SIM-kaardi seos, siis tuuakse eelnõus eraldi välja nendevahelise seose säilitamise kohustus. Kuna anonüümse ettemakstud kõnekaardi puhul sageli ei ole sideettevõtjal teavet lõppkasutaja kohta, siis olukordades, kus kaart on kas isikustatud või sideettevõtjal on andmeid selle kasutaja kohta, on vajalik ka need andmed säilitada.

Internetiühenduse teenusega seoses on kohustus säilitada kasutajatunnuseid ja kliendi andmeid ja IP-aadressi ühes temale eraldatud lähtepordi andmetega. Euroopa Liidu Kohus on kohtuasjas C-470/21 toonud välja, et juhul kui üldiselt säilitatakse kasutajate identiteediga seotud andmeid on vajalik tagada, et säilitamisel ei loodaks osapoolte vahelisi seoseid ega tehtaks järeldusi seadmete kasutuse ja lõppkasutaja käitumise kohta.

ESS § 111³

Paragrahviga 111³ nähakse ette liiklus- ja asukohaandmete sihistatud säilitamine raske kuritegevuse vastu võitlemise eesmärgil. Raske kuritegevuse vastu võitlemise all peetakse silmas KrMS § 126² lõikes 2 loetletud kuritegusid (nt inimsusevastased kuriteod ja sõjakuriteod, terroriakt ja sellega seotud kuriteod, inimkaubandus, riigivastased kuriteod, narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ebaseaduslik käitlemine, korruptsioonikuriteod, rahapesu, kuritegelikku ühendusse kuulumine, relvade, laskemoona ja lõhkematerjali ebaseaduslik käitlemine, muud kuriteod, mille puhul on tegemist ohtliku või organiseeritud kuritegevusega) ning nende avastamist, tõkestamist, menetlemist ja karistuse täideviimist.

See tähendab, et sideettevõtja peab sellesisulise Vabariigi Valitsuse korralduse alusel lisaks lõppkasutaja tuvastamiseks vajalikele andmetele säilitama ka sideteenuse liiklus- ja asukohaandmeid. Eelnõu kohaselt nähakse sihistatud ajutise säilitamise täpsem ulatus ette Vabariigi Valitsuse korraldusega.

Euroopa Liidu Kohus on asjas Tele2 Sverige ja Watson (C-203/15 ja C-698/15) leidnud, et üldine ja valimatu andmete säilitamine on keelatud, kuid liikmesriigid võivad kehtestada sihistatud säilitamise, kui see on rangelt vajalik, piiratud ning suunatud raske kuritegevuse vastu võitlemisele. Samuti on Euroopa Liidu Kohus asjas La Quadrature du Net jt (C-511/18, C-512/18 ja C-520/18) leidnud, et Euroopa Liidu õigusega ei ole vastuolus õigusnormid, mis võimaldavad meetme suunata isikutele, kelle liiklus- ja asukohaandmetest võib avalduda kas või kaudne seos raskete kuritegudega, või mis võimaldavad ühel või teisel viisil võidelda raskete kuritegudega või ära hoida suurt ohtu avalikule julgeolekule või ohtu riigi julgeolekule.

Kuigi kehtiv ESS ei defineeri praegu eri andmekategooriaid, on eelnõus kasutatud mõisteid, mis tulenevad Euroopa Liidu e-privatsuse direktiivist³. Direktiivi kohaselt on:

- liiklusandmed andmed, mida töödeldakse side edastamiseks elektroonilises sidevõrgus või sellise edastamisega seotud arveldamiseks;
- asukohaandmed elektroonilises sidevõrgus töödeldavad andmed, mis näitavad üldkasutatavate elektrooniliste sideteenuste kasutaja lõppseadme geograafilist asukohta.

Eelnõus on lähenetud geograafilisele säilitamisele teatud piirkondades asuvate tugijaamade asukoha põhjal, sest geograafiline säilitamine konkreetsete objektide või haldusüksuste piirides ei oleks tehnoloogiliselt teostatav. Samas on võimalik kindlaks määrata konkreetsetes piirkonnas olevate tugijaamade asukoht ja leviala ning säilitamiskohustus kehtestatakse üksnes hõlmatud tugijaamade levialas töödeldud andmete puhul.

Eesti riigipiiri mõiste on sätestatud riigipiiri seaduse § 2 lõikes 1 ning selle kohaselt on Eesti riigipiir katkematu ja suletud mõtteline joon ning seda mööda kulgev vertikaalpind, millega piiritletakse Eesti maa-ala, territoriaalmeri, piiriveekogude Eestile kuuluvad osad, maapõu ja õhuruum.

ESS § 111³ lõike 2 kohaselt võidakse säilitamiskohustus ette näha Vabariigi Valitsuse korraldusega põhjendatud juhtudel järgmistes geograafilistes piirkondades:

- 1) riigipiirist kuni kümne kilomeetri kaugusel asuvate tugijaamade leviala;
- 2) konkreetse ohuhinnangu alusel teatud geograafilises piirkonnas asuvate tugijaamade leviala;
- 3) alaliselt või ajutiselt kaitstavast olulise tähtsusega objektist kuni kümne kilomeetri kaugusel asuvate tugijaamade leviala;
- 4) elutähtsa teenuse osutaja tegevuskohast või tema valduses olevast objektist kuni kümne kilomeetri kaugusel asuvate tugijaamade leviala;
- 5) saartel asuvate tugijaamade leviala.

Riigipiirist kuni kümne kilomeetri kaugusel asuvate tugijaamade leviala sideandmete säilitamine on põhjendatud, kuna nendes geograafilistes piirkondades on alaline oht piiriülese kuritegevuse näol. Vastavalt riigipiiri seaduse §-le 6¹ on piirivöönd kuni viie kilomeetri laiune riigipiiri, piiriveekogu kalda- või rannajoone, piirioja kaldaga või piiriteega külgnev maa-ala sisemaa poole. Arvestades tugijaamade võimalikku paiknemist, on otstarbekas määratleda nende kaugus riigipiirist kuni kahekordse piirivööndi ulatusega. Selleks, et tagada ühtlane lähenemine andmete säilitamise kohustusele, lähtutakse samasugustest ulatusest ehk kaugus kuni kümme kilomeetrit, ka muude eelnõus hõlmatud objektide puhul.

ESS § 111³ eesmärk on võimaldada liiklus- ja asukohaandmete sihistatud säilitamist, mis on kooskõlas Euroopa Liidu Kohtu praktikaga, väldib üldist ja valimatut andmete säilitamist ning võimaldab samas tõhusalt võidelda raske kuritegevuse vastu.

ESS § 111³ lõikes 2 toodud juhtudel esitab valdkonna eest vastutav minister ettepaneku Vabariigi Valitsusele, lähtudes Politsei- ja Piirivalveameti või Kaitsepolitseiameti ohuhinnangutest, ning nende pinnalt võib Vabariigi Valitsus otsustada ka säilitamiskohustusega hõlmatud piirkonnad. See tagab vajadusel andmete ajutise sihistatud säilitamise, arvestades reaalseid kuritegevusega seotud riske. Kuritegevuse oluline tõus mõnes piirkonnas võib olla ettepaneku aluseks juhul, kui raske kuritegevuse oluline tõus nähtub muu hulgas Politsei- ja Piirivalveameti kuritegevuse ohuhinnangust, sealhulgas selles koondatud statistikast, Politsei- ja Piirivalveameti analüütilistest materjalidest ning riiklikest riskihinnangutest, mis kajastavad kuritegevuse liike, levikut ja arengusuundi.

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32002L0058&qid=1781860436306>

Alaliselt või ajutiselt kaitstavast olulise tähtsusega objektide asukohast kuni kümne kilomeetri kaugusel asuvate tugijaamade leviala sideandmete säilitamine on põhjendatud, juhul, kui see on seotud nendega kaasneva ohuga ning nende kaitse vajadusega.

Kehtiva riigikaitseseaduse § 83 kohaselt on riigikaitseobjekt maa-ala, ehitis või seade, mille ründamise, hõivamise, kahjustamise või hävitamisega kaasneb oht riigi julgeolekule või kõrgendatud oht avalikule korrale ning ohu realiseerimine võib takistada riigi tavapärase toimimist, häirida riigi sõjalise kaitse korraldamist, sisejulgeoleku tagamist või elutähtsa teenuse toimepidevust või põhjustada rahvusliku kultuuripärandi hävimist.

Riigikaitseobjektid jagunevad objekti tüübist lähtuvalt järgmistesse kategooriatesse:

- 1) avaliku võimu organi kasutuses olev riigikaitseobjekt;
- 2) elutähtsa teenuse osutamisega seotud riigikaitseobjekt;
- 3) avaliku korra tagamiseks oluline riigikaitseobjekt, sealhulgas objekt, mille kahjustamise või hävitamisega kaasneb inimeste elu ja tervise, rahvusliku kultuuripärandi ja ühiskonna turvatunde kahjustamise oht;
- 4) sõjalise riigikaitse toimimisega seotud riigikaitseobjekt, sealhulgas riigikaitse ehitise ehitusseadustiku tähenduses;
- 5) julgeolekuasutuse kasutuses olev riigikaitseobjekt, sealhulgas julgeolekuasutuse ehitise ehitusseadustiku tähenduses;
- 6) sisejulgeoleku tagamisega seotud riigikaitseobjekt.

Samas eelnõus on juba otstarbekas arvestada 1. oktoobril 2026 jõustuva kriisiolukorra ja riigikaitse seadusega, millega tunnistatakse muu hulgas senine riigikaitse seadus kehtetuks ning seega kaotatakse ka riigikaitseobjekti mõiste ja asendatakse see kaitstava olulise tähtsusega objekti mõistega.

Kriisiolukorra ja riigikaitse seaduse § 24 kohaselt võib määrata maa-ala, ehitise või seadme alaliselt või ajutiselt kaitstavaks olulise tähtsusega objektiks.

Maa-ala, ehitise või seadme võib määrata alaliselt või ajutiselt kaitstavaks olulise tähtsusega objektiks, mille kaitse korraldamisel tuleb rakendada täiendavaid kaitsemeetmeid. Maa-ala, ehitise või seadme määrab alaliselt kaitstavaks olulise tähtsusega objektiks ja alalise kaitse lõpetab Vabariigi Valitsus korraldusega. Maa-ala, ehitise või seadme määrab ajutiselt kaitstavaks olulise tähtsusega objektiks sisejulgeoleku tagamise valdkonna eest vastutav minister käskkirjaga. Sõjalise riigikaitse toimimisega seotud või Kaitseministeeriumi valitsemisalas oleva julgeolekuasutuse kasutatava maa-ala, ehitise või seadme määrab ajutiselt kaitstavaks olulise tähtsusega objektiks sõjalise riigikaitse korraldamise valdkonna eest vastutav minister käskkirjaga.

Lubatud on ka põhjendatud juhtudel elutähtsa teenuse osutaja tegevuskohast või tema valduses olevast objektist kuni kümne kilomeetri kaugusel asuvate tugijaamade levialas liiklus- ja asukohaandmete säilitamine. Elutähtsate teenuste toimimise katkestus võib otseselt ohustada inimeste elu ja tervist ning võib põhjustada laiaulatuslikku majandus- ja julgeolekumõju. Elutähtsate teenuste puhul tuleb arvestada, et need võivad endast kujutada raskete kuritegude sihtmärki (nt sabotaaž, küber- või füüsiline rünne) ning sideandmete olemasolu tagamine sellises piirkonnas on süüdlaste tuvastamiseks ülitähtis. Seda, milliste elutähtsa teenuse osutaja tegevuskohtade või objektide piirkonnas sideandmeid on vaja säilitada, otsustab Vabariigi Valitsus lähtuvalt PPA ja Kaitsepolitsei ohuhinnangutest ja analüüsist.

Põhjendatud juhtudel on lubatud ka saartel asuvate tugijaamade levialas liiklus- ja asukohaandmete säilitamine. Saared võivad olla seotud piiriüleste kuritegude ja

julgeolekuriskidega, kuid konkreetsel saarel andmete säilitamise vajadus ning põhjendused saavad eelkõige tuleneda eelnimetatud ohuhinnangutest.

Erakordse vajaduse korral saab Vabariigi Valitsus korralduse andmisel tugineda ka muudele hinnangutele, nagu rahapesu ja terrorismi rahastamise riskihinnangutele või küber- või muu valdkonna ohuhinnangutele (nt Riigi Infosüsteemi Ameti ohuhinnangud), mis on toetatud sellistel juhtudel PPA ja Kaitsepolitsei ameti hinnangutega. Oluline on, et Vabariigi Valitsuse korraldus piirkondade määramiseks tuleneb valdkonna eest vastutava ministri ettepanekust ning tugineb ohuhinnangutele ja riskianalüüsile ning on seega objektiivselt põhjendatud ja igal juhul proportsionaalne.

Vabariigi Valitsuse korraldus on üksikakt ja see peab Vabariigi Valitsuse seaduse § 26 lõike 2 kohaselt vastama haldusmenetluse seaduses sätestatud vorminõuetele.

Vabariigi Valitsuse korraldus jõustub allakirjutamisest, kui korralduses ei sätestata hilisemat tähtpäeva või korraldus tuleb teatavaks teha vastavalt haldusmenetluse seadusele. Vabariigi Valitsuse korraldused avaldatakse Riigi Teataja seadusega ettenähtud korras, välja arvatud korraldused, milles on märgitud teistsugune teatavaks tegemise kord. Samuti on vastavalt haldusmenetluse seadusele Vabariigi Valitsuse korraldus vaidlustatav halduskohtus.

Vabariigi Valitsuse korralduses tuleb muu hulgas nimetada andmete säilitamise eesmärk, täpne ulatus ja selged põhjendused. Kuna detailset ja tehnilist loetelu andmekategooriatest, mida tuleb säilitada, ei ole otstarbekas seaduse tasandil, muu hulgas tehnoloogia kiire arengu tõttu, kehtestada, siis nähakse seaduses ette volitusnorm, mille alusel seaduse jõustumisel kehtestatakse andmete täpsem loetelu eraldi Vabariigi Valitsuse määrusega. Selliste andmekategooriate sätestamine määruuses, mille puhul võib säilitamiskohustuse kehtestada, annab ühtlasi õiguskindluse sideettevõtjatele, kes saavad arvestada sellega, mida neilt säilitamiskohustuse kehtestamisel eeldatakse.

Vabariigi Valitsuse korralduse võib anda kuni üheks aastaks ja seda võib pikendada kuni ühe aasta kaupa. Siinkohal on oluline tagada õiguskindlus ning vältida liigset halduskoormust, mida korralduste rakendamine ja nende ülevaatamine kaasa toovad. Samuti on vaja teatud stabiilsust sideettevõtjate jaoks, et nad ei peaks andmete säilitamisega seoses pidevalt oma infosüsteemides muudatusi tegema. Samas juhul, kui Vabariigi Valitsuse korralduse aluseks olnud asjaolud ära langevad, on võimalik korraldus ka varem kehtetuks tunnistada. Käesoleva paragrahvi alusel säilitatakse andmeid üks aasta alates side toimumise ajast, kui need sideteenuse osutamise käigus on loodud või või muul viisil tekkinud. Kui andmete säilitamise aluseks on Vabariigi Valitsuse korraldus, säilitatakse andmeid üks aasta korralduse saamisest, kui korralduses ei ole ette nähtud lühemat säilitamise tähtaega.

Selleks, et tagada avalikkuse teavitamine andmete säilitamisega hõlmatud piirkondadest, on lisaks valitsuse korralduse avalikkusele vajalik, et valdkonna eest vastutav minister avaldab igal aastal ülevaate andmete geograafilisest säilitamisest. See ülevaade võib olla näiteks kaardi kujul, kus on näidatud, millistes piirkondades on sideandmete säilitamise kohustus VV korraldusega kehtestatud. Sellise teabe puhul ei ole vaja kohaldada juurdepääsupiirangut politsei meetodite või taktika kaitseks, kuna sideandmete säilitamine on riigi poolt avalikult korraldusega sideettevõtjatele pandud kohustus ning puudutab kõiki inimesi, sh neid, kes hõlmatud piirkonnas elavad ja kelle eraelulised andmed seetõttu talletatakse hoolimata sellest, et nad üheski kriminaalasjas osalised ei ole. Kuna säilitamiskohustuse võib kehtestada on kuni 10 km raadiuses olevate tugijaamade teeninduspiirkondadele kaitstavast objektist, ei ohusta sellise üldistusastmega kaardi ega VV korralduse avaldamine ka kaitstava objekti turvalisust.

ESS § 111⁴

Paragrahviga 111⁴ nähakse ette võimalus säilitada andmeid ajutiselt riigi julgeoleku tagamise eesmärgil.

Euroopa Liidu Kohus on asjas La Quadrature du Net jt (C-511/18, C-512/18 ja C-520/18) leidnud, et üldjuhul ei ole EL õigusega vastuolus seadusandlik meede, mis lubab pädevatel asutustel kohustada elektroonilise side teenuste osutajaid säilitama elektroonilise side vahendite kõikide kasutajate liiklus- ja asukohaandmeid piiratud aja vältel, kui esinevad piisavalt konkreetsed asjaolud, mis võimaldavad asuda seisukohale, et asjaomane liikmesriik seisab silmitsi riigi julgeolekut ähvardava suure ohuga ning mis osutub tõeliseks ja vahetuks või ettearvatavaks. Selline andmete säilitamine peab olema ajaliselt piiratud, kuigi ei saa välistada pikendamist, ning asjakohast otsust peab saama kontrollida kas kohus või sõltumatu haldusasutus.

Eelnõu kohaselt on sellisel juhul liiklus- ja asukohaandmete säilitamise aluseks julgeolekuasutuse (Kaitsepolitseiamet ja/või Välisluureamet) üleriigiline ohuhinnang ning otsuse andmete säilitamise ulatuse ja säilitamise aja kohta teeb julgeolekuasutuse ettepanekul Vabariigi Valitsus korraldusega. 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. Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjon on loodud julgeolekuasutuste seaduse § 36 alusel ning tema ülesanne on muu hulgas teha järelevalvet julgeolekuasutuste ja jälitusasutuste tegevuse üle. Seega on otstarbekas ka komisjoni kaasamine ning seisukoha andmine andmete säilitamise otsustusprotsessis. Kui Vabariigi Valitsuse korralduse kehtestamise aluseks olnud asjaolud ära langevad, tunnistatakse korraldus vastava valdkonna ministri ettepanekul kehtetuks.

Vabariigi Valitsuse seaduse § 77 lõike 1 punktis 13 sätestatakse Riigikantselei ülesanne juhtida riigi julgeolekuolukorra analüüsimist ja hindamist ning riigikaitse planeerimist. Selle alusel koostöös julgeolekuasutuste ja ministeeriumidega koostatavates riigiülestes julgeolekuolukorra analüüsides ja ohuhinnangutes arvestatakse reaalselt olukorda ning neid muudetakse jooksvalt, kuid ka see toimub üldjuhul harvem kui kaks korda aastas. Need ohuhinnangud peavad arvestama julgeolekupoliitika aluseid (riigi julgeolekustrateegiat) ja muid Riigikantselei koordineerimisel koostatavaid asjakohaseid dokumente, sealhulgas strateegilist ohuhinnangut.

Ohuhinnang põhineb suures plaanis küll julgeolekuasutuse analüüsil, kuid olulist ja samas ka tasakaalustavat rolli mängib Riigikantselei julgeoleku- ja koordinatsioonibüroo, mille ülesandeks on muuhulgas peaministri nõustamine riigi julgeoleku ja riigikaitse küsimuses, Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni töö korraldamine ning riigi julgeoleku ja riigikaitse juhtimise koordineerimine.

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 ja peamised tegevussuunad ning on aluseks valdkondlike arengu- ja tegevuskavade koostamisel. Kehtiva julgeolekupoliitika aluste kohaselt uuendatakse dokumenti vähemalt iga nelja aasta järel, arvestades julgeolekukeskkonnas toimunud muutusi või muutusi Eesti suutlikkuses oma julgeolekut tagada. Andmete säilitamise kohustus ei kehti määramata ajaks, vaid on seotud regulaarse ja süsteemse julgeolekuohu hindamisega riigi kõrgeimal strateegilisel tasandil.

Vabariigi Valitsuse korraldus andmete säilitamiseks antakse üheks aastaks ja seda võib pikendada ühe aasta kaupa. Nagu eespool märgitud, on siinkohal oluline ka vältida liigset halduskoormust ja kulu, mida korralduste rakendamine ja nende muutmine kaasa toob.

Vabariigi Valitsuse korralduses märgitakse:

- 1) andmete säilitamise eesmärk ja põhjendused;
- 2) andmete kogumise periood ja vajaduse korral säilitamise täpsem tähtaeg;
- 3) vajaduse korral muud andmed.

Kuna Vabariigi Valitsuse 20. detsembri 2007. a määruse nr 262 „Riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse kord“ § 7 lõike 5 punkti 3 kohaselt on julgeolekuasutuse poolt koostatud ohuhinnangud salajase tasemega riigisaladus, mis salastatakse 50 aastaks, siis tuleb Vabariigi Valitsuse korralduse põhistamisel arvestada teatud üldistatuse määraga.

Paragrahvi 111⁴ eesmärk on 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. Paragrahv 111⁴ võimaldab riigil meedet 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 ja seotud konkreetse ohuhinnanguga. Korralduses tuleb määratleda säilitamise eesmärk, periood ja tähtaeg, samuti säilitatavate andmete ulatus ja andmeliigid, hõlmatud isikute ring ning piirkond. Säilitatavate andmete täpne koosseis kehtestatakse määrusega, kuna tehnilisi standardeid ei ole otstarbekas seaduse tasandil käsitleda. Regulatsioon tagab, et meede on läbipaistev, kontrollitav ja ajaliselt piiratud. Kui Vabariigi Valitsuse korralduse aluseks olnud asjaolud ära langevad, on võimalik korraldus varem kehtetuks tunnistada. Samuti tasakaalustab Riigikogu erikomisjoni arvamus võimalikku riski, et korraldus kehtestatakse liiga kergekäeliselt või Eesti inimeste õigusi riivavalt.

Paragrahvi 111⁴ 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 § 111⁴ kehtestamine tasakaalustatud ja põhiseaduspärase raamistiku, mis võimaldab riigil reageerida tõhusalt julgeolekuohtudele, tagades samal ajal andmete säilitamise ja kasutamise selged piirid ning õigusselguse.

ESS § 111⁵

Paragrahvis 111⁵ nähakse ette §-des 111²–111⁴ nimetatud andmete säilitamise tingimused. Tingimused on osaliselt samad nagu kehtivas §-s 111¹ ning need jäävad ka senisel kujul kehtima. Täiendavalt nähakse ette, et sideettevõtjal on lubatud erineva säilitamise alusega andmeid säilitada tehniliselt ühtses süsteemis. Sama paragrahvi lõikes 3 nähakse täiendavalt ette tingimused, mis on seotud Euroopa Kohtu praktikaga, eelkõige otsuses C-470/21 tooduga. Selle kohaselt peab sideettevõtja muu hulgas tagama, et eri andmekategooriate vahel ei võimaldata luua seoseid ning et andmekategooriad oleksid eraldatud.

Paragrahvi lõikes 4 reguleeritakse sideettevõtjal tekkivate kulude hüvitamist. Sarnaselt kehtiva õigusega ei hüvitata sideettevõtjale kulusid, mis tekivad kasutaja tuvastamist võimaldavate andmete ja IP-aadresside säilitamisega.

Kuna riigi julgeoleku tagamise eesmärgil on võimalik näha ette üldine ja ühetaoline säilitamiskohustus, siis see on võrreldav seni kehtiva olukorraga ning sellega seonduvaid kulusid ei hüvitata.

Samas on kavandatud, et ESS § 111³ alusel andmete säilitamise ja töötlemisega seotud kulud hüvitatakse sideettevõtjale riigieelarvest Siseministeeriumi eelarve kaudu. Arvestades aga asjaolu, et eelnõuga nähakse kuritegevusvastase võitluse eesmärgil ette senise regulatsiooniga võrreldes keerulisem sihistatud säilitamiskohustus, on seal sideettevõtjatele säilitamisega seotud kulude hüvitamine põhjendatud.

Seega hüvitab eelnõu kohaselt riik ainult uue sihistatud säilitamise ehk ESS § 111³ rakendamise kulud ning need kaetakse Siseministeeriumi eelarvest. Sideettevõtjatele ei hüvitata kasutaja tuvastamiseks vajalike andmete, IP-aadresside säilitamise, andmete kiirsäilitamise ega riigi julgeoleku eesmärgil ajutise üldise säilitamisega tekkivaid kulusid.

Punktides 11–17, ja 19–20 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 nendele vastamist. Samas on õigusselguse huvides 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 asendatakse peamiselt viited tulenevalt muutunud ESS-i paragrahvidest. Kuna nimetatud §-s 112 muudetakse mitut lõiget, 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 täpsustatakse muuhulgas sideettevõtja poolt päringutele vastamise tähtaega. Sideettevõtja on kohustatud kiireloomulise päringu korral vastama esimesel võimalusel, kuid hiljemalt kaheksa tunni möödumisel. Kehtiva õiguses nähakse ette vastamine kuni kümne tunni möödumisel. Muudatus on vajalik, et ühtlustada tähtaeg Euroopa Liidu e-tõendite määruse⁴ poolt nõutavaga.

Eelnõuga tunnistatakse kehtetuks ESS § 112¹, mis oli varem seotud Euroopa Liidu direktiivi 2006/24/EÜ⁵ rakendamise ja Euroopa Komisjonile sideandmete päringute statistika esitamisega. Kuna Euroopa Liidu Kohus tunnistas direktiivi 2014. aastal kehtetuks, on paragrahv muutunud sisutühjaks.

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2023/1543, mis käsitleb Euroopa andmeesitamismäärust ja Euroopa andmesäilitamismäärust elektrooniliste tõendite hankimiseks kriminaalmenetluses ja kriminaalmenetluse järgsete vabadusekaotuslike karistuste täitmisele pööramiseks

⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/24/EÜ, mis käsitleb üldkasutatavate elektrooniliste sideteenuste või üldkasutatavate sidevõrkude pakkujate tegevusega kaasnevate või nende töödeldud andmete säilitamist ja millega muudetakse direktiivi 2002/58/EÜ

Punktiga 18 muudetakse §-i 114 lõiget 3 ning nähakse ette, et Justiits- ja Digiministeeriumi asemel hüvitatakse ESS-is sätestatud juhtudel sideettevõtjale riist- ja tarkvara maksumus, samuti hoolduskulud edaspidi riigieelarvest Siseministeeriumi eelarve kaudu. Samuti läheb Siseministeeriumile üle kohustus kooskõlastada riist- ja tarkvara väljavahetamise vajadus, soetamise viis ja maksumus, hoolduskulud. Samuti makstakse teenustasusid edaspidi Siseministeeriumi ja sideettevõtja vahel sõlmitud lepingute alusel.

Kehtiva ESS § 114 kohaselt hüvitatakse sideettevõtjale tema kantud kulud, mis on seotud sideandmete päringute, mobiiltelefonivõrgus kasutatavate terminalseadmete asukoha tuvastamisega reaalarajas, samuti sidevõrgule juurdepääsu võimaldamise ja sõnumi jälitus- või julgeolekuasutuse jälgimisseadmesse ülekandmisega. Sama paragrahvi lõike 3 kohaselt kuulub hüvitamisele sõnumi tsentraalsesse jälgimisseadmesse kandmisega seotud riist- ja tarkvara maksumus ning nende hoolduskulud. Nimetatud kulud on senini hüvitatud sideettevõtjale teenustasuna riigieelarvest Justiits- ja Digiministeeriumi eelarve kaudu. Samuti on seni kooskõlastatud Justiits- ja Digiministeeriumiga riist- ja tarkvara soetamise või väljavahetamise vajadus, soetamise viis ning soetamise ja hoolduskulude maksumus.

Kulude hüvitamise detailsem regulatsioon on toodud Vabariigi Valitsuse 7. juuli 2005. a määruses nr 160 „Sideettevõtjale sõnumite ülekandmise ja teabe andmise kulude hüvitamise kord“. JDM-i juures on seni tegutsenud ka kulude põhjendatuse hindamiseks moodustatud asjatundjate komisjon.

Riigieelarves on 2026. aastal JDM-il ESS § 114 lõikes 3 sätestatud kulude hüvitamiseks ette nähtud 300 000 eurot. Kuna riigieelarve on tekkepõhine, siis riik ei saa võtta kalendriaasta jooksul rohkem kohustusi, kui palju on riigieelarves nimetatud kulude hüvitamiseks raha eraldatud. RES 2027–2030 raames on JDM-i eelarvesse programmi tegevusele „Sideturg ja ühendused“ planeeritud igaks aastaks 300 000 eurot.

Sideettevõtjatel tekkivate lisakulude hinnang sideandmete regulatsiooni muutmisel on paratamatult ebamäärane. Sideettevõtjate hinnangul need võivad ulatuda miljonitesse eurodesse aastas ning koosneda nii arendus- kui ka püsikuludest, hõlmates süsteemide arendamist, ööpäevaringse päringutele vastamise võimekuse loomist ning süsteemide hooldust. Kulud tekivad eelkõige sihistatud säilitamise võimekuse loomisel, kuna selleks on vaja kohandada olemasolevaid süsteeme (nt lisada uusi andmevälju ja töödelda andmeid teistsugusel kujul) ning tagada operatiivne võimekus pädevate asutuste taotlustele kiiresti reageerida.

Eelnõu kohaselt läheb kogu sideandmete säilitamisega seotud kulude hüvitamise haldamine üle Siseministeeriumi alla. Muudatus on vajalik, et edaspidi korraldada kulude hüvitamise otsustamine ja nende hüvitamine SiM-i poolt, kellel on ühtlasi vastav ekspertiis vastava riist- ja tarkvara vajaduse ja nende funktsionaalsuse hindamisel.

Eelnõu jõustumisel hüvitatakse eelnimetatud kulud edaspidi SiM-i eelarvest. Selleks, et hüvitada sideettevõtjate kulud 2027. aastal, on vajalik planeeritud vahendid SiM-i eelarvesse ümber tõsta.

Muudatuse tulemusena on vaja muuta ka Vabariigi Valitsuse 7. juuli 2005. a määrust nr 160 „Sideettevõtjale sõnumite ülekandmise ja teabe andmise kulude hüvitamise kord“. Samuti on vaja tunnistada kehtetuks justiits- ja digiministri 24. septembri 2025. a käskkiri nr 68 „Asjatundjate komisjoni moodustamine“ ning kehtestada sarnase sisuga käskkiri siseministri poolt.

Eelnõu punktiga 19 täpsustatakse ja asendatakse viited §-s 114¹, mis näeb ette kohtu üksikpäringu andmete saamiseks. Kohtul on jätkuvalt õigus esitada tsiviilkohtumenetluse seadustikus ettenähtud alustel ja korras sideettevõtjale päringuid. Samas, kuna senine ESS § 111¹ lõike 2 säilitamiskohustus kaob, siis telefoni- ja mobiiltelefoniteenusega seoses on võimalik edaspidi saada andmeid, mida on säilitatud ärilisel eesmärgil.

Punktis 20 asendatakse viide ning § 111¹ asemel viidatakse edaspidi §-des 111²–111⁴ sätestatud säilitamiskohustusele.

Eelnõu §-d 4–16

Eelnõu §-dega 4–15 muudetakse Kaitseväge korralduse seadust, korrakaitse seadust, maksukorralduse seadust, politsei ja piirivalve seadust, relvaseadust, strateegilise kauba seadust, tolliseadust, toote nõuetele vastavuse seadust, tunnistajakaitse seadust, vangistus seadust, välismaalaste seadust ja väärtpäberituru seadust.

Muudatused on nende kõikide eelnõude puhul sarnased. Nende peamine eesmärk on ühelt poolt asendada viited ESS §-le 111¹. Samuti nähakse ette, et olukordades, kus varem andis sideandmete päringuks loa Prokuratuur, annab edaspidi lube kohus. Seega ühtlustatakse eelnõuga ka muudes menetlustes sideandmete päringuteks lubade andmine. Eelnimetatud eriseaduste alusel on päringuid tehtud aastas üksikuid ning märkimisväärset halduskoormuse kasvu see endaga ei too.

Eelnõu § 16 näeb ette seaduse jõustumise. Tulenevalt sideettevõtjate vajadusest muudatustega kohaneda kavandatakse eelnõu jõustumine mitmes 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 1. detsembril 2026 ning see tagaks ühtlasi selle, et Vabariigi Valitsuse korraldus ja ülejäänud eelnõu jõustuks samal ajal ning julgeolekuasutustel ei tekiks lünka andmetele juurdepääsul. ESS § 111³ ja seal sätestatud sihistatud säilitamise rakendamine eeldab sideettevõtjalt ettevalmistusi ning seetõttu jõustub see 1. jaanuaril 2028.

Eelnõu § 3 punkt 15 jõustub 1. jaanuaril 2027. Kuna muudatuse tulemusena hüvitatakse edaspidi ESS-is 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. Eelnõuga nähakse ette selged alused ja tingimused, millal kriminaal- ja väärteomenetluses on lubatud esitada päringuid sideandmete saamiseks. Eelnõuga viiakse kehtiv õigus kooskõlla ka Riigikohtu ja Euroopa Liidu Kohtu praktikaga, mis puudutab sideandmete päringuid ja nende kasutamist. Kriminaalmenetluses ja väärteomenetluses kehtib juba praegu kohtu loa nõue. Väärteomenetluses lisatakse sellele vältimatu vajalikkuse nõue, väärteo raskuse ja laadi arvestamine ning keeld riivata põhjendamatult isiku õigusi. Need tingimused vastavad *ultima ratio* põhimõttele.

Eelnõu puudutab põhiseaduse mõttes eeskätt PS §-s 26 tagatud perekonna- ja eraelu puutumatust, PS §-s 43 tagatud sõnumisaladust, PS § 13 lõikest 2 tulenevat kaitset riigivõimu omavoli eest ning sideettevõtjate puhul ka PS §-s 31 tagatud ettevõtlusvabadust.

Kuna sideandmed võimaldavad teha järeldusi isiku suhtlusvõrgustiku, liikumismustrite, harjumuste ja sotsiaalsete seoste kohta, võib nende töötlemine riivata põhiõigusi ka ilma

sõnumi sisule juurdepääsuta. Eelnõu ei reguleeri sõnumi sisu kättesaadavaks tegemist. Säilitamise ja kasutamise raamistik eristab andmeliike ja eesmäärke, mis vähendab üldist riivet võrreldes senise lausalise säilitamiskohustusega.

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

Uued ESS §-d 111³ ja 111⁴ näevad ette täiendavad alused andmete säilitamiseks raske kuritegevuse vastu võitlemiseks ning riigi julgeoleku tagamiseks. Mõlemal juhul saab andmete säilitamise kehtestada Vabariigi Valitsuse korraldusega. Raske kuritegevuse vastu võitlemise osas nähakse ette võimalus kehtestada sihistatud säilitamine geograafiliste piirkondade alusel. Riigi julgeolekut ähvardava ettearvatava, kõrgendatud või vahetu ohu korral saab kehtestada andmete üldise säilitamiskohustuse. Meetmed tuginevad Euroopa Liidu Kohtu otsustele, sealhulgas La Quadrature du Net (C-511/18, C-512/18 ja C-520/18) ja Garda Siochana (C-140/20), mis lubavad sihistatud säilitamist raske kuritegevuse vastu võitlemise eesmärgil ning erakorralist andmete säilitamiskohustust riigi julgeoleku tagamise eesmärgil.

Eelnõuga ei laiendata süüteomenetluses juurdepääsu sideettevõtjate säilitatavatele andmetele. Erinevalt kehtivast ESS-ist ja selle §-ga 111¹ kehtestatud sideandmete säilitamiskohustusest, võimaldatakse edaspidi juurdepääs üksnes andmetele, mida sideettevõtjad säilitavad tulenevalt senisest piiratumast säilitamiskohustusest või ärilisel eesmärgil, näiteks arveldamiseks, teenuse osutamiseks ning teenuse kvaliteedi tagamiseks. Ka varem on rõhutatud, et ESS § 111¹ alusel säilitatavad andmed ei ole sideettevõtjatele sellises mahus ega sedavõrd pika aja jooksul enda ärilisel eesmärgil vajalikud.

Seega saavad menetlusasutused eelnõu tulemusena süüteomenetluses juurdepääsu eelduslikult senisest väiksemale andmehulgale, sest sideettevõtjad ei pea enam sellises mahus ega senise ajavahemiku jooksul neid säilitama.

Muudatuse tulemusena tugevneb eelduslikult isikute põhiõiguste, eeskätt perekonna- ja eraelu puutumatuse kaitse, kuna süüteomenetluses ei ole võimalik enam saada juurdepääse sedavõrd ulatuslikule andmehulgale. Praktikast tähendab see, et väheneb võimalus saada isiku eraelu puudutavaid andmeid, sealhulgas kõneeristusi ja asukohaandmeid. Kokkuvõttes aitab muudatus paremini kaitsta eraelu puutumatust.

Seetõttu on eelnõu kooskõlas PS §-s 26 sätestatud eraelu puutumatuse kaitse nõuetega.

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

Nii Euroopa Liidu isikuandmete kaitse üldmääruse (IKÜM) artikkel 5 kui ka isikuandmete kaitse seaduse (IKS) § 14 näevad ette isikuandmete töötlemise põhimõtted, sealhulgas minimaalsuse ja eesmärgipärasuse põhimõtted.⁶ IKÜM artikli 5 lõike 1 punkti b ja IKS § 14 punkti 2 kohaselt kogutakse isikuandmeid kindlaksmääratud eesmärkidel. IKÜM artikli 5 lõike 1 punkti c ja IKS § 14 punkti 3 kohaselt peavad andmed piirduma sellega, mis on nende

⁶ <https://www.aki.ee/isikuandmed/andmetootlejale/andmetootluse-pohimotted>

töötlemise seisukohalt vajalik. Sellest tulenevalt võivad sideettevõtjad töödelda ja säilitada üksnes neid andmeid, mis neil on vajalikud ärilisel eesmärgil.

Sellest tulenevalt peavad sideettevõtjad, olenemata seadusega kehtestatud säilitamiskohustusest, selgelt hindama ja määratlema, milliseid andmekategooriaid nad ärilisel eesmärgil töötlevad ja kaua neid säilitavad.

Füüsilisel isikul, kes kasutab sideteenuseid ja kelle andmeid sideettevõtja töötleb, on võimalik pöörduda teenuseosutaja kui andmetootleja poole. Samuti saab ta tutvuda enda kohta talletatud andmetega ja saada selgitusi nende säilitamise eesmärgi, ulatuse ja tähtsuse kohta.

Eeltoodust lähtuvalt on sideettevõtjatel juba praegu kohustus järgida isikuandmete kaitse nõudeid. Eelnõu ei too neile selles osas kaasa täiendavaid piiranguid ega ole seetõttu vastuolus PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadusega.

Eelnõu tugevdab ka järelevalvet päringute tegemise üle. Prokuratuur kontrollib päringuid ja logifaile, Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjon aga vastavate asutuste tehtud päringuid.

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

Eelnõuga loodavat õiguslikku raamistikku sideandmete säilitamise ja kasutamise kohta kirjeldab alljärgnev ülevaade.

Alus	Millal kasutatakse?	Mida see tähendab?	Näide	Oluline piirang
Ärilisel eesmärgil säilitatavad andmed	Kui sideettevõtjal on andmed teenuse osutamiseks, arveldamiseks, kliendivaidluste lahendamiseks, teenuse kvaliteedi tagamiseks või tehniliste rikete tuvastamiseks.	Riik ei kohusta neid andmeid säilitama, kuid kui need on sideettevõtjal õiguspäraselt olemas, saab neid seaduses sätestatud tingimustel küsida.	Telefonikelmuse uurimisel küsitakse kohtu loal, kas konkreetne number helistas kannatanule kindlal ajal, kui sideettevõtjal on see info arvelduse või teenuse osutamise tõttu veel alles.	Andmete olemasolu sõltub sideettevõtja ärilisest vajadusest ja säilitustähtsusest. Võimalus, et selleks ajaks, kui pädev asutus päringu teeb, on need andmed juba kustutatud.

Quick freeze ehk andmete kiirsäilitamine	Kui on konkreetne menetlus, sündmus või oht ja on alust arvata, et vajalikud ärilisel eesmärgil säilitatavad andmed võivad enne päringuks loa saamist olla kustutatud.	Pädev asutus saab kohustada sideettevõtjat ajutiselt säilitama juba olemasolevad konkreetset andmed, et neid ei kustutataks ega kirjutataks üle enne juurdepääsu taotlemist.	Politsei tuvastab küberkuriteo uurimisel IP-aadressi ja ajavahemiku. Enne kohtu loa taotlemist teeb Prokuratuur määruse kiirsäilitamiseks, et sideettevõtja ei kustutaks olemasolevaid andmeid.	See ei anna veel õigust andmeid sisuliselt kasutada, vaid juurdepääsuks on vaja eraldi õiguslikku alust ja üldjuhul kohtu luba. Samuti ei loo see uut üldist säilitamiskohustust.
Kuritegevusega seotud sihistatud säilitamine	Kui raske kuritegevuse oht on seotud kindla piirkonna, objekti, teenuse kasutusviisi või kasutajagrupiga.	Sideettevõtjale tekib Vabariigi Valitsuse korraldusest tulenev kohustus säilitada teatud liiklus- ja asukohaandmeid sihistatult, mitte üldiselt kõigi kasutajate kohta kõikjal.	Andmeid võib säilitada riigipiiri lähedal asuvate tugijaamade levialas, erinevate geograafiliselt määratletud piirkondades ja kaitstavate objekti piirkonnas.	Meede peab olema objektiivselt põhjendatud, ajaliselt ja ulatuselt piiratud ning seotud kuritegevuse tõkestamise, avastamise või menetlemisega.
Riigi julgeoleku erand	Kui riigi julgeolekut ähvardab ettearvatav, kõrgendatud või vahetu oht ja üksnes tavapärased või sihistatud meetmed ei pruugi olla piisavad.	Vabariigi Valitsus võib julgeolekuasutuse ohuhinnangu alusel kehtestada ajutise andmete säilitamise kohustuse riigi julgeoleku tagamise eesmärgil.	Julgeolekuasutuse hinnangul on suurenenud terrorismi-, sabotaaži- või hübriidoht ja valitsus kehtestab ajutise säilitamiskohustuse, et tagada julgeolekuasutustele vajalik andmete kättesaadavus.	See on erandlik ja ajutine meede, mis peab põhinema konkreetset julgeolekuohu hinnangul, olema põhjendatud, kontrollitav ning ajaliselt piiratud.

Sihtrühm

Muudatuste sihtrühm on Eestis sideteenuseid kasutavad inimesed ja ettevõtted, kelle põhiõiguste kaitse paraneb.

Lisaks on muudatuste sihtrühmaks kuritegude ning raskete väärtegude ohvrid, kes ootavad õiglast menetlust, ning 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

uurimisasutused⁷. Väärteomenetluses on päringu tegemise õigus VTMS § 31² lõikes 1 loetletud kohtuvälistel menetlejatel⁸. 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.**

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

Muudatus puudutab ka julgeolekuasutusi⁹, kuna senist 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.

Muudatuste sihtrühm on ka sideettevõtjad¹⁰, 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 säilitatud 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 puutumatus kaitset.

Päringute tegemise alused nii KrMS-is, VTMS-is, JAS-is 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.

6.1. Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele

Kavandatava eelnõu seadusena jõustumine mõjutab positiivselt riigi julgeolekut ja välissuhteid, kuna sellega kehtestatakse selged reeglid sideandmete päringuteks ning luuakse võimalus kasutada neid andmeid eelkõige kriminaal- ja väärteomenetluses, samuti riigi julgeoleku tagamise eesmärgil. See aitab lahendada kohtupraktikas kujunenud olukorda, kus Eesti

⁷ Politsei- ja Piirivalveamet, Kaitsepolitseiamet, Maksu- ja Tolliamet, Konkurentsiamet, Sõjaväepolitsei, Keskkonnaamet ning Justiits- ja Digiministeeriumi vanglate osakond ja vangla.

⁸ Andmekaitse Inspeksioon, Finantsinspeksioon, Kaitsepolitseiamet, Kaitsevägi, Keskkonnaamet, Maksu- ja Tolliamet, Rahapesu Andmebüroo ning Politsei- ja Piirivalveamet.

⁹ Kaitsepolitseiamet ja Välisluureamet.

¹⁰ 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.

seadusandluse ja Euroopa Kohtu praktika vahelise vastuolu tõttu on sideandmete kasutamine tõendina praegu praktiliselt võimatu. Päringute võimaldamine tõhustab ühtlasi kriminaalmenetluselast piiriülest koostööd, aitab paremini võidelda piiriülese kuritegevusega ja mõjutab seeläbi positiivselt välissuhteid.

6.2. Mõju riigiasutuste töökorraldusele ja kuritegude avastamisele

Eelnõuga kavandatud muudatused ei too kaasa olulisi ega põhimõttelisi muudatusi asutuste, sealhulgas kohtuväliste menetlejate, uurimisasutuste, Prokuratuuri ja kohtute töökorralduses. Päringute tegemise alused on jätkuvalt KrMS-is, VTMS-is ja eriseadustes, kuid muutub õiguslik alus andmete väljastamiseks sideettevõtjate poolt. Selge õiguslik alus päringute tegemiseks aitab edaspidi vähendada vaidlusi ja kaebusi sideandmete päringute ja saadud andmete kasutamise kohta.

Samas kaasneb muudatusega risk kuritegude avastamise efektiivsusele. Kui andmeid ei säilitata enam riigi kehtestatud kohustuste alusel, tuleb edaspidi tugineda sideettevõtjate ärilisel eesmärgil säilitatavatele andmetele. See võib muuta 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 koosseis pole piisav, et kuritegu tõendada. See võib pärssida eriti nende kuritegude avastamist, mis tulevad ilmsiks pikema aja möödudes (nt majandus- ja korruptsioonikuriteod, seksuaalkuriteod, küberkuriteod, organiseeritud kuriteod). Lisaks võib andmete koosseisu erinevus pakkujate kaupa muuta tõendite kogumise protsessi killustatuks ja vähem prognoositavaks võrreldes varasema ühetaolise süsteemiga. KrMS § 126² lõikes 2 loetletud kuritegude puhul on võimalik pärida ka raske kuritegevuse vastu võitlemise eesmärgil ehk ESS § 111³ alusel säilitatud andmeid, kuid ka neid andmeid säilitatakse teatud kriteeriumite alusel, mistõttu alati ei pruugi vajalikud andmed olemas olla.

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

Eelnõuga kaasneb sideettevõtjatele täiendav halduskoormus, kuna senise üldise säilitamiskohustuse asemel tuleb hallata mitut erinevat andmete säilitamise alust ning tagada nende andmekogumite eristamine, säilitamine ja õiguspärane väljastamine.

Samas kaob võrreldes kehtiva regulatsiooniga üldine liiklus- ja asukohaandmete säilitamiskohustus ning tugevneb andmesubjektide eraelu kaitse. Seetõttu ei tähenda eelnõu üksnes uute kohustuste lisandumist, vaid muudab ka säilitamiskohustuse ulatust, eesmärki ja ülesehitust.

Täpsemalt muutub sideandmete säilitamise korraldus tehniliselt keerukamaks, kuna lisaks lõppkasutaja tuvastamiseks vajalike andmete säilitamisele nähakse ette eraldi reeglid raske kuritegevuse vastase võitluse eesmärgil sihistatud säilitamiseks. Sideettevõtjatel tuleb selleks üle vaadata olemasolevad andmesäilituse protsessid, säilitusreeglid, andmete eristamise loogika, juurdepääsuõigused ning andmete väljastamise protseduurid. Samuti võib olla vajalik kohandada olemasolevaid elektroonilisi liideseid ja andmetöötlussüsteeme.

Suurim mõju ja halduskoormus on seotud ESS § 111³ rakendamisega. Sätte kohaselt tuleb sideettevõtjatel luua võimekus säilitada liiklus- ja asukohaandmeid sihistatult, lähtudes muu hulgas geograafilistest piirkondadest ja tugijaamade aadressidest. See eeldab olemasolevate infosüsteemide arendamist ning andmete töötlemise ja säilitamise lahenduste kohandamist.

Lisaks kaasnevad kulud süsteemide hoolduse, ajakohastamise ja käitamisega kogu nende kasutusaja jooksul.

Sideettevõtjad on esialgselt hinnanud, et eelnõu rakendamiseks vajalike arenduste, süsteemide hoolduse ja täiendava tööjõu kogukulu võib kolme suurema sideettevõtja peale kokku ulatuda ligikaudu 3–5 miljoni euron aastast. Hinnang hõlmab nii uute tehniliste lahenduste väljatöötamist kui ka nende püsivat käigushoidmist ning ööpäevaringse valmisoleku tagamist andmepäringutele vastamiseks. Tegemist on esialgse hinnanguga, mis võib muutuda pärast rakendusaktide vastuvõtmist ja tehniliste nõuete täpsustumist.

Sideettevõtjate osutatavate elektrooniliste teenuste kasutajate seisukohalt suurendab muudatus õigusselgust. Praegu kohtupraktikas tekkinud mõnetine segadus lahendatakse selge regulatsiooniga, mille järgi on edaspidi arusaadav, milliseid sideandmeid ja millises mahus saab süüteomenetluses kasutada. Andmesubjektide, ennekõike inimeste jaoks, kelle andmeid talletatakse, tähendab muudatuste jõustumine seda, et sideteenuste osutamise käigus tekkivaid sideandmeid saab edaspidi süüteomenetlust toimetavatele asutustele edastada üksnes ulatuses, milles need andmed on sideettevõtjal olemas seaduses sätestatud säilitamiskohustuse või ärilise eesmärgi tõttu. Võrreldes ESS §-s 111¹ sätestatud lausalise säilitamiskohustusega on ärilisel eesmärgil säilitatavaid andmeid vähem ning neid säilitatakse lühemat aega. Seetõttu on andmesubjekti eraelu puutumatus eelnõu jõustumise järel kaitstud senisest ulatuslikumalt. Samuti on andmete hulk väiksem sihistatud säilitamise puhul, kus säilitamise ulatuse, tähtsaja ja hõlmatud piirkonnad otsustab põhjendatud juhtudel Vabariigi Valitsus.

Seadusandja on juba varem väljendanud seisukohta, et kriminaalmenetluses on võimalik päringuid teha ärilisel eesmärgil säilitatud andmete kohta. Näiteks Riigikogu poolt 15. detsembril 2021 vastu võetud kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu 392 SE¹¹ kolmanda lugemise seletuskirjas on märgitud muu hulgas 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 kitsendus ei kohaldu KrMS § 90¹ lg-s 1 sätestatud nn identiteedipäringutele (vt ka 1-16-6179, p 106).

Vastav muudatus jõustus 1. jaanuaril 2022 ning seda rakendati probleemideta kuni oktoobrini 2024, mil jõustus eespool märgitud Tartu Ringkonnakohtu määrus nr 1-24-1694, millega välistati ESS §-s 111¹ loetletud sideandmete kasutamine kriminaalmenetluses. Seega ei ole arutelud ärilisel eesmärgil säilitatud andmete pärimisest ja kasutamisest midagi uut ja seninägematut ning vastav loogika toimis kuni oktoobrini 2024.

¹¹ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/69f4f636-076c-487f-93c2-3827044cfb50/kriminaalmenetluse-seadustiku-muutmise-seadus/>

Riigi julgeoleku tagamise eesmärgil võib Vabariigi Valitsus kehtestada ajutiselt üldise ja ühetaolise andmete säilitamise kohustuse kogu riigi territooriumil. Sellega kaasneb sideettevõtjate kohustus säilitada kõikide kasutajate sideandmeid kindlaksmääratud aja jooksul.

Kuna eelnõuga nähakse lisaks ette andmete sihistatud säilitamine, mõjutab see edaspidi ka andmesubjekte, kes kasutavad sideteenust seaduse ja Vabariigi Valitsuse korraldusega määratud geograafilistes piirkondades. Seega peavad nendes piirkondades viibivad isikud arvestama, et seal on ette nähtud andmete sihistatud säilitamine.

Samas ei luba Euroopa Liidu Kohus üldist ja ühetaolist andmete säilitamist kuritegevuse vastu võitlemise eesmärgil. Seetõttu tuleb lähtuda sihistatud säilitamisest ulatuses, mis jääb kohtupraktikas lubatud piiridesse. Konkreetse geograafilise piirkonna alusel säilitamine on kohtupraktikas lubatud ning eelnõuga nähakse ette ka alused selliste piirkondade määramiseks.

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

Eelnõuga võib kaasneda riigi kulude kasv. Sideettevõtjatel on vaja tagada andmete säilitamine erinevatel alustel, sealhulgas sihistatult. Lisaks peavad sideettevõtjad üle vaatama säilitustähtaegu süsteemides ja arvestama äriliselt säilitatud andmete kohta tehtavate päringutega.

Eelnõuga nähakse ette, et ESS § 111³ rakendamise ehk raske kuritegevuse vastu võitlemise eesmärgil liiklus- ja asukohaandmete sihistatud säilitamisega seotud kulude hüvitamine toimub riigieelarvest Siseministeeriumi eelarve kaudu. Seetõttu on vajalik Siseministeeriumil koostöös sideettevõtjatega hinnata rakendamisega kaasnevate kulude mahtu ning planeerida kaasnevad kulud vastava aasta eelarvesse. Vajadusel esitab siseminister taotluse täiendavate kulude katmiseks riigi eelarvestrateegia protsessis.

Kehtiva regulatsiooni järgi hüvitatakse sideettevõtjatele kulud, mis tekivad riigile andmete kättesaadavuse (päringutele vastamine, reaajas asukoha tuvastamise võimaldamine) ning sidevõrgule juurdepääsu ja sõnumi ülekandmise eest jälgimisseadmesse. Kulud hüvitatakse osaliselt Justiits- ja Digiministeeriumi eelarvest ning osaliselt järelevalve- ja julgeolekuasutuste eelarvest.

ESS § 114 lõikes 3 tehtava muudatuse ning ESS-is sätestatud juhtudel läheb sideettevõtjate riist- ja tarkvaraga seotud kulude hüvitamine Justiits- ja Digiministeeriumilt üle Siseministeeriumile. Selleks tõstetakse seaduse jõustumisel alates 2027. a 300 000 eurot Siseministeeriumi eelarvesse.

Eelnõu jõustumisel:

- Jätkatakse sideettevõtjatele kulude hüvitamist sarnaselt kehtivale seadusele ja Vabariigi Valitsuse määrusele. Erinev on see, et kulude hüvitamine toimub edaspidi Siseministeeriumi eelarve kaudu.
- Kulud, mis varasemalt hüvitati järelevalve- ja julgeolekuasutuste poolt sideettevõtjatega sõlmitud lepingute alusel, jäävad ka edaspidi nimetatud asutuste kanda ning eelnõuga seda ei muudeta.
- Täiendavalt hüvitatakse kulud, mis on seotud ESS § 111³ alusel säilitatavate andmete säilitamise või töötlemisega – s.o raske kuritegevuse vastase võitluse eesmärgil säilitatavad liiklus- ja asukohaandmed, mille maksumuseks on sideettevõtjad hinnanud 3-5 miljonit eurot, millest suurema osa moodustavad püsikulud. Ka nende kulude

hüvitamine toimub edaspidi Siseministeeriumi eelarve kaudu, milleks vajadusel esitab siseminister riigi eelarvestrateegia protsessis lisataotluse.

- Riigi julgeoleku eesmärgil ajutine üldine säilitamine ehk ESS § 111⁴ ei ole sideettevõtjatele hüvitatav, kuna üldine säilitamiskohustus ei tohiks kaasa tuua lisakulutusi ning sideettevõtjad saavad sisuliselt samamoodi jätkata nagu praegu.

Puudub alus arvata, et eelnõu mõjutaks riigi tulusid.

8. Rakendusaktid

Eelnõu seadusena vastuvõtmise korral on vaja kehtestada Vabariigi Valitsuse määrusega säilitatavate andmete kategooriad, et sideettevõtetel oleks selge, milliste andmete säilitamist neilt võidakse valitsuse korraldusega kehtestatava ajutise säilitamiskohustuse raames nõuda. Andmekategooriad jääksid samaks võrreldes kehtiva olukorraga ja andmetega, mida sideettevõtjad hetkel säilitavad.

Eelnõu jõustumisel on vaja muuta ka Vabariigi Valitsuse 7. juuli 2005. a määrust nr 160 „Sideettevõtjale sõnumite ülekandmise ja teabe andmise kulude hüvitamise kord“. Samuti on vaja tunnistada kehtetuks justiits- ja digiministri 24. septembri 2025. a käskkiri „Asjatundjate komisjoni moodustamine“ ning kehtestada sarnase sisuga käskkiri siseministri poolt.

9. Seaduse jõustumine

Eelnõu on kavandatud jõustuma mitmes osas. Eelnõu jõustub 01.12.2026, välja arvatud ESS § 111⁴, mis jõustub üldises korras, ESS § 114 lõike 3 muudatus, mis jõustub 01.01.2027 ning ESS § 111³, mis jõustub 01.01.2028.

Tulenevalt sideettevõtjate vajadusest muudatustega kohaneda kavandatakse eelnõu jõustumine mitmes osas. ESS § 111³ jõustub üldises korras. Ülejäänud eelnõu jõustub 01.12.2026 ning see tagaks ühtlasi selle, et Vabariigi Valitsuse korraldus ja ülejäänud eelnõu jõustuks samal ajal ning julgeolekuasutustel ei tekiks lünka andmete juurdepääsu osas.

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

ESS § 111³ ning kohustus säilitada andmeid sihistatult jõustub 01.01.2028 ning see on seotud sideettevõtjate vajadusega valmistuda sihistatud säilitamise rakendamiseks.

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, Tartu Ülikooli õigusteaduskonnale ja Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidule.

Eelnõu kooskõlastasid märkustega Kaitseministeerium, Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, Siseministeerium ja Sotsiaalministeerium. Eelnõu kohta esitasid arvamused Andmekaitse Inspeksioon, Riigiprokuratuur, Riigikohus, Kaitsepolitseiamet, Eesti Advokatuur, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit ja Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet.

Märkuste arvestamise ja mittearvestamise tabel on seletuskirja lisas.

Algatab Vabariigi Valitsus 2026. a

(allkirjastatud digitaalselt)