



Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 175

Tallinn, Toompea

Teisipäev, 16. juuni 2026

Algus 14.00, lõpp 15.28

Juhataja: Ando Kiviberg (esimees)

Protokollija: Markus Veia (konsultant)

Võtsid osa:

Komisjoni liikmed: Ants Frosch, Katrin Kuusemäe, Kalle Laanet, Lauri Laats (Anastassia Kovalenko-Kõlvarti asendusliige), Evelin Poolamets, Helir-Valdor Seeder, Tanel Tein, Jaak Valge

Komisjoni ametnikud: Erle Enneveer (nõunik-sekretariaadijuhataja), Helin Leichter (nõunik), Karin Tuulik (nõunik)

Puudusid: Lauri Läänemets, Pipi-Liis Siemann ja Timo Suslov

Kutsutud: õiguskantsler Ülle Madise; Õiguskantsleri Kantselei õiguskorra kaitse osakonna vanemnõunik Odyn Vosman (1. päevakorrapunkt); Andmekaitse Inspeksiooni peadirektor Pille Lehis; Andmekaitse Inspeksiooni jurist (tiimijuht) Agnes Järvela (2. päevakorrapunkt)

Päevakord:

1. Õiguskantsleri roll ettepaneku tegemisel anda nõusolek Riigikogu liikme kohta süüdistusakti koostamiseks - arutelu koos õiguskantsleriga
2. Andmekaitse Inspeksiooni peadirektori ülevaade avaliku teabe seaduse ja isikuandmete kaitse seaduse täitmise kohta eelmisel kalendriaastal
3. Info ja muud küsimused

1. Õiguskantsleri roll ettepaneku tegemisel anda nõusolek Riigikogu liikme kohta süüdistusakti koostamiseks - arutelu koos õiguskantsleriga

Ando Kiviberg tutvustas külalisi ning märkis, et tänasel istungil on arutluse all õiguskantsleri roll rahvasaadikult immuniteedi äravõtmisel. Komisjon arutas seda teemat eelmisel põhiseaduskomisjoni istungil koos õigus- ja analüüsiosakonnaga. Täna istungil jätkatakse sama arutelu koos õiguskantsleriga, kellega koos käsitletakse kehtiva regulatsiooni võimalikke puudusi. Ta viitas varasemale arutelule Riigikogu täiskogus, kus Riigikogu liige Tõnis Mölderilt saadikupuutumatus eest ärahõlps küsimuse käsitlemisel osutas õiguskantsler regulatsiooni võimalikele puudustele. Ta andis sõna õiguskantslerile, paludes tal selgitada, milliseid puudusi ta kehtivas regulatsioonis näeb.

Ülle Madise selgitas, et tema arusaama järgi toimib õiguskantsleri vahendajaroll rahvasaadikult puutumatus eest ärahõlps menetluses nii, et prokuratuur ei esita taotlust saadiku puutumatus eest ärahõlps jühul, kui on suur tõenäosus, et õiguskantsler selle prokuratuurile

tagasi saadab. Kui prokuratuur peaks arvestama, et õiguskantsler saaks hinnata tõendite kogumisel tehtud ilmseid vigu, menetluse ajastust ning võimalikku poliitilist mõjutatust või kuriteokoosseisu puudumist, siis prokuratuur vastavaid taotlusi ei esitaks. Ta leidis, et mitmete eelnevalt käsitletud juhtumite puhul ei oleks prokuratuur õiguskantsleri poole pöördunud, kui õiguskantsleri filter ei oleks muudetud niivõrd sisuliselt kasutuks kui see on praeguse regulatsiooni kohaselt. Kehtiva regulatsiooni kohaselt ei tohi õiguskantsler ühelgi viisil tõendeid hinnata. Kuigi on arvatud, et hinnata võiks kaitseõiguse teostamist või tõendite kogumise viisi, hõlmab tõendite hindamine ka nende lubatavuse hindamist, sealhulgas seda, kas tõendid on kogutud seaduslikult, samuti see hõlmab see ka kaitsjaõiguste teostamist. Õiguskantsleri hinnang on, et karistusõiguse teooria ja praktika kohaselt tähendab keeld hinnata tõendeid ka seda, et ei saa hinnata nende kogumise korda ega lubatavust, sest sellise hinnangu saab anda üksnes kohus. Õiguskantsler saab taotluse tagastada vaid juhul, kui on ilmselge, et menetluseks puudub alus, ning sõna „ilmselge“ tähendab olukorda, kus vaidlusruumi ei ole. Praktikas on prokuratuur arvestanud, et tõendite kogumisel või kaitseõiguse teostamisel esinevate puuduste korral ei ole võimalik tuvastada ilmselget alust taotluse tagastamiseks, sealhulgas juhtudel, mis puudutavad juhuleidude kasutamist või sõnumisaladuse riivet. Ü. Madise ütles, et aeg-ajalt on kõlanud ettepanek, et õiguskantsler võiks seadusest kõrvale kalduda ja taotlusi oma äranägemise järgi tagastada. Tema hinnangul oleks see praktikas väga keeruline, kuna sellega kaasneks tõenäoliselt ulatuslik kriitika õiguskantsleri tegevuse suhtes, sealhulgas jõuametkondade poolt. Tema sõnul võiks selline olukord pigem kahjustada riigi autoriteeti ja usaldusväärsust. Ta selgitas, et kehtiv olukord kujunes välja pärast juhtumit, kus õiguskantsler Indrek Teder tagastas prokuratuuri taotluse. Juhtum pälvis laialdast tähelepanu ning õiguskantslerile heideti muu hulgas ette võimalikku sekkumist kohtu pädevusse. Seejärel muudeti seadust viisil, mille tulemusel kadus sisuliselt võimalus taotluse tagastamiseks. Pärast seda hakati muu hulgas käsitlema kuluhüvitiste väärkasutust kriminaalasjana, mitte sarnaselt varasema praktikaga. Ta märkis, et sellised küsimused arutatakse Riigikogus avalikult läbi. Kui teave jõuab ajakirjandusse, kujuneb ühiskonnas selle põhjal arvamus ning küsimus leiab poliitilise hinnangu ka ilma kriminaalmenetluseta. Kui kehtiv normistik jääb muutmata, jätkub praktika senisel kujul. Ta palus mõista õiguskantsleri rolli sellisena, nagu see on kehtivas regulatsioonis ette nähtud. Õiguskantsleri roll on praegu eelkõige prokuratuuri distsiplineerimine ning täiesti alusetute menetluste välistamine. Õigusriigis ei algatata menetlusi olukorras, kus puuduvad igasugused tõendid või sündmused. Õiguskantsleri filter välistab olukorrad, kus menetlus oleks täielikult alusetu. Toimikusse ei jäeta kompromiteerivaid materjale. Praegune distsiplineeriv mõju on piiratud, kuid olemas. Õiguskantsleri kaalutlusruumi suurendamiseks võiks ühe abinõuna kaaluda seadusest sõna „ilmselgelt“ eemaldamist, mis annaks suurema kaalutlusruumi, kuid ei välistaks avaliku arvamuse mõjutamist sõltuvalt menetluse adressaadist. See oleks üks võimalik esmane samm. Ta viitas ka Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse kommentaarides esitatud ettepanekutele õiguskantsleri vahendaja rolli täpsustamiseks ning märkis, et parlament saab neid võimalusi kaaluda.

Odyn Vosman selgitas, et kehtiva regulatsiooni kohaselt on sõna „ilmselge“ ainus alus taotluse tagastamiseks ning see tähendab olukorda, kus süüdistuse esitamine oleks ilmselgelt põhjendamatu, st puudub igasugune kahtlus. Kui „ilmselge“ asemel oleks näiteks „põhjendatud kahtlus“, võimaldaks see kahtlusi sisulisemalt hinnata, kuid praegune sõnastus eeldab olukorda, kus puuduvad igasugused tõendid või asjaolud. Praktikas on äärmiselt ebatõenäoline, et prokuratuur esitaks taotluse olukorras, kus tõendeid üldse ei ole. Samuti ei ole võimalik lugeda ilmselgeks poliitilist motiivi, kui seda otseselt ei väljendata. Kahtluse

olemasolu korral võiks seda teatud määral põhjendada, kuid kehtiv „ilmselge“ kriteerium seda ei võimalda. Ta viitas tehnilisele lahendusele, mida on käsitletud ka Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse kommentaarides, mille kohaselt võiks tõendite hindamise keelu asemel piiritleda õiguskantsleri pädevuse süüküsimuse otsustamise keeluga, mis võimaldaks heita menetlusele laiemal pilgul. Tõendite hindamine on lai mõiste, mis hõlmab nii tõendi sisulist väärtust kui ka selle seost süüküsimusega, kuid samas ka tõendi lubatavust ja seaduslikkust, mida võiks teatud ulatuses kontrollida. Ta tõi välja, et ühe võimalusena võiks kehtestada ka konkreetse loetelu alustest või kriteeriumidest, mille alusel õiguskantsler saaks taotluse tagastada, kuid pidas seda keeruliseks, kuna kõiki võimalikke olukordi ei ole võimalik ette näha. Praktikast esineb peaaegu igas toimikus probleeme, kuid nende põhjal ei ole võimalik taotlust prokuratuurile tagastada ega nõuda puuduste kõrvaldamist. Taotluse tagastamine on võimalik üksnes juhul, kui süüdistuse esitamine oleks ilmselgelt põhjendamatu. Ühe tõendi puudumine ei anna alust järeldada, et süüdistust ei saaks kohtus menetleda. See tekitab sageli arusaamatust ka nende isikute seas, kelle suhtes puutumatuse äravõtmist taotletakse. Toimikuga tutvunud isik võib näha selles puudusi ning mitte mõista, miks õiguskantsler ei tagasta taotlust prokuratuurile. Sellises olukorras ei ole siiski võimalik tugineda „ilmselguse“ kriteeriumile, kuna selle tõendamine on praktikast äärmiselt keeruline.

Ando Kiviberg küsis üle, et kas õiguskantsler loeb menetluses toimikut ja näeb seal tõendeid, kuid ei tohi hinnata, kas need tõendid on kogutud seaduslikult.

Ülle Madise vastas jaatavalt.

Kalle Laanet märkis, et tema hinnangul on kriminaalmenetlus ise kujunenud praktikast juba karistuseks, kuna menetluse algatamise järel kujundab ühiskond isiku suhtes süüdimõistva hoiaku. Ta tõstas küsimuse, kas õiguskantsleri filter ei peaks rakenduma juba varasemas menetlusetapis, mitte alles süüdistuse esitamise hetkel. Samuti avaldas ta arvamust, et õiguskantsleril peaks olema seadusest tulenev õigus vaadata asja sisuliselt, asetamata end kohtu rolli, kuid hinnates siiski menetluse põhjendatust laiemalt. Õiguskantsleril võiks olla võimalus hinnata, kas kriminaalmenetlus on kallutatud, sealhulgas poliitiliselt või muudel põhjustel. Õiguskantsleril peaks olema õigus hinnata kavandatava süüdistuse vormi ja sisu tervikuna.

Ülle Madise märkis, et kui Riigikogu leiab sellise lahenduse, mida võimaliku vaidluse korral peab ka kohus põhiseaduspäraseks ega käsita seda kohtu asemele astumisena, siis võib see olla mõistlik lahendus. Prokuratuur ei pöörduks suure tõenäosusega õiguskantsleri poole taotlusega, mille puhul on ette teada, et see tõenäoliselt tagastatakse. Sellest, kuidas seaduses õiguskantsleri filter kujundatakse, sõltub otseselt, millised taotlused jõuavad Riigikogu ette. Ta lisas oma oletusena, et kui filter ei oleks kujundatud nii nõrgaks, nagu see praegu on, siis ei oleks märkimisväärne osa senistest saadikupuutumatuse äravõtmise ettepanekutest Riigikoguni jõudnud, kuna neid ei oleks õiguskantslerile esitatud.

Ando Kiviberg märkis, et statistiliselt näib Riigikogu liikmete suhtes algatatud kriminaalmenetluste osakaal võrreldes ühiskonna üldise taustaga ebaproportsionaalselt suur. Ta küsis selgitust, milles seisneb erinevus õiguskantsleri ja kohtu poolt tõendite hindamise vahel. Tema arusaama kohaselt hindab seaduse järgi tõendeid üksnes kohus.

Ülle Madise selgitas, et karistusõiguse teoorias on kaks peamist käsitlust: ühe kohaselt saab

tõenditega seonduvat hinnata üksnes kohus ning kui on tekkinud kahtlus kuriteo toimepanemise kohta, peab asi jõudma kohtusse, kus hinnatakse tõendite lubatavust ja kogumise õiguspärasust. Teise käsitle kohaselt võiks õiguskantsleril olla võimalus hinnata menetlust laiemalt, ilma et ta annaks hinnangut süüküsimusele, st kas isik on süüdi või mitte, jättes süü lõpliku tuvastamise kohtule. Lisaks nendele kahele variandile on võimalik kaaluda ka lahendust, kus seadusest eemaldatakse sõna „ilmselgelt“, mis annaks õiguskantslerile avarama kaalutlusruumi hinnata taotluse põhjendatust, sealhulgas menetluse ajastust, kaalu ja tõendite kogumise asjaolusid. Ta tõi näiteid praktikast, kus õiguskantsler on leidnud probleeme tõendite kogumisel, näiteks olukordi, kus Riigikogu liikme kirjavahetus on võetud ära ilma nõutud korda järgimata või kus on tuginetud üksnes kaudsetele tõenditele ja kus kohus on sellest hoolimata mõistnud isiku süüdi. Õigusriigis mõistab õigust ainult kohus ning õiguskantsleri rollist tulenevalt tuleb seista üksikisiku õiguste eest sõltumata tema poliitilisest kuuluvusest. Tõendite hindamise puhul on võimalik eristada tõendite kogumise õiguspärasuse üldist hindamist ja tõendite sisulist tähendust süüküsimuse lahendamisel, kuid kõik ei pruugi sellise eristusega nõustuda. Praktikast on see küsimus suuresti teoreetiline, kuna prokuratuur ei esita tõenäoliselt taotlusi, mille tagastamine on ette teada. Kriitikat on tulnud olukorras, kus õiguskantsler täidab kehtivat seadust ega saa taotlust tagastada. Ta märkis kokkuvõtvalt, et võimalikud lahendused on sõna „ilmselgelt“ eemaldamine, tõendite hindamise keelu asendamine süüküsimuse hindamise keeluga või kehtiva regulatsiooni säilitamine, kuid sellisel juhul võiks kaaluda kuluhüvitiste regulatsiooni muutmist, mis on viinud kriminaalasjadeni. Õiguskantsler ei saa ega peaks seadust rikkuma, isegi kui seda oodatakse.

Helir-Valdor Seeder esitas kolm küsimust. Ta küsis esiteks, millises menetluse etapis võiks õiguskantsler sekkuda, viidates, et praegu rakendub saadikupuutumatus üksnes kohtupidamise keeluna ning enne seda võivad jõuametkonnad teha erinevaid toiminguid, nagu jälitustegevus, läbiotsimised ja andmete kogumine, mille järel jõuab asi alles õiguskantsleri ja Riigikoguni. Ta tõstas küsimuse, kas õiguskantsleril või mõnel teisel institutsioonil peaks olema võimalus sekkuda menetlusse juba varasemas etapis, arvestades ka menetluse avalikustamise mõju isikule. Teiseks märkis ta, et sõna „ilmselgelt“ eemaldamine seadusest oleks lihtne muudatus, kuid küsis, kuidas peaks õiguskantsler hindama tõendeid või nende kogumise seaduspärasust olukorras, kus jälitustoiminguteks on kohus juba loa andnud, ning milline oleks sellisel juhul õiguskantsleri roll võrreldes kohtuniku eelneva kontrolliga. Kolmandaks küsis ta aegumise kohta, tuues näite, et kui saadikupuutumatus ei võeta ära, peatub menetlus kuni isiku mandaadi lõppemiseni ning jätkub hiljem. Ta soovis teada, kas olukorras, kus õiguskantsler tagastab taotluse ega esita seda Riigikogule, menetlus peatub või jätkub ning kas aegumine sellisel juhul kulgeb või mitte.

Ülle Madise selgitas, et 2014. aasta muudatustega kehtestati regulatsioon, mille kohaselt aegumine peatub, mis tähendab, et kui isik ei ole enam Riigikogu liige, on võimalik minna menetlusega edasi. Võimalus on ka taastada varasem regulatsioon, mille kohaselt aegumine jätkub. Sellisel juhul võib juhtuda, et menetlus aegub, eriti arvestades, et käsitletavat süüteod ei ole raskemat liiki. Ta käsitles ka küsimust õiguskantsleri sekkumise ajast ning märkis, et samade 2014. aasta muudatustega lisati Riigikogu liikmele teatud tagatise, sealhulgas tööruumide ja töövahendite, nagu arvuti, läbiotsimise puhul. Selliste toimingute puhul on ette nähtud õiguskantsleri teavitamine ning õiguskantsleril on võimalik viibida toimingute juures ja neid jälgida, kuid tal ei ole õigust neid toiminguid keelata.

Odyn Vosman lisas, et Riigikogu liikme suhtes kehtivad teatud erikorrad, mille kohaselt ei

tehta kõiki toiminguid tavamenetluse reeglite järgi. Näiteks läbiotsimiste ja jälitustoimingute puhul on ette nähtud erikord ning kui tavaliselt annab loa maakohtu eeluurimiskohtunik, siis Riigikogu liikme puhul peab andma loa Tallinna Ringkonnakohtu esimees. Teatud toimingute puhul on vajalikud täiendavad nõusolekud, näiteks kinnipidamiseks peab nõusoleku andma põhiseaduskomisjon. Sellised erireeglid loovad täiendavad tagatised. Samas märkis ta, et saadikupuutumatus sisuline kaitse rakendub alles selles etapis, kui soovitakse esitada süüdistus või jätkata kohtumenetlusega. Enne seda on toimingute tegemine üldjuhul võimalik.

Ülle Madise selgitas, et olukorras, kus kohtu luba on juba antud, ei pruugi olla vajalik hinnata tõendite lubatavust, kuid paljude toimingute puhul, mida tehakse ka Riigikogu liikme suhtes, ei ole eelnev kohtu luba üldse nõutav. Tegemist on laia ja keeruka teemaga, mida analüüsitakse põhjalikumalt, sealhulgas õiguskantsleri aastaülevaates. Ta tõi esile, et avalikkus ei ole paljudest andmekogumise praktikatest teadlik. Ta tõi näitena, et inimeste e-posti sisu, sealhulgas kustutatud kirju, on olnud võimalik saada ilma kohtu loata, mis tekitab tõsisid küsimusi kontrolli ja põhiõiguste kaitse kohta. Põhiseaduses tagatud sõnumisaladus tähendab, et inimeste omavaheline suhtlus peab olema kaitstud ning sellesse sekkumine on lubatud üksnes kohtu loal kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. Ta juhtis tähelepanu sellele, et praktikas on kuriteo tõkestamise ja ennetamise mõisted kohati segunenud ning andmete kogumist kasutatakse ennetuslikel eesmärkidel mõnikord laiemalt, mis võib tähendada ulatuslikku andmete kogumist ilma konkreetse kahtluseta. Erinevate andmete, sealhulgas patsiendiandmete, pangasaladuse ja elektroonilise kirjavahetuse kättesaadavus on olnud probleemne ning nende kasutamisele alles kujundatakse selgemaid piire. Kohtupraktikas on nüüdseks hakatud selgemalt piiritlema näiteks telekommunikatsiooniettevõtelt saadud e-posti sisu küsimist. Ta rõhutas kokkuvõtvalt, et kehtivas olukorras on mitmeid kohti, kus tuleks paremini tagada, et tõendeid ei koguta õigusvastasel või ebaproportsionaalsel viisil. See vajadus puudutab nii Riigikogu liikmeid kui ka kõiki teisi isikuid.

Kalle Laanet märkis, et õiguskaitseorganid on tema hinnangul sattunud tugeva avaliku surve alla, mis tuleneb muuhulgas varasematest rikkumistest, mille eest ei ole vastutust kantud. Õiguskaitseorganitel on riigi turvalisuse tagamiseks vaja toimivaid töövahendeid, kuid ta leidis, et praeguses olukorras ei ole näha, et nende tööriistakasti laiendataks või neile antaks kuritegevuse tõkestamiseks täiendavaid võimalusi. Ta tõstas küsimuse, kas üheks võimalikuks lahenduseks tasakaalu taastamisel võiks olla tsiviilkontrolli tugevdamine, mis võimaldaks säilitada olemasolevad tööriistad ning luua ühiskonnas õiguskaitseorganite tegevuse vastu suurema usalduse.

Ülle Madise märkis, et tegemist on olulise küsimusega ning tõi välja, et varasemalt on ühiskonnas valitsenud hoiak, mille kohaselt peeti ulatuslikku andmekogumist ja jälitustegevust aktsepteeritavaks, kuna eeldati, et see puudutab vaid üksikuid isikuid. 1992. aastal lähtuti põhiseaduse kujundamisel ajaloolisest kogemusest ning vajadusest vältida olukordi, kus riigivõim võib sekkuda inimeste eraellu liigselt. Praeguseks on ühiskondlik hoiak liikunud kohati teise äärmusesse, kus õiguskaitseorganite suhtes on tekkinud ulatuslik umbusaldus. Tema hinnangul ei ole ka see täielikult põhjendatud, kuna ametnikud püüavad teha oma piiratud ressurssidega tööd parimal võimalikul viisil. Probleemiks võib olla ebapiisav järelevalve nii ministriumide kui ka õiguskantsleri enda poolt, tuues esile, et vastavate ülesannete täitmiseks on ressursid olnud piiratud. Teatud praktikad võivad olla põhiseaduse valguses küsitavad. Ta tõi esile vajaduse taastada sõnumisaladuse tegelik sisu.

Praegune tõlgendus, mille kohaselt on kaitstud vaid sõnumi edastamise hetk, kuid mitte selle sisu pärast kättesaamist, ei ole tema hinnangul kooskõlas põhiseaduse mõttega. Suurem sise- ja väliskontroll aitaks kaasa usalduse taastamisele. Ta viitas vajadusele tugevdada järelevalvet. Õiguskantsleri ametkond püüab oma võimekust suurendada, sealhulgas täiendavate ressursside kaasamise kaudu, ning teeb koostööd ka riigikontrolõriga. Seadusandluses tuleks vältida olukordi, kus riik kogub sunniviisiliselt, ilma hädavajaduseta, inimeste andmeid. Ta rõhutas andmekogude hajutatuse põhimõtte olulisust, vältimaks ulatuslike andmeladude tekkimist. Samuti viitas ta võimalikule vajadusele hinnata kriitiliselt haldusmenetluse seaduse muudatusi, eriti olukorras, kus kaalutakse automatiseeritud otsuste tegemist, sealhulgas tehisintellekti kasutamist isikute õigusi puudutavates küsimustes. Ta märkis, et sellised muudatused võivad vajada Riigikohtu kontrolli. Kokkuvõtvalt sõnas ta, et õiguskantsleri eesmärk on anda oma parim panus ning tuua vajadusel küsimused Riigikohtu ette. Ta avaldas arvamust, et mitmete nimetatud probleemide lahendamine aitaks vähendada ka õiguskaitseorganite tegevusega seotud usaldusprobleeme.

Ando Kiviberg küsis, kas kehtiv sõnumisaladust kaitsev regulatsioon pärineb ajast, mil suhtlus toimus paberkirjade teel, ning kas seadusandlus ei ole seetõttu digiajastuga kohanenud. Ta palus selgitust, kuidas on kujunenud käsitus, mille kohaselt ei kuulu e-kirjad samaväärselt sõnumisaladuse kaitse alla.

Ülle Madise märkis, et ei oska täpselt selgitada, kuidas on kujunenud käsitus, mille kohaselt ei kuulu e-kirjad sõnumisaladuse kaitse alla. Ta nimetas seda kohtupraktikaga seotud küsimuseks. Selle teema lahendamine on Riigikogu pädevuses ning seotud ka avaliku usalduse taastamisega. Ta tõi esile varasema juhtumi, kus avastati pangasaladuse õigusvastane ja kontrollimatu kasutamine. Selle tuvastamine oli keeruline ning eeldas põhjalikku tööd olukorras, kus järelevalve ei toiminud ning asjaosalised ei olnud valmis infot avaldama. Pelgalt formaalne päring ei oleks andnud tulemust. Ta sõnas, et kuritegevuse vastase võitluse olulisust kasutatakse sageli põhjendusena, kuigi see ei õigusta õigusvastaseid praktikaid. Kõige selgem lahendus oleks täpsustada seaduses, mida sõnumisaladuse kaitse all mõistetakse. Selline täpsustus on põhiseaduse raamides võimalik ning annaks Riigikogule võimaluse kujundada selgem regulatsioon. Sel viisil oleks võimalik vajaduse korral muuta või kujundada ümber ka senine Riigikohtu tõlgendus.

Ando Kiviberg avaldas arvamust, et tegemist võib olla valdkonnaga, kus komisjonil oleks võimalik algtada vajalikud seadusandlikud muudatused.

Odyn Vosman selgitas, et Riigikohtu praktikas on sõnumisaladuse ulatust käsitletud mitmes lahendis, sealhulgas maadevahetuse ja Priit Toobali saadikupuutumatus küsimuses. Ühes lahendis on leitud, et teenusepakkuja serverist sõnumi väljanõudmiseks on vajalik kohtuluba. Samas on Riigikohus jäänud seisukohale, et põhiseaduse § 43 kaitse laieneb üksnes kommunikatsiooniprotsessis olevale sõnumile. Selle käsitluse kohaselt ei kuulu juba adressaadini jõudnud e-kiri enam sõnumisaladuse kaitse alla ning isik peab rakendama ise oma sõnumite kaitseks meetmeid. Ta tõi välja, et eristus tehakse kahe olukorra vahel, üks olukord, kus sõnum küsitakse välja teenusepakkuja serverist, mida käsitatakse veel kommunikatsiooniprotsessina versus teine olukord, kus sama sõnum võetakse isiku seadmest, mida käsitatakse tavapärase vaatlusena ja kus kohtuluba ei ole vajalik. Selline eristus on problemaatiline, kuna tehniliselt on andmed sünkroonis ning sõnumi kustutamisel kaob see nii seadmest kui serverist. Ta nimetas sellist tõlgendust ebaloogiliseks, kuid põhimõtte tuleneb

ajaloolisest kontekstist, kus põhiseaduse vastuvõtmisel peeti silmas kirjavahetust selle liikumise hetkel, mitte digitaalset keskkonda, kus sõnumi edastamine toimub väga lühikese aja jooksul.

Ülle Madise märkis, et selle küsimuse puhul põhiseaduse muutmine ei ole vajalik ning piisab tavaseaduse täpsustamisest. Sõnumite kustutamine kasutaja seadmest ei taga tegelikku kontrolli, kuna andmeid on võimalik taastada. Ta tõi illustratiivse näitena välja, et sõnumisaladus on praktikas selgelt tagatud näiteks vanglates, kus kinnipeetava paberkiri õiguskantslerile ei tohi enne avamist kontrolli läbida, kuna tegemist on kirjaliku suhtlusega, millele kehtib selge kaitse.

Ando Kiviberg tänas külalisi.

2. Andmekaitse Inspektsiooni peadirektori ülevaade avaliku teabe seaduse ja isikuandmete kaitse seaduse täitmise kohta eelmisel kalendriaastal

Ando Kiviberg tutvustas külalisi ning sõnas, et kuulatakse Andmekaitse Inspektsiooni peadirektori ülevaadet avaliku teabe seaduse ja isikuandmete kaitse seaduse täitmise kohta 2025. aastal. Ta andis külalistele sõna.

Pille Lehis esitas ülevaate Andmekaitse Inspektsiooni 2025. aasta tegevusest (Lisa 1). Organisatsiooni struktuuris olulisi muudatusi ei toimunud ning eelarve püsis ligikaudu samal tasemel, suurenedes vaid ülekantud vahendite arvelt. Teenistujate arv oli aasta jooksul stabiilne (33) ning osa töötajate (4) tasu rahastati Euroopa Liidu projektidest. 2025. aastat iseloomustas kaebuste arvu märkimisväärne kasv (2024. aastal 889, 2025. aastal 1568), mis on kooskõlas laiemate Euroopa trendidega ning tuleneb muu hulgas inimeste teadlikkuse suurenemisest andmekaitse ja põhiõiguste küsimustes. Pöördumiste peamised teemad on püsinud sarnased varasemate aastatega, hõlmates eelkõige sotsiaalmeediat, erasektori suhteid ja avalikku sektorit. Ka selgitustaotluste ja märgukirjade arv on olnud kasvutrendis ning inimesed tunnevad oma õiguste vastu üha rohkem huvi, sealhulgas soovivad teada, kuidas oma andmeid kasutada, kustutada või nende töötlemist mõista. Ta tõi välja, et rikkumisteadete arv ja AKI õigusloome protsessides osalemine on suurenenud, samas kui teatud järelevalvemeetmete, nagu ettekirjutuste arv, on jäänud mõõdukaks. 2025. aastal määrati muuhulgas Apotheka andmelekkega seotud juhtumise ettevõttele Allium UPI OÜ 3 miljoni euro suurune trahv, mille osas on kohtuvaidlus hetkel pooleli. Jätkatakse ka teadlikkuse tõstmise tegevustega, sealhulgas koolituste, podcast'ide ja teavitustöö kaudu.

Ando Kiviberg märkis, et Apotheka andmeleke on väga aktuaalne juhtum, puudutades suurt hulka inimesi. Ta tõi välja, et lekkinud andmete põhjal on võimalik tuvastada ka tundlikku terviseinfot. Ta tõstas küsimuse, kas selliste juhtumite puhul on ühiskonna käsutuses reageerimiseks sisuliselt vaid kohtusse pöördumine ja trahvide määramine.

Pille Lehis selgitas, et järelevalveasutusena saab AKI karistada ettevõtteid trahviga, kuid andmesubjektidel on võimalik esitada kahjunõudeid tsiviilkohtumenetluses otse andmetöötaja vastu. Apotheka juhtumiga seotud kohtumenetluses on suulised istungid lõppenud ning otsus peaks selguma augustis. Ta tõi välja, et Eestis määratakse andmekaitse trahvid väärtemenetluse korras, mis on oma olemuselt karistusmenetlus ning eeldab väga

detailset ja täpset faktilist tõendamist. See erineb paljude teiste Euroopa riikide praktikast, kus kasutatakse haldustrahve ning kus on võimalik teha järeldusi laiemast faktikogumist. Väärteomenetluses tuleb iga süüdistuse element eraldi tõendada ning praktikas tekivad vaidlused ka tehniliste nüansside üle, näiteks selle üle, kas kasutatud turvameetmed olid piisavad ja kas nende kasutamine oli õigusaktidest üheselt nõutav. Selline detailirohkus võib viia olukorrani, kus menetlus takerdub tehniliste küsimuste taha. Andmekaitse rikkumiste eest trahvide määramine on Eestis laiemalt keeruline ning kujutab endast olulist väljakutset.

P. Lehis andis ülevaate avaliku teabe seaduse täitmisest. 2025. aastal tehti avaliku teabe valdkonnas 55 ettekirjutust ning vaideid esitati 95 teabevaldaja suhtes. Mõne asutuse puhul on suurem vaiete arv seotud üksikute aktiivsete pöördujatega ega viita tingimata süsteemsetele puudustele asutuse tegevuses. Ta tõi esile, et lisaks järelevalvele on AKI suurendanud ennetavat tegevust, sealhulgas loonud kohalike omavalitsuste andmekaitse spetsialistide võrgustiku, mis toetab teadmiste jagamist ja probleemide lahendamist. Koostöös Justiits- ja digiministeeriumiga viidi läbi avaandmete seire, mille tulemused näitasid, et avaldamise takistuseks on sageli teadmatus ja oskuste puudumine. Kohalike omavalitsuste dokumendiregistrite seire on toonud esile korduvaid probleeme, eelkõige tundlike andmete liigset avalikustamist ning samas mõnikord põhjendamatuid juurdepääsupiiranguid. Järelevalve teostatakse peamiselt käsitsi ning piiratud ressursside tõttu ei ole võimalik kõiki andmeid süsteemselt läbi kontrollida. Ta märkis, et isikuandmete kaitse valdkonnas on inimeste teadlikkus oma õigustest märkimisväärselt kasvanud, mistõttu on suurenenud ka pöördumiste ja kaebuste arv. Probleemiks on jätkuvalt ebapiisav andmekaitse juhtimine organisatsioonides, sealhulgas avalikus sektoris, kus andmekaitset ei arvestata varases faasis piisavalt. Ta lisas, et oluliste teemadena kerkivad esile privaatsuse riived tööelus, kus tööandjad kasutavad töötajate tegevuse jälgimiseks erinevaid vahendeid. Märkimisväärsed väljakutseid tekitavad ka õigusloome kitsaskohad, mille tulemusel on tekkinud avalikkuses käsitletud probleemsed juhtumid. Mitmed isikuandmete töötlemist lubavad normid on ajale jalgu jäänud ning ei vasta enam tänastele nõuetele, eriti osas, mis puudutab töötlemise eesmärgi selgust ja andmete säilitamise tähtaegu. Ta juhtis tähelepanu andmekogude ja andmeladude probleemistikule, kus õigusruum ei reguleeri piisavalt nende omavahelist seost ja kasutamist. Samuti tõstatas ta küsimuse avalike registrite ja privaatsuse tasakaalust, tuues esile vajaduse kaaluda, kuidas tagada andmete kättesaadavus, vältides samas nende massilist ja kontrollimatut kasutamist.

P. Lehis selgitas, et andmejälgija ei ole piisav lahendus, kuna rikkumise tuvastamine tagantjärele ei välista kahju tekkimist, näiteks olukorras, kus andmed on juba massiliselt alla laaditud. Ta tõi esile Apotheka andmelekkega seotud juhtumi ning märkis, et andmekaitse järelevalves on keskendutud muu hulgas ka avaliku sektori andmekogudele, sealhulgas politsei andmekogule ning äriregistrile. Äriregistri puhul tekitab probleeme isikuandmete ulatuslik ja ajaliselt piiramatu avalikustamine, mis on tekkinud ajalooliste andmete digitaliseerimisel ja laiapõhjalisel kättesaadavaks muutmisel. Selliste andmete avalikustamise ulatus ja kestus tuleks ümber hinnata.

Ta sõnas, et Euroopa Liidu õigusaktidest tulenevad uued ülesanded suurendavad lähiaastatel märkimisväärselt AKI töökoormust ning nende täitmine eeldab täiendavate ressursside eraldamist. Olemasoleva personaliga ei ole võimalik kõiki uusi ülesandeid täita ning lisaks on probleemiks ka konkurentsivõimeline töötasu (keskmine AKI eksperdi töötasu 2600€), mis seab ohtu spetsialistide püsimise. Ootused institutsioonile kasvavad nii ettevõtete, avaliku

sektori kui ka üksikisikute poolt, kuid piiratud ressursside tõttu võib väheneda järelvalve-, nõustamis- ja ennetustegevuse ulatus. Kokkuvõtteks rõhutas ta, et nii isikuandmete kaitse kui ka avaliku teabe kättesaadavuse tagamine on põhiseaduslikud ülesanded, mille täitmise võimekus võib ressursside nappuse tõttu väheneda.

Ando Kiviberg viitas AKI aruandes toodud probleemile, mille kohaselt ei ole ministriumidel kohustust arvestada inspeksiooni ettepanekutega ega põhjendada nende arvestamata jätmist, mistõttu korduvad õigusaktides samad puudused. Ta palus tuua selliste olukordade kohta konkreetseid näiteid ning küsis, milliseid muudatusi oleks vaja seadusloomes teha.

Pille Lehis tõi näitena politsei POLIS-e andmekogu juhtumi, kus avastati, et numbrituvastuskaamerate kasutamine ei olnud kehtivas õiguses piisavalt reguleeritud, kuna sellist andmetöötlust ei olnud ette nähtud ei politsei ja piirivalve seaduses ega vastavas andmekogu põhimääruses.

Agnes Järvela tõi näitena ka sideandmete kättesaadavust puudutava eelnõu. Selle väljatöötamiskavatsusele esitas AKI juba varasemas etapis tähelepanekud. Eelnõu hilisemas versioonis ei olnud nende ettepanekutega arvestatud, eelkõige osas, mis puudutab andmesubjektide õiguste tagamist.

Pille Lehis selgitas, et seadusandluses on probleemiks eelkõige puudulikud volitusnormid, mis ei määra piisavalt selgelt, milliseid isikuandmeid, millises ulatuses ja millisel eesmärgil tohib töödelda. Ta märkis, et sageli on need normid liiga üldsõnalised ning jätavad olulised aspektid täpsustamata. Ta tõi näitena olukorra, kus seadus paneb kohustuse, kuid ei sätesta, milliseid vahendeid või andmetöötlust võib selle kohustuse täitmiseks kasutada, tuues näiteks tööandja kohustuse vältida joobes töötaja lubamist tööle, ilma et oleks selgelt reguleeritud, millisel viisil ja milliseid isikuandmeid kasutades saab tööandja seda kontrollida.

Ando Kiviberg märkis, et AKI-l on võimalik vajadusel sekkuda seadusloome protsessi ning pöörduda ministriumide kõrval ka menetleva komisjoni või põhiseaduskomisjoni poole, et juhtida tähelepanu esitatud probleemidele ja ettepanekutele, rõhutades vajadust neid küsimusi järjepidevalt jälgida.

Pille Lehis kinnitas, et AKI on pöördunud vajadusel ka komisjonide poole. Probleem seisneb selles, et AKI arvamused ei kajastu formaalses kooskõlastusprotsessis ning ministriumidel puudub kohustus nende ettepanekutega arvestamist põhjendada. Arvamuse andmise ja eelnõu tegeliku menetlusse jõudmise vahele jääb sageli pikk aeg ning inspeksioonil puudub ressurss kõiki eelnõusid pidevalt jälgida ja kontrollida, kas nende seisukohti on arvesse võetud. Probleemsed juhtumid tulevad sageli välja juhuslikult, kas komisjonide tähelepanu kaudu või inspeksiooni enda hilisema märkamise teel, ning süsteemne ülevaade selliste ettepanekute arvestamisest praegu puudub.

Evelin Poolamets küsis, kas AKI-l on ülevaade juhtumitest, kus ettevõtjaid survestatakse andmelekkega seotud väljapressimisega ning nad otsustavad maksta, et vältida andmete avalikustamist.

Pille Lehis selgitas, et väljapressimise ja lunarahaga seotud juhtumite käsitlemine kuulub

eelkõige küberturvalisuse valdkonda ning selliste olukordade kohta omab infot Riigi Infosüsteemi Amet.

Evelin Poolamets täpsustas, kas sellised andmelekked, mis ei jõua avalikkuse ette ning mille puhul pooled on omavahel kokkuleppele jõudnud, jäävad andmekaitse järelevalvest välja, tuues võrdlusena Apotheka juhtumi. Ta küsis, kas sellised juhtumid kuuluvad AKI tegevusvaldkonda.

Pille Lehis selgitas, et sellised olukorrad, kus andmeleke varjatakse poolte kokkuleppega, ei jõua üldjuhul järelevalveasutuseni. Küberturvalisus ja andmekaitse on tihedalt seotud ning häkkerirünnaku korral on ettevõtte esmajoonel kannatanu, kuid järelevalve sekkumise alus tekib juhul, kui ettevõtte ei ole rakendanud rikkumise ennetamiseks piisavaid turvameetmeid. Ta tõi välja, et Apotheka juhtum oli probleemiks ebapiisav turvalisus, näiteks kasutajakontode jagamine ja puudulikud kaitsemeetmed, mille tõttu oli rünnak lihtsasti teostatav. Seetõttu tekkis järelevalvele sekkumise alus. Tänapäeval ei ole küsimus enam selles, kas rünnak toimub, vaid millal see toimub, ning ettevõtja kohustus on teha selle ennetamiseks kõik mõistlikult võimalik. Juhtumid, kus makstakse lunaraha või jõutakse kokkuleppele ning leke ei tule avalikuks, jäävad sageli järelevalve eest varjatuks ning puudub kindlus, et andmeid ei levitata tegelikult edasi. Selline info võib osaliselt jõuda Riigi Infosüsteemi Ametini, kes tegeleb küberturvalisuse küsimustega. Nende soovitus on üldjuhul lunaraha mitte maksta.

Helir-Valdor Seeder märkis, et tema hinnangul kaitseb kehtiv regulatsioon mõningaid andmeid liigselt, samas kui osa tegelikult olulisest võib jääda kaitseta. Ta pidas probleemi põhjuseks eeskätt seadusandlust, mitte järelevalveasutuse tegevust. Ta tõi näitena kollektiivsete pöördumiste menetlemise, kus Riigikogu arutab avalikult pöördumisi, kuid nende algatajate ja allakirjutanute isikud ei ole komisjonidele nähtavad. Praktikas käsitletakse selliseid pöördumisi sisuliselt anonüümsetena, kuigi tegemist on avalike algatustega, mille võib olla ühiskondlik mõju. Ta väljendas seisukohta, et avalike pöördumiste puhul võiks olla selgem ülevaade, kes on nende algatajad ja toetajad, kuna see aitaks hinnata pöördumiste kaalu ja tähendust ühiskonnas. Ta pidas sedalaadi anonüümsete pöördumiste probleemaatiliseks ning küsis sellise regulatsiooni põhjendatusele hinnangut. Varasem praktika võimaldas pöördumiste allkirjastajaid avalikult näha ning andis pöördumistele suurema kaalu.

Pille Lehis sõnas, et ei saa kohe täpselt vastata, kas kirjeldatud olukord tuleneb otseselt seadusest või korraldusest. Ta viitas vajadusele hinnata, milline on rahvaalgatus.ee platvormi juriidiline staatus ja millisele regulatsioonile see allub. Kui tegemist on avaliku sektori teabevaldajaga või avalikku raha kasutava organisatsiooniga, võib kohalduda avaliku teabe seadus, kuid eraõigusliku isiku puhul see ei pruugi kehtida. Ta viitas ka kollektiivse pöördumise regulatsioonile, mille täpne sisu vajaks ülevaatamist. Ta tõi esile, et kui seadusest tuleneb nõue käsitleda rahvaalgatus.ee kollektiivset pöördumist avalikuna, siis võib kehtiv praktika olla küsitav. Sellisel juhul tuleks hinnata regulatsiooni kooskõla eesmärgiga tagada läbipaistvus.

Jaak Valge ei jaganud Helir-Valdor Seederi seisukohta. Ta leidis, et kollektiivsete pöördumiste puhul ei ole allakirjutanute avalikustamine tingimata vajalik, kuna inimesed võivad soovida vältida oma poliitiliste seisukohtade avalikku seostamist nende isikuga. Ta tõi võrdlusena välja valimised, kus samuti ei ole teada, kes konkreetse kandidaadi poolt hääletas.

Oluline on kõneisiku olemasolu, mitte tingimata kõigi toetajate avalikustamine. Ta arvas, et selline lahendus on põhjendatud.

Ando Kiviberg tänas külalisi.

3. Info ja muud küsimused

Ando Kiviberg andis komisjoni liikmetele ülevaate kollektiivse pöördumise menetlemisest, mis käsitles välismaalaste seaduse muutmist Eesti kodanike abikaasade ja pereliikmete elamisloa taotlemise tingimuste leevendamiseks. Põhiseaduskomisjon küsis pöördumise kohta Vabariigi Valitsuse ja õiguskantsleri arvamust. Õiguskantsler leidis oma vastuses, et välismaalaste seaduses sätestatud püsiva legaalse sissetuleku nõue Eesti kodaniku abikaasa elamisloa taotlemisel ei ole põhiseadusega kooskõlas ning soovitas täpsustada ka legaalse sissetuleku regulatsiooni laiemalt. Õiguskantsleri seisukoht on edastatud Siseministeriumile eesmärgiga leida põhiseaduspärane lahendus ja algatada vajalikud seadusemuudatused.

Helir-Valdor Seeder küsis, kas põhiseaduskomisjonil on kavas algatada saadikupuutumatus regulatsiooni muutmiseks omal algatusel seaduseelnõu või mõni muu seadusemuudatus käesoleva koosseisu volituste ajal.

Ando Kiviberg selgitas, et kuulamiste eesmärk oli koguda sisendit saadikupuutumatus regulatsiooni võimalike muudatuste kohta ning seejärel otsustada edasised sammud. Sügisistungjärgul on komisjonil võimalik kaaluda erakondadeülest kokkulepet mõne lihtsama seadusemuudatuse algatamiseks, kuna aruteludes on kõlanud mitmeid teostatavaid ettepanekuid. Samuti tõi ta välja, et õiguskantsleri hinnangul ei peaks kuluhüvitiste väärkasutust käsitlema kriminaalmenetluse korras, vaid selle lahendamiseks on võimalik kasutada teisi õiguskaitsevahendeid, sealhulgas väärteo- või distsiplinaarmenetlust.

(allkirjastatud digitaalselt)
Ando Kiviberg
juhataja

(allkirjastatud digitaalselt)
Markus Veia
protokollija