**SELETUSKIRI**

**Avalik konsultatsioon sideandmete säilitamise kohta (mõjude hindamine)**

**1. ÜLEVAADE JA EESMÄRK**

Jätkuks Euroopa Komisjoni 21. mail – 18. juunil 2025 toimunud [avalikule konsultatsioonile sideandmete säilitamise kohta (mõjude hindamine)](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14680-Impact-assessment-on-retention-of-data-by-service-providers-for-criminal-proceedings-_et), on 20. juunil 2025 käivitatud arvamuste kogumise teine etapp tähtajaga 12. september 2025. Eesti on vastanud avaliku konsultatsiooni esimese etapi raames vabas vormis läbi viidud arvamuste kogumisele ning käesolevaga vastatakse teise etapi raames esitatud detailsemale küsimustikule. Viimases kajastuvad teemadena i) valdkonna regulatsiooni vajalikkus; ii) digiühiskonnas toimepandud kuritegude tõhus uurimine ja vajalikke tööriistade olemasolu; iii) teenuseosutajapoolne metaandmete säilitamine ärilistel eesmärkidel ja nende kasutamine õiguskaitse eesmärgil; iv) põhiõiguste tagamine; ning v) võimalike EL-i tasandi meetmete kohaldamisala.

Tagasiside korje on ajendatud asjaoluist, et teatud teenusepakkujate töödeldavad metaandmed (st sideandmed) on vajalikud kuritegevuse vastase võitluse tõhustamiseks. Kuna hetkel puudub EL-i ülene õigusraamistik, mis kohustaks teenusepakkujaid säilitama sideandmeid kriminaalmenetluse jaoks mõistliku ja piiratud aja jooksul, ei pruugi andmed ametiasutuste taotluse esitamise ajaks enam eksisteerida. Andmete säilitamist reguleerivate EL-i liikmesriikide õigusaktide erinevused võivad takistada kriminaalmenetlusi ja mõjutada kogu EL-is tegutsevaid teenusepakkujaid. Seeläbi on avaliku konsultatsiooni eesmärk hinnata andmete säilitamise eeskirjade mõju EL-i tasandil.

Konsultatsioonile vastates rõhutame järgnevat:

* Sideandmed on asendamatu tööriist, mida julgeoleku- ja õiguskaitseasutused kasutavad nii kuritegude ja julgeolekuriskide avastamisel kui ka uurimisel. Sideandmetega seotud õiguslikud kitsaskohad mõjutavalt otseselt ning negatiivselt ametivõimude võimekust täita oma ülesandeid.
* Tänapäeval on kuritegevus märkimisväärsel määral kolinud interneti ja / või kasutab digilahendusi nende toimepanemiseks. Seeläbi on sideandmed – nende säilitamine koos võimaliku hilisema juurdepääsuga ajaloolistele andmetele – kriitilise tähtsusega võitluses piiriülese raske ja organiseeritud (küber)kuritegevusega.
* Isiku eraelu ja privaatsuse kaitse, sh andmekaitse, on iga inimese põhiõigus. Samuti on põhiõiguseks ka igaühe õigus elule ning tervise ja omandi kaitsele. Seeläbi on õiguskaitseasutuste võimekus julgeoleku- ja korrakaitseks – kasutades selleks mh säilitatud sideandmeid – kriitilise tähtsusega põhiõiguste tagamisel.
* Eesti toetab ühtse EL-i taseme õigusliku raamistiku loomist, tagamaks tõhusat sideandmete säilitamist ning neile juurdepääsu tagamist õiguskaitseasutuste poolt.

Avaliku konsultatsiooni tagasiside on esitatud Lisas 1. Samuti juhime tähelepanu, et paralleelselt avaliku konsultatsiooniga on Euroopa Komisjon kogunud 14. augustiks 2025 eksperttaseme vastuseid detailsele sideandmeid puudutavale küsimustikule. Sellele vastasid Siseministeerium, Justiits- ja Digiministeeriumi ning Politsei- ja Piirivalveamet.

Ülevaate on koostanud Siseministeeriumi EL ja välissuhete osakond ning sisejulgeoleku osakond (info@siseministeerium.ee). Valdkonna eest vastutab sisejulgeoleku asekantsler Joosep Kaasik (joosep.kaasik@siseministeerium.ee).

**2. TAUST**

Selleks, et tagada tõhus ning tulemuslik võitlus kuritegevusega, on uurimuste läbiviimiseks vajalik tagada õiguskaitseasutustele juurdepääs sideandmetele (metaandmetele). Sideandmed, mis muuhulgas hõlmavad abonenditeavet, sõnumi allikat ja asukohta, seadme asukohta, kuupäeva, kellaaega, kestust, suurust jms, kui mitte sõnumi sisu, võivad pakkuda õiguskaitseasutustele olulist teavet kahtlustavate ja / või süüdistatavate ning ohvrite kohta. Näiteks võimaldavad taolised andmed teha kindlaks nende asukohta teatud ajahetkel või pakkuda õiguskaitseasutustele hädavajalikku teavet kuriteo kohta üldisemalt.

Sideandmete juurdepääsu tagamiseks on vajalik sideandmetele varasem elektrooniline säilitamine teenusepakkujate poolt. Kui teenuseosutajatel ei ole konkreetset kohustust säilitada andmeid teatud mõistliku piiratud aja jooksul, võivad andmed olla õiguskaitseasutuste kriminaalmenetluse raames tehtava päringu esitamise hetkeks juba kustutatud, mis oluliselt halvab uurimuse tõhusust. Lisaks võivad sideandmed sisaldada isiklikku infot, mille tõttu langevad nad automaatselt [Euroopa põhiõiguste harta](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT) artiklite 7, 8 ja 11 ning [EL-i eraelu puutumuse ja andmekaitse õigusaktide](https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/legal-framework-eu-data-protection_en?prefLang=et)[[1]](#footnote-1) skoopi. Seetõttu langeb teenusepakkujale kohustus taoliste andmete kustutamiseks, v.a. juhul, kui neile rakenduvad konkreetsed juriidilised kohustused (nt õiguskaitseasutuste sihistatud päring) ja / või neid vajatakse õiguspärastel ärilistel eesmärkidel. Samale seisukohale asus ka [2014. aastal Euroopa Kohus](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-04/cp140054et.pdf) liidetud [kohtuasjades C-293/12](https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-293/12) (*Digital Rights Ireland Ltd versus Minister for Communications, Marine and Natural Resources jt ja Kärntner Landesregierung jt)* ning [C-594/12](https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-594/12) (*Seitlinger jt*), kus tuvastati, et [varasem andmete säilitamist käsitlev direktiiv](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=celex:32002L0058)[[2]](#footnote-2), mille peamine eesmärk oli ühtlustada liikmesriikide sätteid üldkasutatavate sideandmete säilitamise kohta, riivab ulatuslikul eraelu puutumatuse ja isikuandmete kaitse õigusi. See lähenemine leidis kinnitust ka 2015. aasta liidetud kohtuasjades [C-203/15](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62015CJ0203&qid=1704363417090) (*Tele2 Sverige AB v Post- och telestyrelsen ja Secretary of State for the Home Department v Tom Watson jt*) ning C-698/15, mille kohtulahendite alusel oli samuti keelatud kõigi kaustajate üleüldine ja eristamatu sideandmete säilitamine. Seetõttu ei ole teenuseosutajatel alates 2014. aastast EL-i õiguse alusel enam kohustust andmeid õiguskaitse eesmärkidel säilitada. Selline andmete säilitamise kohustus on küll kehtestatud mitmes EL-i liikmesriigis, kuid nende andmete säilitamist reguleerivates normides on suuri erinevusi. Seeläbi võimekus (küber)kuritegude uurimiseks, mis on üha sagedamini piiriülesed ja hõlmavad mitmeid erinevaid liikmesriike, on piiratud erinevate õiguslike praktikate ja tehniliste võimekuste tõttu.

Antud olukord, koos EL-i ülese õigusraamistiku puudumisega, mõjutab tugevalt mitmeid sihtrühmi. Esmalt takistab see oluliselt politsei ja prokuröride tööd, sest sageli ei ole vajalikud andmed uurimise toimetamise ajal (enam) kättesaadavad. Praeguses olukorras ei saa teatavaid kuritegusid, eelkõige neid, mis leiavad aset üksnes internetis, tõhusalt uurida ega nende eest süüdistust esitada. Teisalt tekitab varieeruv liikmesriikide praktika ka ebaühtlaseid kohustusi sideteenuste pakkujatele: neis riikides, kus kehtivad riiklikud normid sideandmete säilitamiseks, on teenusepakkujatel oluliselt suuremad kulud ja halduskoormus võrreldes nende riikidega, kus metaandmete säilitamine ei ole reguleeritud üldse. Lisaks kohaldatakse enamikku liikmesriikide andmete säilitamise õigusnorme üksnes traditsiooniliste telekommunikatsiooni platvormide suhtes. Need ei hõlma sideteenuste osutajaid, kes pakuvad oma teenuseid interneti kaudu, mida praegu kasutatakse suhtluseks kõige enam. Erinevad riigisisesed õigusaktid mõjutavad ka kodanikke, kui ajaks, mil hakatakse viima läbi kriminaaluurimist, on vajalikud muud kui sisuandmed juba kustutatud. Sellisel juhul ei pruugi ametiasutustel olla võimalik kodanikke piisavalt kaitsta ega nende suhtes õigust jalule seada. Need erinevused liikmesriikide õigusnormide vahel suurenevad tõenäoliselt uute digitaalsete kommunikatsioonitehnoloogiate ja - teenuste kasutuselevõtuga tulevikus veelgi.

Sellest tulenevalt on EL astunud samme hindamaks valdkonna reguleerimise võimalikkust. Esimese sammu astus EL Nõukogu eesistuja Rootsi, kes kutsus 2023. aasta alguses kõrgetasemelise töörühma (ingl. k. *High-Level Group*, edaspidi HLG), kuhu kuulusid lisaks liikmesriikidele ka Euroopa Komisjoni, Euroopa Liidu Õiguskaitsekoolituse Ameti, Europoli, Eurojusti, Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti, Euroopa Andmekaitseinspektori esindajad. HLG töörühma alla loodi alamrühmad, mis koosnesid liikmesriikide ekspertidest. Kokku oli kolm alarühma, mis jaotusid järgmiselt: i) andmete ligipääs teenusepakkuja juures; ii) andmetele ligipääs inimese seadmes; ning iii) andmetele ligipääs vahendamisel (ingl. k.*in transit*). Iga alamrühma teema juures arutati nii praktilisi kui juriidilisi probleemkohti. Pärast Rootsi EL Nõukogu eesistumise lõppemist jätkas iga järgnev eesistujariik antud formaadiga, viies läbi kaks plenaarkohtumist poolaastas, kuhu alamrühmade tulemustest aru anti. Lisaks andis HLG ülevaateid jooksvalt EL sisejulgeolekualase operatiivkoostöö alalisele komiteele (COSI), kus on Eesti esindajaks Siseministeeriumi sisejulgeoleku asekantsler.

Rootsi, Hispaania ja Belgia EL Nõukogu eesistumise perioodi jooksul valmis töörühma töö tulemusena 42-st soovitusest koosnev dokument. Soovitused on jaotatud kolme kategooriasse: i) võimekuste tõstmine; ii) koostöö parandamine ja standardiseerimine; ning iii) õiguslikud muudatused. Allmärkusena märgiti, et soovitused ei ole EL Nõukogu ega Euroopa Komisjoni kokkulepitud seisukoht, vaid HLG soovitused ja seisukohad. 29. – 30. mail 2024 toimunud COSI istungil avaldati soovitustele kõrgemate ametnike tasemel toetust ning 13. – 14. juunil 2024 toimunud EL justiits- ja siseküsimuste nõukogu istungil kinnitasid esitatud soovitusi ka liikmesriikide siseministrid.

Euroopa Komisjoni temaatiline lõppraport kiideti HLG töörühma poolt heaks 15. novembri 2024 plenaarkohtumisel. Samuti avaldati raportile toetust 27. novembril 2024 COSI istungil. Ungari EL Nõukogu eesistumise ajal koostati HLG tulemuste fikseerimiseks EL justiits- ja siseküsimuste nõukogu järeldused, mis kutsusid Euroopa Komisjoni üles koostama teekaarti ja mõjuhinnangut 2025. aasta II kvartaliks. Sellele peaksid omakorda järgnema vajalikud õiguslikud meetmed. 12.-13. detsembril 2024 toimunud EL justiits- ja siseküsimuste nõukogu istungil arutasid siseministrid soovituste, lõppraporti ja temaatiliste nõukogu järelduste üle. Liikmesriigid avaldasid töörühma tulemustele ja edasistele sammudele toetust, mis kajastub ka [12. detsembril 2024 kinnitatud nõukogu järeldustes.](https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16448-2024-INIT/et/pdf)

16. mail 2025 toimunud COSI istungil tutvustas EL Nõukogu eesistuja Poola lühiajalisi meetmeid, mille hulka kuulusid mh digiekspertiisi tööriistade arendamine, litsentside jagamine, infovahetus ja teadmiste levitamine ning koolituste pakkumine. Istungil jõuti järeldusele, et Euroopa Komisjon peab seadma prioriteediksandmete säilitamise regulatsiooni loomise, mis on liikmesriikide vaatest igati loogiline ja väga oluline samm. Täiendavalt rõhutati ka kommunikatsiooniplaani olulisust – teemat, mida oli käsitletud juba alates viimasest HLG kohtumisest, eesmärgiga aidata liikmesriikidel sõnumeid koordineerida. COSI kiitis heaks EL Nõukogu eesistuja Poola esitatud lühiajalised meetmeid, mille osas nüüd soovitakse saada JSK nõukogu arvamust. 12. – 13. juunil 2025 toimunud EL justiits- ja siseküsimuste nõukogu istungil rõhutasid EL liikmesriikide siseministrid üle vajadust teekaardi ning EL-i tasandi õigusliku algatuse järgi.

Teema ning õiguslikust ummikseisust väljumise olulisust on rõhutanud ka Euroopa Komisjon. Vajadust tõhusate meetmete järele on rõhutatud [Euroopa Komisjoni uue koosseisu poliitilistes suunistes 2024-2029](https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_et?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_ET.pdf) ning ka 2024. aastal ametisse astunud siseküsimuste voliniku [Magnus Brunneri ametiaja missioonikirjas](https://commission.europa.eu/document/download/1469e7fd-12f2-413a-abf8-250e07df142f_en?filename=mission-letter-brunner.pdf). Samuti võttis Euroopa Komisjon endale kohustuse [Euroopa sisejulgeoleku strateegia teatises](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0148&qid=1750079406709) esitada 2025. aastal tegevuskava, milles nähakse ette edasised sammud õiguskaitse eesmärgil andmetele seadusliku ja tegeliku juurdepääsu tagamiseks, ja seada prioriteediks hinnangu andmise andmete säilitamise normide mõjule EL-i tasandil.

**3. EESTI SEISUKOHAD JA PÕHJENDUSED AVALIKU KONSULTATSIOONI VASTUSTELE**

Avaliku konsultatsiooni tagasiside on esitatud Lisas 1.

Sideandmed on uurimisasutuste jaoks väga olulised, kuna need võimaldavad koguda ja analüüsida teavet inimestevahelise suhtluse kohta ilma suhtluse sisu nägemata.. Sideandmete abil saab tuvastada, kellega, millal ja kui tihti keegi suhtleb ning kus isik suhtluse hetkel viibis. Selline teave on oluline nii kuritegude kui ka ohtude ennetamiseks, sest see aitab avastada mustreid ja seoseid isikute vahel. Oluline on meeles pidada, et uurimisasutustel ei ole üldist ega piiramatut ligipääsu sideandmetele – nende töötlemine on lubatud üksnes selgelt piiritletud ja kindlaksmääratud juhtudel

Kuritegude uurimisel on sideandmed väga väärtuslik ressurss, võimaldades luua ajajoont isiku tegevustest ning tuvastada kontakte ja liikumisi, mis võivad aidata juhtunu mõistmisel ja vastutavate isikute kindlakstegemisel. Lisaks võimaldavad sideandmed kaardistada isikute kontaktivõrgustikke, tuvastada suhtluse sõlmpunkte ning saada ülevaade sellest, kas suhtlusviisid ja -mustrid viitavad näiteks kriminaalsele grupeeringule või terroristlikule võrgustikule.

Kiiretes olukordades, nagu kadunud isikute otsingud või terrorismioht, võimaldab sideandmete kasutamine kiiresti tuvastada viimased kontaktid ja teadaolevad asukohad, mis võivad olla otsustava tähtsusega operatiivsete otsuste tegemisel. Sideandmed on olulised ka kohtumenetluses, pakkudes objektiivseid tõendeid.

Kuigi sideandmed ei näita, mida täpselt räägiti, annavad need usaldusväärse ülevaate suhtluse ajalisest ja ruumilisest struktuurist, mis muudab need õiguskaitse ja julgeolekuasutuste jaoks asendamatuks tööriistaks. Nende kasutamine peab seejuures toimuma kooskõlas seadustega ning tagama inimeste põhiõiguste kaitse ja proportsionaalsuse põhimõtte järgimise.

Eesti vaatest on oluline säilitada nii isiku õigust privaatsusele ja eraelu puutumatusele (k.a. tagada vajalik andmekaitse), kuid samas tagada igaühe õigus elule ning tervise ja omandi kaitsele. Mainitud põhiõiguste realiseerimine on võimalik vaid siis, kui julgeoleku- ja õiguskaitseasutused saavad teha oma tööd parimal võimalikul viisil ning kasutades selleks kogu vajalikku tehnoloogilist võimekust. Arvestades, et kuritegevus on suures mahus kolinud internetti ja / või kurjategijad kasutavad oma tegevuses digitaalseid lahendusi, on iga isiku põhiõiguste kaitse tagamiseks samuti vajalik kasutada digitaalseid ja tehnoloogilisi vahendeid, millest üheks on sideandmed. Selleks, et viia läbi tõhus kuriteo uurimine, on vajalik mitte ainult juurdepääs sideandmetele, vaid nad peavad olema selleks eelnevalt säilitatud teenusepakkuja poolt. Vastaval juhul on julgeoleku – ja õiguskaitseasutuste töö tugevalt halvatud, kuna puuduvad hädavajalikud andmed kurjategijate, kahtlusaluste või ohvrite tuvastamiseks, kohaloleku määramiseks ning kuriteo avastamiseks ja uurimiseks.

Eesti on olnud läbivalt kaasatud HLG töösse Siseministeeriumi ekspertide tasemel, mille tõttu esitatud 42 soovitust on kooskõlast Eesti vaadete ning prioriteetidega. Tulenevalt HLG lõppraportist esitatud soovitustest ning EL justiits- ja siseküsimuste nõukogu järeldustest, on Eesit läbivalt toetanud eri formaatides EL-i tasandi õigusraamistiku loomist, mis tõukuks HLG soovitustest.

Eestipeab vajalikuks luua EL-i taseme regulatsioon, mis sätestaks ühtsed reeglid sideandmete säilitamisele ja juurdepääsule. Puuduliku õigusliku aluse ja arvukate Euroopa Kohtu otsuste tulemusena on õiguskaitseasutused olukorras, kus on palju ebamäärasusi ja takistusi, eriti õiguskaitseasutuste piiriülesele koostööle kuritegevuse ennetamisel ja uurimisel. Sideandmete säilitamise küsimuse reguleerimatus on toonud kaasa olukorra, kus valdkond tugineb üle 10 aasta üksnes kohtuotsustele ehk Euroopa Kohus pidi sisuliselt täitma seadusandja rolli. Seeläbi on Euroopa Komisjoni ja EL Nõukogu aktiivne tegevus, nt õigusliku algatuse vormis, vajalik taastamaks institutsioonidevahelist tasakaalu ning loomaks õigusselgust ja ühtsust kasutatavatesse praktikatesse.

Eesti on toetanud lühiajalisi meetmeid teabevahetuse ja digiekspertiisi arendamisel, kuid oleme jätkuvalt seisukohal, et tõhus ja seaduslik juurdepääs andmetele eeldab tugevat EL-i tasandi andmete säilitamise õigusraamistikku.

Siseministeerium esitab Euroopa Komisjonile sisendi tuginedes järgmistele Eesti seisukohtadele:

* *Siseturvalisuse arengukava 2020–2030 (heaks kiidetud 03.06.2021. aasta Vabariigi Valitsuse istungil);*
* *Eesti Euroopa Liidu poliitika prioriteedid 2025-2027 (kinnitatud Vabariigi Valitsuses 19. juunil 2025. a).*

**4. KAASAMINE JA KOOSKÕLASTAMINE**

Avaliku konsultatsiooni vastuseid koostati koostöös Kaitsepolitseiameti ning Politsei- ja Piirivalveametiga ning nende arvamus kajastub Siseministeeriumi seisukohtades. Vastuseid on kooskõlastanud märkusteta Justiits- ja Digiministeerium.

Ministeeriumid on seisukohad kooskõlastanud Riigikantselei EL koordinatsioonikogus.

1. Peamised valdkonna õigusaktid on [isikuandmete kaitse üldmäärus (EL) 2016/679](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679), [pädevate asutuste isikuandmete töötlemise direktiiv (EL) 2016/680](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0680) ning [EL institutsioonides ja asutustes teostatava isikuandmete töötlemise määrus (EL) 2018/1725](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1725). [↑](#footnote-ref-1)
2. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta 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. [↑](#footnote-ref-2)