



Õiguskantsler

Teie 8.04.2014 nr

Meie 22.04.2016 nr 6-1/140621/1601788

Elektroonilise side seaduse § 111¹ alusel sideandmete töötlemise põhiseaduspärasus

Austatud []

Saadan Teile analüüsi sideandmete töötlemise regulatsiooni põhiseaduspärasuse kohta osas, mis seisneb andmete edastamises sideettevõtjalt pädevale riigiasutusele ja andmete edasises töötlemises avaliku võimu poolt. Sideandmete all on silmas peetud andmeid elektroonilise suhtluse fakti kohta, sõnumite sisu elektroonilise side seaduse (ESS) § 111¹ alusel ei koguta, säilitata ega edastata.

Analüüsi tulemusel jõudsin järeldusele, et kehtiv sideandmete töötlemise regulatsioon on ebaühtlane ja lünklik ning tuleb terviklikult üle vaadata. Kaaluda tuleks sideandmete töötlemisel andmesubjekti jaoks ette nähtud õiguslike garantiide täiendamist. Eelkõige tuleks kaaluda kohtu või muu sõltumatu järelevalveorgani poolt enne sideandmete töötlemist antava loa ja isikute hilisema sideandmete töötlemisest teavitamise kohustuse ettenägemist, samuti andmete nõudmise aluste ja andmesubjektide ringi võimalikult selget ja kitsapiirilist määratlemist seadustes.

Käesolev analüüs on jätkuks õiguskantsleri 20.07.2015 vastusele¹ Teile pöördumisele, milles anti hinnang ESS §-s 111¹ ette nähtud elektroonilise side andmete kogumise ja sideettevõtja juures säilitamise põhiseaduspärasusele (edaspidi: *analüüsi esimene osa*).

Järgnevalt antakse hinnang sellele osale sideandmete töötlemisest, mis seisneb andmete edastamises sideettevõtjalt pädevale riigiasutusele ja andmete edasises töötlemises avaliku võimu poolt.

Õiguslik raamistik

1. Sideandmete kogumine ja töötlemine sideettevõtja poolt ESS-i § 111¹ alusel kujutab endast eelkõige PS §-s 26 sätestatud perekonna ja eraelu puutumatus õiguse riivet. Sideandmete osaks ESS § 111¹ tähenduses ei ole edastatava elektroonilise sõnumi sisu, vaid üksnes andmed sideseansi toimumise ja selle tehniliste üksikasjade kohta (nn side metaandmed). Seega ei salvestata ega säilitata nimetatud meetme kohaldamisel sõnumite (e-kirjade, telefonikõnede) sisu. Meede ei sekku üldkasutataval teel edastatava sõnumi saladusse põhiseaduse (PS) § 43 lg 1

¹ Õiguskantsleri 20.07.2015 seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta nr 6-1/140621/1503192.

tähtsuses.² ESS § 111¹ lg 9 p 4 kohustab sideettevõtjat sõnaselgelt tagama sideandmete töötlemisel side sisu kajastavate andmete säilitamata jätmise. Selliste riivete intensiivsust ei saa üldjuhul käsitleda võrreldavana sõnumi saladuse õigusesse sekkuvate jälitustoimingute intensiivsusega.³

1.1. Ka isikuandmeid sisaldavate sideandmete nõudmine ja nende edasine töötlemine avaliku võimu asutuste poolt (sh säilitamine, kasutamine, üleandmine, kustutamine) riivab kahtluseta eraelu puutumast.⁴

2. Andmete edasine töötlemine võib kujutada endast lisaks eraelu puutumasele ka muude põhiõiguste riivet (nt PS § 19, § 42, § 44 lg 3, 45 lg 1 sätestatud õigused).⁵ Nende õiguste riivete mõju on järgnevalt vaadeldud vajadusel koostoimes eraelu puutumase riivega.

3. Samuti ei ole sarnaselt analüüsi esimese osaga⁶ vajalik eraldi eraelu puutumase õiguse riive formaalse põhiseaduspärasuse kontrollimine. Riivete õigusselgusega seonduvat hindan koos nende materiaalse põhiseaduspärasuse käsitlemisega.

4. Eraelu puutumase õigus on kvalifitseeritud piirangupõhjusega põhiõigus, mille riivamine on PS § 26 lause 2 kohaselt võimalik üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks.

4.1. Andmete kogumise ja säilitamise eesmärk side-ettevõtja juures on nende kättesaadavaks tegemine pädevate avaliku võimu asutuste jaoks, et neil oleks võimalik töödelda andmeid oma ülesannete täitmiseks. Hindasin analüüsi esimeses osas⁷, kas andmete töötlemine ESS § 111¹ lg-s 11 nimetatud eesmärkidel on põhiseadusega kooskõlas ning leidsin, et kõik need eesmärgid on PS § 26 lauses 2 nimetatud piirangupõhjuste alla mahutatavad. Seda järeldust pean kehtivaks ka käesolevas analüüsi osas käsitletavate toimingute puhul.

5. Järgnevalt tuleb seega hinnata, kas eraelu puutumase riive, mis sideandmete töötlemisest tuleneb, on proportsionaalne sellega taotletavate eesmärkide suhtes. Proportsionaalsuse hindamine tähendab riive sobivuse, vajalikkuse ja mõõdukuse hindamist.

6. Käesoleval juhul taandub proportsionaalsuse hindamine eelkõige küsimusele riive vajalikkusest ja eriti selle mõõdukusest ehk tasakaalust riive ulatuse ja intensiivsuse ning riivega taotletava eesmärgi kaalukuse vahel. Riive intensiivsus on seda suurem, mida kaalukam on riivatav õigus ja mida väiksemad riivega seotud menetluslikud garantiid, kontrollivõimalused jne. Seevastu küllaldaste ja selgete piiritlevate tingimuste, menetluslike garantiide ja kontrollivõimaluste olemasolu võib tasakaalustada ja muuta seega proportsionaalseks ka tõsise eraeluvabadusse sekkumise.

² Ka Riigikohus on kriminaalmenetluse kontekstis märkinud, et sideandmete kogumine ja töötlemine ESS § 111¹ alusel kujutab endast PS §-s 26 sätestatud eraelu puutumase riivet, RKKK 23.02.2015 otsus asjas nr [3-1-1-51-14](#), p 22, samas ei ole kohus nimetanud riivatava põhiõigusena sõnumisaladust.

³ Vt analüüsi esimene osa, lk 5 jj.

⁴ Võrdle RKKK 23.02.2015 otsus asjas nr [3-1-1-51-14](#), p 22, analoogia korras jälitustoimingutega RKPJK 20.03.2014 otsus asjas nr [3-4-1-42-13](#), p-d 39 ja 57.

⁵ Sama seisukoht analüüsi esimeses osas, lk 3.

⁶ Analüüsi esimese osa lk 4.

⁷ Analüüsi esimese osa lk 4-5.

6.1. Põhiseadus ei kirjuta sõnaselgelt ette, millistele nõuetele peab vastama menetlus sideandmete nõudmiseks ja edasiseks töötlemiseks avaliku võimu poolt, et sellega oleks tagatud riive proportsionaalsus.

7. Seadusandja loobus alates 1.01.2013 käsitlemast sideandmete töötlemist jälitustoiminguna⁸. Sideandmete töötlemisel ei riivata erinevalt enamikust jälitustoimingutest PS §-s 43 sätestatud põhiõigust. See muudab kaheldavaks, kas sideandmete töötlemise hindamisel on võimalik lähtuda üheselt neist nõuetest, mis tulenevad põhiseadusest jälitustoimingutele.⁹

8. Samuti on keeruline tuletada spetsiifilisi miinimumnõudeid sideandmete töötlemisele Euroopa Inimõiguste Konventsioonist (EIKonv). Ehkki Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) praktikast võib järeldada, et sideandmete töötlemine on kahtlemata EIKonv artiklis 8 sätestatud eraelu puutumatus riiveks¹⁰, ei ole kohus seni selgelt määratletud, kas seda tuleks käsitleda jälitustoiminguna (*secret surveillance, individual surveillance, covert intelligence-gathering*) EIKonv-i mõttes.¹¹ Oma varasemas praktikas on EIK lähtunud pigem side toimumise fakti (*metering of phone*) ja sõnumi saladusse sekkumise (*phone tapping, interception*) eristamisest.¹² Teisalt on EIK viidanud tundlike isikuandmete andmekogudes säilitamise ja edasise töötlemise puhul vajadusele näha ette jälitustoimingutega võrreldavalt selged ja piisavad menetlusgarantiid ning muud töötlemise üksikasjad.¹³ Samuti on EIK viidanud [Euroopa Kohtu 8.04.2014. otsusele ühendatud asjades C-293/12 ja C-594/12](#), sellest seni siiski konkreetseid järeldusi tegemata.¹⁴ Kohus on rõhutanud, et uuelaadsete tehnoloogiate kasutuselevõtt teabe kogumisel ja andmete automatiseeritud töötlemine, sh ka sideseansi sisuga mitte seotud andmete kasutamine, võimaldab järjest lihtsamini järjest kaugemale ulatuvate järelduste tegemist isikute eraelu kohta, mis tähendab ka vajadust järjest täiustada riivetega seotud õiguslikke garantiisid.¹⁵

8.1. EIK on rõhutanud riigi poolt isikuandmete salajase või isiku eest eesmärgistatult varjatud (*secret*) töötlemise puhul suurt meelevaldsuse riski ja nõudnud selgete garantiide ettenägemist. Need garantiid peavad kohtu arvates kehtima ka juhtudel, kui andmeid kogutakse ja töödeldakse üldisel ohtude hindamise eesmärgil (*strategic monitoring*).¹⁶

8.2. Pole kahtlust, et sideandmete töötlemine kuulub EIK-i käsitluses eraelu puutumatus õiguse kaitsealasse ja peab EIK-i järjekindla praktika kohaselt olema seostatud küllaldaste õiguslike tagatistega siseriiklikus õiguses. Selliste tagatiste vajadus on eriti suur juhul, kui andmeid töödeldakse automaatselt või politseilisel eesmärgil. Töödeldavad andmed peavad olema ülesande täitmiseks vajalikud ja nende hulk ei tohi olla ülemäärane võrreldes nende säilitamise eesmärgiga. Tagatud peavad olema adekvaatsed garantiid, et säilitatavad andmed oleks efektiivselt kaitstud väärkasutuse eest.¹⁷

⁸ Vt põhjendused [kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas, lk 3-6](#).

⁹ Vt nende nõuete kohta nt RKPJK 20.03.2014 otsus asjas nr [3-4-1-42-13](#), p 38 jj.

¹⁰ [EIK 2.08.1984 otsus asjas Malone v. Ühendkuningriik](#), p 84; [EIK 3.04.2007 otsus asjas Copland v. Ühendkuningriik](#), p 43.

¹¹ Nt [EIK 12.01.2016 otsus asjas Szabó ja Vissy v. Ungari](#), p 52 jj, ka 32-38.

¹² [EIK 25.09.2001 otsus asjas P.G. AND J.H. v. Ühendkuningriik](#), p 42.

¹³ [EIK 4.12.2008 otsus asjas S. ja Marper v. Ühendkuningriik](#), p 99.

¹⁴ Vt nt eelmise viide, p 53; [EIK 4.12.2015 otsus asjas Roman Zakharov v. Venemaa](#), p 147.

¹⁵ Nt [EIK 12.01.2016 otsus asjas Szabó ja Vissy v. Ungari](#), p 68.

¹⁶ Nt [EIK 1.07.2008 otsus asjas Liberty jt v. Ühendkuningriik](#), p 62 ja 63.

¹⁷ [EIK 4.12.2008 otsus asjas S. ja Marper v. Ühendkuningriik](#), p 99 ja 103.

8.3. Paralleelina on EIK rõhutanud kohaste garantiide vajalikkust ka muudel sensitiivsete isikuandmete kogumise ja töötlemise juhtudel, nagu terviseandmete töötlemine¹⁸ ja pangasaladusega kaetud andmete töötlemine avaliku võimu poolt.¹⁹

8.4. EIK lähtub normide hindamisel sellest, kas tagatud on menetluslikud garantiid nende kogumis igal konkreetsel juhul.²⁰ Seega pole võimalik välja tuua konkreetseid menetluse tingimusi ja garantiisid, mis peavad olema selle õiguspärasuse tagamiseks igal juhul tagatud. Siiski saab järeldada, et sideandmete töötlemist ette nägevad seadused peavad selgelt ja detailselt sätestama meetmete ulatuse ja kohaldatavuse, minimaalsed menetlusgarantiid, muuhulgas meetme kestus, säilitamine, kasutamine, juurdepääs kolmandatele isikutele, andmete puutumatus ja konfidentsiaalsuse tagamise meetmed ning hävitamise meetmed, andes nii küllaldased garantiid väärkasutuse ja meelevaldse kasutamise vastu.²¹

9. Euroopa Kohus (EK) on oma [8.04.2014 otsuses ühendatud kohtuasjades C-293/12 ja C-594/12](#) toonud välja terve hulga nõudeid, millele ei vastanud direktiivis 2006/24/EÜ ette nähtud menetlus sideandmete edastamisel ja edasisel töötlemisel avaliku võimu asutuste poolt (vt eelkõige otsuse p 54 jj). Analüüsi esimeses osas²² on selgitatud, miks ei ole võimalik neid nõudeid Eesti riigisisesele õigusele üheselt rakendada. Lisaks tuleb märkida, et nimetatud otsuses esitatud nõuete mõju ja tähenduse osas EL liikmesriikide riigisisesele õigusele ei valitse täielikku üksmeelt ning selgust. Mitmed liikmesriigid lisaks Eestile ei ole hoolimata EK otsusest loobunud oma õiguskorras elektroonilise side andmete säilitamisest ja kasutamisest kehtetuks tunnistanud direktiivis ettenähtuga sarnasel viisil.²³ Samuti on EK menetluses Rootsi ja Ühendkuningriigi kohtute poolt esitatud eelotsusetaotlused õigusliku olukorra selgitamiseks ja EK 2014. a otsuse ning EL direktiivi 2002/58/EÜ koosmõju hindamiseks.²⁴ Praeguses olukorras ei ole põhjust kõrvale kalduda seisukohast²⁵, et need nõuded ei mõjuta ESS-i sideandmete töötlemist käsitlevate normide kehtivust ega muuda neid automaatselt põhiseadusega vastuolus olevateks. Siiski on EK poolt leitu oluline tõlgendusargument sideandmete töötlemise põhiseaduspärasuse hindamisel.²⁶

10. Ka mitmete EL liikmesriikide konstitutsioonikohtud on teinud nii enne EK 2014. a otsust kui ka selle järel omapoolseid otsuseid selle kohta, millistele põhiseaduslikele nõuetele peab sideandmete töötlemise menetlus vastama.²⁷ Näiteks Saksamaa Liitvabariigi konstitutsioonikohtu 2010. a otsus²⁸ näeb andmete töötlemisele riigiasutuste poolt ette ulatuslikke nõudeid.

¹⁸ Nt [EIK 29.04.2014 otsus asjas L.H. v. Läti](#), p 47-60.

¹⁹ Nt [EIK 7.07.2015 otsus asjas M.N jt v. San Marino](#), p 73-79.

²⁰ [EIK 12.01.2016 otsus asjas Szabó ja Vissy v. Ungari](#), p 57.

²¹ [EIK 4.12.2008 otsus asjas S. ja Marper v. Ühendkuningriik](#), p 99: „[...] to have clear, detailed rules governing the scope and application of measures, as well as minimum safeguards concerning, inter alia, duration, storage, usage, access of third parties, procedures for preserving the integrity and confidentiality of data and procedures for its destruction, thus providing sufficient guarantees against the risk of abuse and arbitrariness [...]“.

²² Vt analüüsi esimese osa lk 1-2.

²³ Nt Rootsi. Ühendkuningriik täiustas andmete säilitamise regulatsiooni 2014. aastal, vt Data Retention and Investigatory Powers Act 2014. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/27/pdfs/ukpga_20140027_en.pdf

²⁴ EK kohtuasjad nr [C-203/15](#) ja [C-698/15](#).

²⁵ Analüüsi esimene osa, lk 1-2.

²⁶ Sama ka analüüsi esimene osa, lk 2.

²⁷ Nt Austria Föderaalne konstitutsioonikohtu otsus 27.06.2014 G 47/2012; Belgia konstitutsioonikohtu otsus 11.06.2015 84/2015; Haagi ringkonnakohtu (Holland) 11.03.2015 otsus C/09/480009/KG ZA 14/1575.

²⁸ [Saksamaa Liitvabariigi konstitutsioonikohtu 2.03.2010 otsus BvR 256/08](#), andmete riigiasutustele edastamise ja edasise töötlemise kohta vt eelkõige p 227 jj.

11. Kokkuvõttes ei ole võimalik rääkida selgest rahvusvahelisest konsensusest miinimumnõuete osas sideandmete edastamise ja töötlemise menetlusele, millega vastuollu minek tähendaks igal juhul põhiseadusevastast olukorda. Teiste riikide lähenemised ei pruugi olla Eesti jaoks sobivad ega Eesti õiguskorras rakendatavad. Eelkäsitletud kohtpraktika näitab siiski, et elektroonilise side metaandmete töötlemisest tulenevate riivete olulisust teadvustatakse järjest selgemini ja sellest lähtudes seatakse sellele piiravaid tingimusi.

12. Riivete põhiseaduspärasuse hindamisel tuleb arvestada Eesti õiguskorras rakendatavaid põhimõtteid ning iga konkreetse menetluse puhul kaitstavate ja riivatavate hüvede ning muude asjaolude koosmõju. Arvestada tuleb, et sideandmete avaliku võimu poolt töötlemise menetlused on oma eesmärgilt ja sisult erinevad. Erineva ulatusega võivad olla neist lähtuvad põhiõiguste riived ja neid ei saa mõõta täielikult sama mõõdupuu järgi.

13. Suhteliselt kergete eraelu puutumatusse õiguse riivete kõrval (nt üksikul juhul sõnumi edastamiseks kasutatud sideandme väljaselgitamine) võib pikaajaline ja isiku erinevaid sidevahendeid hõlmav sideandmete kogumine ja edasine analüüs (sh automatiseeritud töötlemine) võimaldada kaugeleulatuvate järelduste tegemist tema eelistuste, huvide, sotsiaalsete kontaktide ja muude eraelu üksikasjade kohta, n-ö isiku eraelust profiili loomist. Sellised riived piirnevad oma intensiivsusest sõnumi saladuse õiguse riivetega või võivad olla konkreetsetel juhtudel neist isegi intensiivsemad.²⁹

14. Samuti tuleb arvestada riivete varjatuse ja nende kohta teabe saamise võimalustega. Nagu juba öeldud (lk 3), on EIK omistanud oma praktikas olulise tähenduse sellele, kas isiku õiguste riivamine toimub tema eest varjatult ja millised on isiku võimalused oma õiguste riivamisest teada saada. Sõltumata sellest, kas seadusandja on lugenud teatud põhiõigustesse sekkuva toimingu jälitustoiminguks või mitte, kaasneb eesmärgistatult varjatud (salajase) riivega omavoli ja kuritarvituste risk.³⁰ Eriti on see nii juhul, kui isikul puudub mõistlik võimalus ka tagantjärele riivest teada saada (ei ole ette nähtud tagantjärele teavitamist ja isik ei saa riivest teada ka läbi viidud süüte- või haldusmenetluse raames).³¹

14.1. Riive varjatuse ja võimalusega riivest teada saada seondub tihedalt Eesti kodanikule PS § 44 lg-s 3 ette nähtud õigus seaduses sätestatud korras tutvuda tema kohta riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes ning riigi ja kohalike omavalitsuste arhiivides hoitavate andmetega.³² Riivest teadasaamine loob isikule eeldused oma õiguste kohtulikuks kaitsmiseks.

14.2. ESS-i ja muude seadustega ette nähtud sideandmete töötlemise menetlused on riive varjatuse astme ning riivest teadasaamise võimaluste osas erinevad. Esineb nii sideandmete töötlemist, mille puhul on ette nähtud isikult eelneva nõusoleku võtmine (nt töötlemine järelevalvete poolt isiku järelevalvete teenistusse asumiseks sobivuse hindamisel), töötlemist, mille puhul on ette nähtud isiku tagasiulatuva teavitamine (töötlemine julgeolekuasutuste ülesannete täitmiseks), kui ka olukordi, kus isiku teavitamine ja riivest teadasaamise küsimused pole eraldi reguleeritud.

Hinnang sideandmete avaliku võimu poolt töötlemise menetlusele

²⁹ Sama seisukoht nt [ÜRO inimõiguste ülemkomissari raport A/HRC/27/37](#), p 19; [Euroopa Kohtu 8.04.2014. otsus ühendatud asjades C-293/12 ja C-594/12, p-d 26-27 ja 37](#).

³⁰ Selle järelduse võib teha ka EIK praktikast, nt [EIK 4.12.2015 otsus asjas Roman Zakharov v. Venemaa](#), p 229. Sama on leidnud ka Riigikohus, vt RKPJK 20.03.2014 otsus asjas nr [3-4-1-42-13](#), p 45.

³¹ RKPJK 20.03.2014 otsus asjas nr [3-4-1-42-13](#), p 49.

³² RKPJK 20.03.2014 otsus asjas nr [3-4-1-42-13](#), p 50-57.

15. ESS § 111¹ lg 11 näeb ette, et säilitatavaid sideandmeid edastatakse järelepärimise alusel järgmistele asutustele:

- 1) kriminaalmenetluse seadustiku kohaselt uurimisasutusele, jälitusasutusele, prokuratuurile ja kohtule;
- 2) julgeolekuasutusele;
- 3) väärteomenetluse seadustiku kohaselt Andmekaitse Inspeksioonile, Finantsinspeksioonile, Keskkonnainspeksioonile, Politsei- ja Piirivalveametile, Kaitsepolitseiametile ning Maksu- ja Tolliametile;
- 4) väärtpäberituru seaduse kohaselt Finantsinspeksioonile;
- 5) tsiviilkohtumenetluse seadustiku kohaselt kohtule;
- 6) jälitusasutusele kaitseväge korralduse seaduses, maksukorralduse seaduses, politsei ja piirivalve seaduses, relvaseaduses, strateegilise kauba seaduses, tolliseaduses, tunnistajakaitse seaduses, turvaseaduses, vangistusseaduses ja välismaalaste seaduses sätestatud juhtudel.

Täiendavalt ESS §-s 111¹ nimetatud juhtudele näevad sideandmete nõudmise ja töötlemise võimaluse politsei jaoks ette korrakaitseaduse (KorS) § 35 ning Andmekaitse Inspeksiooni jaoks isikuandmete kaitse seaduse (IKS) § 32².

16. ESS § 112 lg 1 kohaselt toimub avaliku võimu asutuste poolt sideandmete nõudmine sideettevõtjalt järelepärimisega, mis tuleb täita kindla tähtaja jooksul. Järelepärimine tuleb sama paragrahvi lõike 2 esimese lause kohaselt esitada kirjalikus või elektroonilises vormis. Kolmanda lause kohaselt võib päringu ESS § 111¹ lg 2 punktides 1 ja 2 ning lg 3 p-s 3 nimetatud andmete kohta esitada ka suulises vormis, kinnitades selle parooliga. Kirjalikke või elektroonilisi järelepärimisi tuleb ESS § 111¹ lg 4 alusel säilitada kaks aastat ning teabe säilitamise kohustus on järelepärimise esitajal.

16.1. Samas võib ESS § 112 lg 2 lause 3 kohaselt sideandmete kättesaadavuse tagada ka kirjaliku lepingu alusel pideva elektroonilise ühendusega. See tähendab sisuliselt pädeva asutuse võimalust saada enda hinnangul talle vajalikke sideandmeid vahetult ilma eraldi järelepärimist esitamata.

16.2. Kuigi seadus ei reguleeri selgelt sideettevõtja pädevust kontrollida järelepärimise esitanud asutuse tegevuse õiguspärasust, hõlmab järelepärimise alusel teabe väljastamine siiski vähemalt selle kindlakstegemist sideettevõtja poolt, kas järelepärimise on esitanud selleks pädev asutus ja ametiisik. Samuti võimaldab see sideettevõtjal kontrollida muude formaalsete eelduste täidetust teabe nõudmisel, nt teabe nõudmise eelduseks oleva kohtu või haldusorgani loa, andmesubjekti eelneva nõusoleku vmt olemasolu järelepärimise esitamiseks ja keelduda nende puudumise korral teabe väljastamisest. Kohtumisel õiguskantsleri nõunikega kinnitasid sideettevõtjate esindajad, et praktikas teostatakse kontrolli sideandmete nõudmise formaalsete eelduste täidetuse üle vähemalt osa sideettevõtjate poolt ning on esinenud teabe andmisest keeldumise juhtumeid, kui järelepärimine pole sideettevõtja hinnangul olnud õiguspärane.

16.3. Kirjeldatud kontroll ei saa laieneda ESS § 112 lg 2 lause 3 alusel sideandmete töötlemisele. Samuti ei nimetata järelepärimiseta saadud teavet ESS § 112¹ alusel sideettevõtjate poolt Tehnilise Järelevalve Ametile esitatavates statistilistes andmetes, mistõttu on ebaselge, kas riigil on lisaks tehtud järelepärimiste hulga ka terviklik ülevaade elektroonilise püsiühenduse alusel tehtud teabepäringute hulgast.

16.4. Kuigi ka andmete vahetul saamisel võib sellest jääda elektrooniline jälg, ei ole sellise juurdepääsuteabe säilitamise kord, tähtaeg jne ESS-iga reguleeritud. ESS reguleerib üksnes

sõnumi saladusse sekkumisega seotud logifailide säilitamise, hävitamise jne küsimustega seonduvat (ESS § 113 lg 5, lg 7, lg 8, lg 8¹). Samuti ei reguleeri otseühendusega sideandmetele juurdepääsust jäänud logifailide puudutatavat ESS § 113 lg 7 alusel kehtestatud majandus- ja kommunikatsiooniministri 25.06.2008 a määrus nr 56 „[Andmete, järelepärimiste, logifailide ja taotluste säilitamise, Tehnilise Järelevalve Ametile üleandmise ning kustutamise ja hävitamise kord](#)“.

Siiski on isikuandmete töötlemisel IKS § 25 lg 2 p 3 ja p 5 kohaselt muuhulgas kohustus säilitada andmed selle kohta, kelle poolt ja millistele isikuandmetele andmetöötlussüsteemis juurdepääs saadi, samuti kellele andmeid väljastati. Kui sideandmeid kogutakse andmekogusse AvTS § 43¹ mõistes, tagavad andmete töötlemise jälgitavust andmekogu kindlustavad süsteemid (eelkõige infosüsteemide andmevahetuskiht ja sellele esitatavad nõuded).³³

17. Mis puudutab sideettevõtjalt saadud andmete edasist töötlemist, siis ei ole abstraktsel normikontrollil võimalik hinnata iga andmete töötlemise aspekti igas konkreetses menetluses eraldi, seetõttu piirdun riive proportsionaalsuse kaalumisel üksnes kõige põhimõttelisemate küsimuste hindamisega.

18. Kriminaalmenetluses sideandmete väljanõudmine ja edasine töötlemine on kahtlemata oluline eraelu puutumatus riive, mille võimalikku intensiivsust suurendab meetme laialdase kasutamise võimalikkus: see on võimalik sõltumata menetletavast kuriteost ja kõigi isikute suhtes, kelle sideandmete töötlemist peetakse menetluse eesmärgi saavutamiseks vajalikuks (st mitte ainult kahtlustatav või süüdistatav isik). Riive toimub isiku eest varjatult, kuid ette pole nähtud isiku tagantjärele teavitamist ja isik ei pruugi ka käimasoleva kriminaalmenetluse raames oma õiguste riivamisest teada saada.³⁴ Kriminaalmenetluses kogutud teave tuleb tunnistada asutusesiseseks teabeks AvTS § 35 lg 1 p 1 alusel. Kohtueelse menetluse andmega tutvumise võimalus on piiratud KrMS §-s 214 sätestatud tingimustega (prokuratuuri luba). Kriminaalmenetluse lõppemisel otsustab andmetele juurdepääsu võimaldamise toimiku arhiveerinud asutus (AvTS § 38 lg 4, IKS § 29 lg 1 p 1).³⁵

18.1. Teisalt on kriminaalmenetluses enamiku salvestatud andmete nõudmine (nn kõneeristus) uurimisasutuse jaoks võimalik üksnes prokuratuuri või kohtu eelneval loal ja loas kuupäevaliselt märgitud ajavahemiku kohta (KrMS § 90¹ lg 2). Menetleja võib teha omal otsusel ja ilma eelneva loata vaid kõneeristusest tunduvalt vähem teavet sisaldavat sideseadme identifitseerimistunnustega seotud lõppkasutaja tuvastamiseks vajalike andmete päringut (nn omanikupäring; KrMS § 90¹ lg 1). Selgelt on sätestatud *ultima ratio* põhimõte: kohustus kasutada andmete nõudmist üksnes siis, kui see on vältimatult vajalik, st ühegi muu vahendiga pole võimalik vastavat eesmärki saavutada (KrMS § 90¹ lg 3). Kui isik saab oma õiguste riivamisest teada kriminaalmenetluse käigus, on tal võimalik vaidlustada seda uurimisasutuse ja prokuratuuri tegevuse peale kaebuse esitamiseks ette nähtud korras (KrMS § 228 jj).

19. Ka vääртеomenetluses on sideandmete nõudmine VTMS § 31² alusel võimalik laiadel alustel. Kuiigi vääртеgude ring, mille menetlemisel saab sideandmeid kasutada, on piiritletud menetlevate asutuste kaudu (VTMS § 31² lg 1), on selge, et asutuste laia ringi arvestades kaasneb

³³ julgeolekuasutuste tegevust puudutatavalt näeb Vabariigi Valitsuse 24.04.2008 määruse nr 78 „Infosüsteemide andmevahetuskiht“ § 19 lg 7 ette, et julgeolekuasutuste poolt jälitustegevuse käigus JAS §-des 25 ja 26 sätestatud viisil kogutud teabega seotud päringute logid teenuse osutaja turvaserveris salvestatakse ja hoitakse turvaserveri poolt krüpteeritud kujul. Logide lahtikrüpteerimine on võimalik ainult selleks spetsiaalselt sisustatud ruumis Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni poolt.

³⁴ Vt analoogia korras RKPJK 20.03.2014 otsus asjas nr [3-4-1-42-13](#), p 49.

³⁵ Vt ka Kriminaalmenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2012, § 214 kommentaarid 4.1. ja 11.

sideandmete nõudmise võimalus suure osa väärtegade menetlemisega. Samuti pole piiritletud andmesubjektide ring, kelle kohta võib andmeid koguda.

19.1. Samas on ka vääртеomenetluses üksteisest eristatud omanikupäring (VTMS § 31² lg 1) ja kõneeristus (VTMS § 31² lg 2) ning viimane on lubatud ainult kohtu eelneval loal üksikpäringuna (andmete saamiseks konkreetse telefonikõne, elektronkirja, elektroonilise kommentaari või muu üksiksõnumi edastamisega seotud sideseansi kohta). Samuti on vääртеomenetluses sõnaselgelt esitatud päringu *ultima ratio* põhimõte (VTMS § 31² lg 3). Seega on vääртеomenetluses võimaliku riive ulatus kriminaalmenetlusega võrreldes piiratum, mis on kooskõlas menetluse eesmärgi eelduslikult väiksema kaaluga.

20. Julgeolekuasutuste õigus nõuda sideandmeid on süüteomenetlusest vähem piiritletud juba eesmärgi tasandil. ESS § 111¹ lg 11 p 2 sätestab lakooniliselt, et sideandmeid edastatakse julgeolekuasutustele. Julgeolekuasutuste seaduse (JAS) § 26 lg 3 p 4 kohaselt piiratakse isiku eraelu puutumatus muu hulgas elektroonilise side võrgu kaudu sõnumite edastamise fakti, kestuse, viisi ja vormi ning edastaja või vastuvõtja isikuandmete ja asukoha kohta andmete kogumisega. Kuna seadus ei sätesta täpsemaid aluseid ja piiranguid, tuleb eeldada, et andmete töötlemine on võimalik kõigi julgeolekuasutuste ülesannete täitmiseks (JAS §-d 6 ja 7, põhiseadusliku korra kaitsmine ja korrakaitse eesmärk (kuritegude tõkestamine)). Samuti ei tulene JAS-ist isikute ringi piiritletust, kelle andmete töötlemine nimetatud ülesannete täitmiseks on lubatud.

20.1. Kuigi andmete nõudmine ei eelda julgeolekuasutuse-välise loa saamist, on andmeid võimalik saada siiski ainult julgeolekuasutuse juhi või tema poolt volitatud ametniku korralduse alusel, mis ei kehti kauem kui kaks kuud (JAS § 27 lg 3 ja 4). Seega toimub andmete pikaajalisel kogumisel sama andmesubjekti või sama juhtumi suhtes selle põhjendatuse regulaarne kontrollimine.

20.2. Samuti laieneb saadud sideandmete säilitamisele JAS §-s 30 sätestatud erikord³⁶ ja Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve komisjoni järelevalve (JAS § 36).

20.3. Erandina enamikust muudest sideandmete töötlemise juhtudest on JAS-is ette nähtud ka kohustus meetmeadressaati sideandmete töötlemisest viivitamatult teavitada, kui see ei ohusta enam meetme eesmärki (JAS § 29).

20.4. Isiku teavitamine tema suhtes varjatult läbi viidud põhiõigusi riivavatest meetmetest on oluline menetluslik garantii.³⁷ Samas on julgeolekuasutuste poolt kogutud sideandmed käsitletavad riigisaladuseks oleva teabena riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse tähenduses, mis salastatakse kuni 50 aastaks (vt selle seaduse § 9 p 4). Samuti ei tulene JAS-ist ega muudest õigusaktidest teavitamata jätmise põhjendatuse kontrollimise selget mehhanismi ning teavitamise võimalikkuse hindamisel on julgeolekuasutusel lai kaalumiseruum. Need asjaolud annavad alust kahelda, kas JAS §-s 29 sätestatud garantii on isiku jaoks tõhus vahend oma õiguste kaitsmiseks.

21. Finantsinspeksioonil on õigus väärtepaberituruseaduse §-de 230 ja 230³ kohaselt saada andmeid turukuritarvituse, turul olulise osaluste omandamisest või võõrandamisest teatamata jätmise või ebaõige teatamise ning õigusvastase ülevõtmispakkumise ärahoidmiseks,

³⁶ Vt ka siseministri 6.6.2001 määrus nr 76 „[Kaitsepolitsei ameti poolt teabe varjatud kogumisel kasutatavad meetodid ja vahendid ning teabetoimiku pidamise ja säilitamise kord](#)“.

³⁷ RKPJK 20.03.2014 otsus asjas nr [3-4-1-42-13](#), p 49 jj.

avastamiseks ja vähendamiseks. Selles menetluses ei ole ette nähtud eelnevat loanõuet muult organilt ega nõutavate andmete liigi, hulga või andmesubjektide ringi piiritlemist. Samas võib riive intensiivsust vähendavaks asjaoluks lugeda järelevalve eesmärgist lähtuvat spetsiifilisust (väärtpaberituru ja selle osaliste tegevuse järelevalve) ja sellest tulenevat eelduslikult kitsamat järelevalvesubjektide ringi. Saadud andmete turvalisust tagavad finantsjärelevalve käigus töödeldava teabe konfidentsiaalsusenoõuded (Finantsinspeksiooni seaduse §-d 34, 54). Väärtpaberituru seaduse § 231³ lõike 2 kohaselt on menetlusosalisel õigus tutvuda inspeksiooni poolt tema kohta kogutud andmetega ning teha neist koopiaid ja väljavõtteid. Inspeksioonil on siiski õigus andmete esitamisest keelduda, kui see kahjustab või võib kahjustada kolmanda isiku õigustatud huve või andmetega tutvumine takistab või võib takistada järelevalve eesmärkide saavutamist või võib ohustada tõe väljaselgitamist kriminaalmenetluses.

22. Tsiviilkohtumenetluses on kohtul ESS § 114¹ kohaselt kirjaliku taotluse alusel õigus tõe tuvastamiseks andmete nõudmiseks üksikpäringuga. Ka siin on meetme eesmärk määratletud väga üldiselt ning konkreetsemad teabe nõudmise ja töötlemise alused on täpsustamata. Teisisõnu, selline päring on võimalik mistahes eraõiguslikus vaidluses. Riive intensiivsuse vastukaaluks on ühelt poolt andmesubjektide ja vajalike andmete eelduslikult suhteliselt kitsas ring (info üksnes konkreetse telefonikõne, konkreetse elektronkirja, konkreetse elektroonilise kommentaari või muu üksiksõnumi edastamisega seotud sideseansi kohta), teiselt poolt asjaolu, et andmeid saab nõuda vaid kohus. Tsiviilasja toimikuga tutvumine on reguleeritud tsiviilkohtumenetluse seadustiku §-s 59. Menetlusosalise õigust toimikuga tutvuda võib piirata kohus (TsMS § 59 lg 1¹). Kolmas isik saab toimikuga tutvuda hagimenetluse ajal ja poolte nõusolekul (TsMS § 59 lg 2). Asutusesiseseks tunnistatud (nt AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel) andmetele juurdepääsu võimaldamise saab tsiviilkohtumenetluse lõppemise järel otsustada AvTS § 39 alusel.

23. Õigus nõuda elektroonilise side andmeid on ka piiritletud ringil järelevalveasutustel eriseadustes sätestatud alustel ja korras.

23.1. Sideandmete nõudmise eesmärk on kuritegude ettevalmistamise kohta teabe kogumine või tagaotsitavaks kuulutamise määruse täitmine. Sel juhul on seadusega piiritletud andmesubjektide ring, kelle kohta andmeid võib nõuda (isik, kelle puhul on alust arvata, et ta paneb toime kuriteo ja isik, kes on kuulutatud tagaotsitavaks) ja sideseadme omaniku kindlakstegemisest (nn omanikupäring) laiema teabe nõudmine on võimalik üksnes prokuratuuri eelneval kirjalikul loal, määrates kuupäevalise täpsusega ära vahemiku, mille kohta päringu tegemine on lubatav. Erandiks on tunnistajakaitse seadus, mille § 18¹ lg 2 kohaselt annab loa sideandmete nõudmiseks tunnistajakaitset teostava asutuse juht või tema volitatud isik, samuti ei ole täpsemalt piiritletud isikute ring, kelle sideandmeid on võimalik koguda.

23.2. Teiseks eesmärgiks sideandmete nõudmisel järelevalveasutuse poolt on otsustada isiku asutuses ametisse astumiseks sobivuse üle või talle järelevalvesteabele juurdepääsu võimaldamine. Teavet töödeldakse sel alusel üksnes andmesubjekti eelneval kirjalikul nõusolekul, isikut teavitatakse tema suhtes toimingute tegemisest ning soovi korral tutvustatakse toiminguga kogutud andmeid. Sellisel juhul piirab riive intensiivsust väga oluliselt isiku eelnev nõusolek ning talle järgnevalt teabe tutvustamine.

24. KorS § 35 lg-st 1 tulenevalt võib politsei või seaduses sätestatud juhul muu korrakaitseorgan töödelda isikuandmeid, tehes kirjaliku või elektroonilise päringu elektroonilise side seaduse § 111¹ lõigetes 2 ja 3 nimetatud mobiiltelefonivõrgus kasutatavate terminalseadmete asukoha tuvastamist reaajas võimaldavate andmete saamiseks isiku kohta, kelle puhul see on vajalik kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks või tõrjumiseks. Meetme eesmärk on teadmata kadunud

isiku asukoha kindlakstegemine, et kaitsta tema elu ja tervist.³⁸ Lõike 2 kohaselt tuleb andmesubjekti tema andmete töötlemisest viivitamata teavitada.

25. IKS-i § 32² kohaselt on Andmekaitse Inspeksioonil riikliku järelevalve teostamise käigus võimalik teha päring elektroonilise side ettevõtjale üldkasutatava elektroonilise side võrgus kasutatavate identifitseerimistunnustega seotud lõppkasutaja tuvastamiseks vajalike andmete kohta, välja arvatud sõnumi edastamise faktiga seotud andmed.

26. Väljanõutud sideandmete edasine töötlemine avaliku võimu asutuste poolt on piiratud ulatuses reguleeritud ESS-is.

26.1. ESS § 111¹ lg 4 kohaselt on andmete säilitamise tähtaeg nende väljanõudmisel piiratud 2 aastaga ning säilitamise ja ka andmete kustutamise kohustus on pandud päringu teinud asutusele. ESS § 113 lg 7 näeb ette logifailide, taotluste, andmete ja järelepärimiste säilitamise, Tehnilise Järelevalve Ametile üleandmise ning kustutamise ja hävitamise korra kehtestamise. Selle korraga on hõlmatud ka ESS § 111¹ alusel kogutud andmeid puudutav. Selle normi alusel kehtestatud majandus- ja kommunikatsiooniministri 25.06.2009 määrus nr 56 „[Andmete, järelepärimiste, logifailide ja taotluste säilitamise, Tehnilise Järelevalve Ametile üleandmise ning kustutamise ja hävitamise kord](#)“ reguleerib aga üksnes nõudeid sideettevõtja poolsele andmete töötlemisele, sh kustutamisele ja hävitamisele, mitte andmete hävitamisele avaliku võimu asutuste poolt.

26.2. Sideettevõtjatele teabe andmise kulude hüvitamist reguleerib ESS § 114 lg 5 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 7.07.2005 määrus nr 160 „[Sideettevõtjale sõnumite üleandmise ja teabe andmise kulude hüvitamise kord](#)“.

26.3. ESS § 111¹ lg 5 p-d 1 ja 3 näevad ette, et järelepärimisi sideandmete kohta ja nende alusel saadud teavet, samuti ESS § 114¹ alusel tehtud üksikpäringuid tuleb säilitada Eesti territooriumil (kitsendades seda seega võrreldes sideettevõtja poolt säilitatavate muude sideandmetega, mida võib säilitada ka muude EL liikmesriikide territooriumil).

26.4. ESS § 133 lõike 4 kohaselt teostab riiklikku järelevalvet ja haldusjärelevalvet selles seaduses sätestatud isikuandmete töötlemise nõuete täitmise üle Andmekaitse Inspeksioon IKS 6. peatükis sätestatud korras. Inspeksioonil on ka haldussunni rakendamise võimalused. ESS § 184¹ näeb ette väärtekaristuse sideandmete säilitamise kohustuse rikkumise eest.

26.5. ESS § 112¹ sätestab sideandmete saamiseks tehtud järelepärimiste üle arvestuse pidamise reeglid. Side-ettevõtja on kohustatud edastama Tehnilise Järelevalve Ametile iga aasta 1. veebruariks teabe tehtud järelepärimiste arvu ja muude seotud andmete kohta. Tehnilise Järelevalve Amet on kohustatud edastama need andmed Euroopa Komisjonile.

27. Sideandmete kui isikuandmete töötlemine kuulub samuti IKS reguleerimisalasse. IKS 4. peatükist tulenevad üldised isikuandmete töötlemisele kehtivad nõuded ja turvameetmed. Samuti näeb IKS ette Andmekaitse Inspeksiooni järelevalvepädevuse nende nõuete täitmise üle ja võimaluse rakendada haldussunnimeetmeid ning väärtekaristusi (IKS 6. ja 7. peatükk). Samas tuleb arvestada, et Andmekaitse Inspeksiooni järelevalvepädevus on piiratud riigisaladuseks oleva teabe töötlemisel (IKS § 32 lg 3) ning piirdub üksnes andmete töötlemisega Schengeni konventsiooni ja Europol'i konventsiooni alusel (IKS § 2 lg 3).

³⁸ [KorS-i eelnõu II lugemise seletuskiri](#), lk 2.

28. Sideandmete töötlemisega haakub ka salastatud teabe õiguslik regulatsioon, sest vähemalt osas eelkirjeldatud menetlustest võivad sideandmed olla käsitletavad ka riigisaladusena riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse (RSSVS) tähenduses, vt julgeolekuasutuse riigisaladus RSSVS § 9 p 4. Samuti võivad isikuandmeid sisaldavad sideandmed olla käsitletavad piiratud juurdepääsuga teabena AvTS-i tähenduses, mistõttu on töötlevad asutused kohustatud tunnistama selle teabe asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks AvTS § 35 alusel.

29. Samas tuleb tõdeda, et nende üldiste andmekaitseõuete kõrval ei ole ühelgi käsitletud alusel sideandmete edasiseks töötlemiseks andmete turvalisuse tagamiseks või kuritarvituste vältimiseks seaduste või määrustega õiguskantslerile teadaolevalt ette nähtud eraldi menetluslikke garantiisid, järelevalvekorda või muid piiritlevaid nõudeid. Lähtuda tuleb sellest, et rakenduvad üldised vastavas menetluses kehtivad isikuandmete töötlemise nõuded ja tagatised, andmete väljastamise tingimused, järelevalve ja -kaebekorrad.

30.1. Kriminaalmenetlust puudutavalt on seda sõnaselgelt mööndud [kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas](#) (lk 3). Andmete edasise töötlemise tingimuste kohta on seal märgitud: „Kriminaalmenetluses vastava päringu tegemisel kehtiksid kõik need menetluslikud garantiid, mis teistegi menetlustoimingute puhul. Olenemata sellest, et toimingute puhul ei ole enam tegemist jälitustoiminguga, allub see üldisele järelevalvele. Nii nagu iga teise menetlustoimingute puhul, tuleb ka siin alati lähtuda proportsionaalsuse põhimõttest, s.t toimingut võib teha siis, kui see on vajalik ning üksnes põhjendatud ulatuses. Isiku perekonna- või eraellu sekkuvaid toiminguid saab KrMS § 9 lg 4 kohaselt teha vaid kuriteo tõkestamiseks, kurjategija tabamiseks, kriminaalasjas tõe tuvastamiseks ja kohtuotsuse täitmise tagamiseks.“

31. Kokkuvõttes tuleb möönda, et sideandmete nõudmise ja edasise töötlemise menetlus on igal konkreetsel alusel erineva eesmärgi ja sisuga, erineva ulatusega menetluslikke garantiisid ja järelevalvemehhanisme sisaldav. On tähelepanev, et seadusandja on püüdnud regulatsiooni kujundamisel arvestada riive eesmärgi kaalukust ja piirata sideandmetele juurdepääsu rohkem väiksema kaalukusega eesmärkidel eraelu puutumatusesse sekkumise korral (nt väärtemenetluses on sideandmetele juurdepääs asutuste jaoks raskem kui kriminaalmenetluses).

32. Sideandmete töötlemise suhtes kehtivad menetlust piiritlevad asjaolud ja menetluslikud garantiid erinevad olulisel määral jälitustoimingute tegemise ja nendega saadud teabe edasise töötlemise menetlusest. Kuid juba eespool kirjeldatud põhjustel ei eelda sideandmete töötlemise menetlused sõnumisaladusse sekkuvate jälitustoimingutega võrdseid tagatisi. Lähedasele seisukohale üksikute menetlusgarantiide hindamisel asus õiguskantsler ka 2014. a, leides, et omanikupäringu ja kõneeristuse tegemisel ei ole eelduslikult tegemist väga intensiivse põhiõiguste riivega, see ei nõua riivatud isikute aktiivset teavitamist läbiviidud toimingust ning menetlusvälise isiku sideandmete töötlemine kriminaalmenetluse raames on põhiseaduspärane.³⁹

33. Abstraktsel hindamisel ei ole seega võimalik väita, et ühelgi ESS § 111¹ lg-s 11 nimetatud alusel teabe töötlemine oleks kitsendavaid asjaolusid arvestades selgelt põhjendatult ja ebamõeldu põhiõiguse riive. Ka ei ole võimalik järeldada, et kehtivast sideandmete nõudmise ja edasise töötlemise regulatsioonist puuduks selgelt või täielikult mõni menetluslik garantiid või muu menetlust piiritlev asjaolu, millela ei saa andmete töötlemist kindlasti pidada põhiseaduspäraseks. Nagu juba selgitatud, ei saa ka rahvusvahelisel ja EL tasandil käesoleval

³⁹ [Õiguskantsleri 22.01.2014 seisukoht nr 6-1/13077/1400332](#), p-d 33 ja 38.

ajal rääkida täielikust konsensusest selliste miinimumnõuete kohta, mille järgimine sideandmete töötlemisel on vältimatu.

34. Kokkuvõttes ei võimalda läbi viidud abstraktne põhiseaduslikkuse analüüs teha järeldust ESS § 111¹ ja muude normidega ette nähtud sideandmete säilitamise ning edasise töötlemise süsteemi vastuolu kohta põhiseadusega. Andmete töötlemise süsteem ei ole täiuslik, kuid sellest ei ole võimalik järeldada põhiseadusevastast olukorda.⁴⁰ Selle järelduse tegemisel arvestan ka Riigikohtu hinnanguga sideandmete töötlemise põhiseaduspärasuse kontrollimisel kohtuasjas nr 3-1-1-51-14.⁴¹

35. Abstraktne analüüs ei võimalda paratamatult hinnata iga üksiku asjaolu, menetlusliku nüansi või normide koostoime tähendust konkreetsetes andmete töötlemise protsessis (ning arvestades, et salvestatud andmete töötlemine avaliku võimu poolt on võimalik ESS 111¹ lg 11 alusel mitmes erinevas menetluses, millel on kõigil oma spetsiifika ning erinev kaitstavate ning piiratavate õiguste tasakaal). Andmete töötlemisel konkreetse edastamise aluse või konkreetsete andmete töötlemise puhul võib esineda menetluslikke probleeme ja küsitavusi, mida ei ole käesolevas analüüsis arvesse võetud. Seega ei ole välistatud, et kontrollides, kuidas rakendub sideandmete säilitamise ja edasise töötlemise regulatsioon isiku suhtes konkreetsetel juhtumil, võib mõni ka käesolevas analüüsis hinnatud norm osutada (eraldiselt või koostoimes muude normidega) põhiseadusega vastuolus olevaks.

36. Samuti ei hõlma hinnang käesolevas asjas normide rakenduspraktika kontrollimist sideettevõtjate ja andmeid töötlevate asutuste juures kohapeal, sh asutusesiseste regulatsioonide kontrollimist. Sellise järelevalve läbiviimine on ÕKS §-st 1 lg-st 9 tuleneva pädevuse alusel võimalik tulevikus.

37. Oma analüüsi esimeses osas⁴² pidasin vajalikuks sideandmete sideettevõtja poolse töötlemise reeglite täiendavat hindamist täitevvõimu ja seadusandja poolt. Lisaks sellele küsimustele tuleb täitevvõimul ja seadusandjal viia läbi ka riigiorganite poolse sideandmete kogumise ja töötlemise reeglite hindamine ning kasutada selle järeldusi õigusloomes.

- Tuleb veelkord hinnata võimalusi ühtlustada täiendavalt sideandmete töötlemisele esitatavaid nõudeid erinevates menetlustes, sh menetluslike garantiide sarnasemaks muutmist. Lähtuda tuleb põhimõttest, et sama või sarnase intensiivsusega riivete puhul peaks ka teabe töötlemise menetlus ja selles sisalduvad garantiid olema võimalikult sarnased (välja arvatud juhul, kui lahknevusel on konkreetse menetluse iseärasustest tulenevad põhjused). Seejuures tuleks hinnata võrreldava sügavusega nii iga üksikut teabe töötlemise menetluse liiki (ESS § 111¹ lg 11 nimetatud töötlemisjuhud) kui ka iga konkreetset teabe töötlemise etappi (andmete väljanõudmine, analüüsimine, säilitamine, teisele asutusele üleandmine või teisel menetluslikul eesmärgil kasutamise võimalikkus, andmete hävitamine, järelevalvemehhanismid ja nende piisavus).
- Menetlusgarantiide piisavuse hindamisel on oluline kahe garantii rakendamise kaalumise sideandmete töötlemisel. Nendeks on kohtu või muu sõltumatu organi poolt antava eelneva loa nõude üldine rakendamine sideandmete saamiseks riigiasutuste poolt ja andmesubjekti teabe töötlemisele järgnev teavitamine tema õiguste piiramisest. Kahtlemata suurendaksid need nõuded sideandmete töötlemisega seotud halduskoormust, kuid tagaksid teisalt nii sõltumatu eelkontrolli, kui ka isiku enda võimaluse oma õiguste

⁴⁰ RKÜK 21.05.2008 otsus asjas nr [3-4-1-3-07](#), p 50.

⁴¹ RKKK 23.02.2015 otsus asjas nr [3-1-1-51-14](#), p 20-22.4.

⁴² Analüüsi esimene osa, lk 10.

riive legitiimsust hinnata. Sideandmete töötlemine avaliku võimu poolt sarnaneb jälitustoimingutele selle poolest, et andmesubjekti võimalus oma õiguste riivist teada saada või ise andmete töötlemise kohta teavet nõuda on mitmetel juhtudel piiratud. Täiendavate garantiide lisamist võiks kaaluda eriti tõsisemate riivete puhul, kus sideandmeid töödeldakse pikaajaliselt ja laialdases ulatuses, või juhtudel, mil isikul ei ole võimalik riivist muul viisil (nt tema suhtes käimasoleva süüte- või haldusmenetuse raames) teada saada.

- Eraldi tuleb tähelepanu pöörata andmesubjektide ringi piiritlemisele, kelle sideandmete töötlemine on käsitletud menetlustes võimalik. Kehtivas õiguses on andmesubjektide ring piiritletud üldjuhul üksnes teavet töötleva organi ülesannete ulatuse kaudu, ent meetme adressaatide ring peaks olema määratletud nii kitsalt kui võimalik.
- Sarnaselt süüteo menetluses toimuvale sideandmete töötlemisele tuleb *ultima ratio* põhimõtte selgesõnaliselt laiendada ka muude menetluste raames sideandmete töötlemisele. Samuti tuleb kõigis menetlustes hinnata andmete nõudmise aluste ulatust ning vältida andmete nõudmise võimaldamist põhjendamatult laiadel või õigusselgusetutel alustel.
- Tähelepanu tuleb pöörata ka juhtudele, mil riigiasutustel on võimalik saada andmeid sideettevõtjalt ilma eraldi järelepärimist esitamata pideva elektroonilise ühenduse kaudu. Ka sellistel juhtudel peavad andmete töötlemise menetlus ja kuritarvitusi ära hoidvad garantiid olema järelepärimise alusel toimuva teabe töötlemisega võrreldavad.

38. Sellise hinnangu saab anda ainult laiapõhjaliselt, kaasates erinevate ministeeriumide, Andmekaitse Inspektsiooni, Tehnilise Järelevalve Ameti ja teiste asutuste ning sideettevõtjate esindajad. Kindlasti on oluline hinnata ka sideettevõtjate ja andmeid edasiselt töötlevate asutuste senist praktikat oma ülesannete täitmisel, siseregulatsioonide ja võimalikke toimunud andmete ebaseadusliku kasutamise juhtumeid või muid kuritarvitusi.

39. Sideandmete töötlemise õiguspärasuse hindamisel tuleb arvestada arenguid EL ja rahvusvahelisel tasandil. Nii EK kui ka EIK-i praktika sideandmete töötlemise küsimuses on kujunemisjärgus. Nende kohtute seisukohtadest sõltub ka hinnang sideandmete töötlemise võimalustele, ulatusele ja menetlusele Eesti õiguskorras. Kui kohtupraktikast (sh arvestades juba EK menetluses olevaid eelotsusetaotlusi) peaks tulevikus selgelt nähtuma, et Eestis olemasolevad alused või menetlusnõuded ei vasta kohustuslikule minimaalsele põhiõiguste kaitse standardile, on riigisisese õiguse muutmise vältimatu.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Koopia: Justiitsministeerium, Siseministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (ilma avaldaja isikuandmeteta)