



Õiguskantsler

Hr Andres Anvelt
Justiitsministeerium
info@just.ee

Teie nr

Meie 15.07.2014 nr 6-1/140621/1403065

Pr Urve Palo
Majandus- ja
Kommunikatsiooniministeerium
info@mkm.ee

Hr Hanno Pevkur
Siseministeerium
info@siseministeerium.ee

Teabe nõudmine Elektoonilise side seaduse § 111¹

Austatud ministrid

Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes palus kontrollida elektroonilise side seaduse (ESS) paragrahvi 111¹ põhiseaduspärasust. Avaldaja viitas oma avalduses Euroopa Kohtu 8. aprilli 2014. aasta otsusele liidetud kohtuasjades C-293/12 ja C-594/12, millega kohus tunnistas Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklitega 7 ja 8 ning artikli 52 lõikega 1 vastuolus olevaks ja kehtetuks Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 15. märtsi 2006. aasta direktiivi 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/EÜ¹ (edaspidi: direktiiv 2006/24/EÜ või direktiiv). Kuna ESS § 111¹ on kehtestatud eelnimetatud direktiivi rakendamiseks Eesti õiguskorras, siis on avaldaja seisukohal, et direktiivist lähtuva aluse ära langemisel tuleb Euroopa Kohtu otsuses toodud argumentide valguses kontrollida ka ESS-i nimetatud regulatsiooni vastavust Eesti Vabariigi põhiseadusele (edaspidi ka põhiseadus). Õiguskantsler otsustas avalduse menetlusse võtta ning pöörduda oma küsimustele vastuse saamiseks teie poole. Palun teil vastata esitatud küsimustele omavahelises koostöös.

1. Asjaolud

15. märtsil 2006. a võeti vastu direktiiv 2006/24/EÜ, mille põhiliseks eesmärgiks oli tagada elektrooniliste sideteenuste kasutamise kiire kasvu tingimustes efektiivne võitlus kuritegevuse vastu, eriti organiseeritud kuritegevuse ja terrorismi vastu.² Selle eesmärgi saavutamiseks tuli direktiivi põhjenduste kohaselt ühtlustada Euroopa Liidu erinevate liikmesriikide elektroonilise sideteenuse

¹ ELT L 105, lk 54.

² Direktiivi preambul, põhjendus nr 7.

pakkujate kohustus säilitada teatavaid sideandmeid nii, et oleks tagatud nende kättesaadavus pädevatele asutustele raskete kuritegude uurimiseks, avastamiseks ja kohtus menetlemiseks.³ Direktiiv konkretiseeris juba varasemalt elektroonilise side andmete turvalisuse tagamiseks Euroopa Liidu tasandil loodud õiguslikku raamistikku, täpsustades eelkõige direktiivi 2002/58/EÜ⁴ artikli 15 lõikes 1 ette nähtud liikmesriikide õigust võtta meetmeid selle direktiiviga tagatud elektroonilise side andmete konfidentsiaalsuse piiramiseks, tingimusel, et see on vajalik, otstarbekas ja proportsionaalne abinõu riikliku julgeoleku, riigikaitse, avaliku korra kaitsmise, kriminaalkuritegude ennetamise või menetlemise või muu sarnase eesmärgi saavutamiseks.

Nimetatud eesmärgi saavutamiseks oli direktiivis 2006/24/EÜ selle põhisisuna ette nähtud liikmesriikide kohustus võtta meetmeid, et nende jurisdiktsiooni alla kuuluvate üldkasutatavate elektrooniliste sideteenuste või üldkasutatavate sidevõrkude pakkujate tegevusega kaasnevaid või nende töödeldud andmeid, mis on direktiivis nimetatud, säilitatakse vastavalt direktiivi sätetele.⁵ Samuti tuli tagada pädevatele siseriiklikele asutustele juurdepääs neile andmetele raskete kuritegude avastamise eesmärgil.⁶ Säilitamisele kuuluvad elektroonilise side andmed hõlmasid direktiivi kohaselt ainult andmeid sideseansi tehniliste üksikasjade, mitte edastatud sõnumi sisu kohta.⁷ Direktiiv nägi ette ka lubatud ajalised piirid andmete säilitamiseks ning teatavad andmekaitset ning andmete säilitamistingimusi ja järelevalvet puudutavad nõuded.⁸

15.11.2007 võttis Riigikogu vastu elektroonilise side seaduse ja rahvatervise seaduse muutmise seaduse⁹, mille üheks eesmärgiks oli muuhulgas ka direktiivi 2006/24/EÜ üle võtmine Eesti õigusruumi.¹⁰ Vastav regulatsioon koondati eelkõige elektroonilise side seaduse §-idesse 111¹ ja 112¹, samuti täpsustati ESS-i muid sätteid, eelkõige §-i 112. ESS-i elektroonilise side andmete ennetava säilitamise regulatsiooni täiendati oluliselt 6.06.2012 vastu võetud kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega.¹¹

ESS § 111¹ sätestab elektroonilise side teenuse osutajate kohustuse säilitada side andmeid ning määrab kindlaks andmete säilitamise eesmärgi, säilitatavate andmete täpse loetelu, andmete säilitamise tähtaja ja territooriumi, muud andmete säilitamise tingimused ning asutused, kellele tuleb säilitatud andmeid nõudmise korral edastada. ESS § 112¹ reguleerib sideettevõtja kohustust edastada andmed pädevate asutuste poolt tehtud järelepärimiste kohta Tehnilise Järelevalve Ametile ja ameti kohustusi nimetatud andmete edastamisel Euroopa Komisjonile.

8.04.2014 tegi Euroopa Kohus otsuse liidetud kohtuasjades C-293/12 ja C-594/12, milles tunnistas direktiivi kehtetuks vastuolu tõttu Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi harta) artiklitega 7 ja 8 ning artikli 52 lõikega 1.

³ Direktiivi artikkel 1 p 1.

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. juuli 2002. aasta direktiiv 2002/58/EÜ, milles käsitletakse isikuandmete töötlemist ja eraelu puutumatuse kaitset elektroonilise side sektoris.

⁵ Direktiivi artikkel 3.

⁶ Direktiivi artikkel 4.

⁷ Direktiivi artikli 5 p 2.

⁸ Direktiivi artikkel 6 ja järgnevad.

⁹ Seadus jõustus 1.01.2008.

¹⁰ Seletuskirja lk 1 ja lk 11.

¹¹ Seadus jõustus 9.07.2012.

Kohtu seisukoha järgi on direktiivist tulenev eraelu vabaduse (harta artikkel 7) ja isikuandmete kaitse (harta artikkel 8) põhiõiguse riive¹² küll õigustatud eesmärgiga kuritegevusevastaseks võitluseks, eriti võitluses organiseeritud kuritegevusega¹³, kuid riive on vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega (harta artikkel 52 lõige 1), sest pole seatud eesmärgi saavutamiseks (vältimatult) vajalik.¹⁴

Täpsemalt tõi kohus välja järgmised riive ebavajalikkusele viitavad asjaolud:

- 1) direktiiv kohustas säilitama kõigi üldlevinult kasutatavate elektroonilise side seadmete liiklusandmeid ning kohaldus kõigile abonentidele ja registreeritud kasutajatele, riivates seega peaaegu kogu Euroopa elanikkonna põhiõigusi, ilma et ette oleks nähtud mingeid eristusi, piiranguid või erandeid. Seega puudutas direktiiv ka isikuid, kelle kohta pole mingeid andmeid, et neil võiks olla kaudnegi seos kuritegude toimepanemisega, ja ka neid, kelle sideseansid peaksid kuuluma ametisaladuse alla. Samuti ei nõudnud direktiiv mingi (ajalise, geograafilise, isikulise vmt) seose olemasolu säilitatavate andmete ja ohu vahel avalikule julgeolekule.¹⁵
- 2) direktiiv ei näinud ette ühtegi kriteeriumi selle piiritlemiseks, millistele andmetele ja milliste kuritegude vastu võitlemise eesmärgil on pädevatel siseriiklikel asutustel ligipääs. Direktiiv ei näinud ette materiaali- ja menetlusõiguslikke tingimusi pädevatele siseriiklikele asutustele juurdepääsu suhtes side liiklusandmetele ja nende hilisema kasutamise suhtes, eelkõige ei sisaldanud direktiiv ühtki objektiivset kriteeriumi isikute arvu piiramiseks, kellel on juurdepääs andmetele ja nende hilisema kasutamise luba.¹⁶
- 3) direktiiv ei sisaldanud objektiivseid kriteeriume määramaks andmete säilitamise aega, et tagada selle piirdumine vältimatult vajalikuga.¹⁷
- 4) direktiivist puudusid piisavad garantiid, et tagada säilitatavate andmete tõhus kaitsmine kuritarvituste ohu eest, eelkõige ebaseadusliku juurdepääsu ja kasutamise eest. Direktiiv lubas teenusepakujatel võtta rakendatava turbetaseme määramisel arvesse majanduslikke kaalutlusi ega taganud säilitatavate andmete eriti kõrget kaitse- ja turbetaset. Direktiiv ei nõudnud andmete säilitamist Euroopa Liidu territooriumil.¹⁸

Mulle teadaolevalt on direktiivi kehtetuks tunnistamise järel alustatud Euroopa Liidu tasandil ka esmaseid konsultatsioone valdkonna uueks reguleerimiseks harta nõuetega kooskõlas oleval viisil.¹⁹

Justiitsminister Andres Anvelt on väljendanud direktiivi kehtetusega seonduvat vaagides seisukohta, et kuigi Euroopa Kohtu otsus tingib vajaduse vaadata üle asjakohane siseriiklik regulatsioon, ei saa otsusest järeldada, et Eesti õigus oleks põhiseadusega vastuolus.²⁰ Minister on lubanud viia läbi siseriikliku õiguse vastavasisulise analüüsi.²¹

¹² Vt riive kohta kohtuotsuse p-d 32-37.

¹³ kohtuotsuse p 44.

¹⁴ kohtuotsuse p 56, p 65 ja p 69.

¹⁵ kohtuotsuse p-d 56-59.

¹⁶ Kohtuotsuse p-d 60-62.

¹⁷ Kohtuotsuse p-d 63-64.

¹⁸ Kohtuotsuse p-d 66-68.

¹⁹ Vt ülevaadet arutelust EL justiits- ja siseküsimuste nõukogus: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/143119.pdf, lk 16.

²⁰ Anvelt: sideandmete kasutamine ei tohi tulla isikute põhiõiguste arvelt. ERR uudisteportaal 7.06.2014, kättesaadav arvutivõrgus: <http://uudised.err.ee/v/eeesti/ff1a9de1-2865-4b0d-8163-0c9d8f1a2e35>

²¹ Samas.

2. Õiguskantsleri esialgne analüüs

Käesoleval juhul on õiguskantslerile esitatud avalduse ajendiks olnud Euroopa Kohtu otsus Euroopa Liidu sekundaarõiguse normide mittevastavuse kohta Euroopa Liidu primaarõigusele. Kohus on tunnistanud direktiivi *ex nunc* kehtetuks. Direktiivi kehtetuks tunnistamine ei mõjuta selle rakendamiseks antud siseriikliku seaduse kehtivust. Euroopa Liidu õigus on Eesti riigisisese õiguse suhtes küll ülimuslik (välja arvatud põhiseaduse aluspõhimõtted), kuid isegi juhul, kui direktiivi rakendamiseks antud riigisisene seadus on Euroopa Liidu esmase õigusega vastuolus, tuleb arvestada, et see õigus, sealhulgas ka harta, on liikmesriikide suhtes siduv üksnes EL õiguse rakendamisel (harta art 51 lõike 1 esimene lause ütleb seda sõnaselgelt).²² Ka EL õiguse kohaldamissfääris, sh harta rakendusjuhtudel, ei tähenda riigisisese õigusakti vastuolu EL õigusega riigisisese akti kehtetust, vaid üksnes EL õiguse kohaldamise ülimuslikkust, st EL õigusega vastuolus olev riigisisene akt tuleb jätta kohaldamata.²³

Seega ei saanud Euroopa Kohtu otsus mõjutada vaidlustatud ESS-i normide kehtivust Eesti õiguskorras hoolimata asjaolust, et need normid olid antud kehtetu EL sekundaarõiguse akti rakendamiseks. Samuti ei saa Euroopa Kohtu poolt hartale antud tõlgendusest järeldada vaidlustatud ESS-i normide automaatset vastuolu põhiseadusega. Vastuolu põhiseaduse ja seaduse sätte vahel saab kindlaks teha ainult Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses.

Samas tuleb arvestada, et hartast tulenev (ning Euroopa Liidu kohtute seisukohad harta tõlgendamisel) on oluline tõlgendusargument põhiseaduse normide ja põhimõtete sisustamisel. Seda näitab ka Riigikohtu senine praktika.²⁴ Hartast, Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Kaitse Konventsioonist (EIKonv) ja põhiseadusest tulenevad põhiõigused ja põhiõiguste kaitsmisel rakendatavad põhimõtted on suures osas kattuvad.²⁵ Euroopa Kohus on otsuses teinud analoogia korras mitmeid viiteid ka Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) praktikale EIKonv-i tõlgendamisel. See viitab, et direktiiv oli ilmselt vastuolus ka EIKonv-iga ning osutab vajadusele kontrollida, kas EIKonviga ei või vastuolus olla ka direktiivi rakendamiseks antud riigisisene normistik. Riigisisese õigusakti põhiseaduspärasuse hindamisel on tarvilik alati kontrollida ka selle kooskõla EIKonv-iga.²⁶ Seega, kuigi Euroopa Kohtu otsusest ei saa teha üheseid järeldusi ESS-i normide kohta, tuleb otsuses käsitletud argumentidele pöörata teravdatud tähelepanu ka ESS-i asjakohase regulatsiooni põhiseaduspärasuse hindamisel.

Sarnaselt harta artiklile 7 näevad ka EIKonv-i artikkel 8 ja põhiseaduse § 26 ette igäühe õiguse eraelu puutumatusele. Kuigi erinevalt harta artiklist 8 ei ole põhiseaduses ja EIKonv-is sõnaselgelt ette nähtud eraldi põhiõigust isikuandmete kaitsele, on see õigus kaitstav osana eraelu puutumatusest.²⁷ Samuti lähtuvad nii harta, EIKonv kui ka põhiseadus sarnastest kriteeriumidest põhiõiguste piiramise lubatavuse hindamisel, sh riive proportsionaalsusest kui selle õiguspärasuse tingimusest.

²² Sarnaselt on leidnud ka Riigikohus, vt RKÜKo 3-2-1-62-10, p 57.3

²³ nt RKPJKo 3-4-1-1-05, p 49, koos viidetega Euroopa Kohtu asjakohasele praktikale.

²⁴ Vt ka Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 3. trükk, Tallinn 2012. II pt sissejuhatus p 1.3.

²⁵ Vt analoogia korras tehtud viited Euroopa Kohtu otsuses EIK lahenditele EIKonv tõlgendamisel.

²⁶ Nt RKPJKo 3-4-1-9-10, p 54.

²⁷ Nt RKKKo 3-3-1-3-12, p 19; nt EIK 4.5.2000 otsus asjas nr 28341/95 Rotaru v. Rumeenia, p 43.

Asjaolule, et direktiivi rakendamiseks antud riigisisene õigus võib olla vastuolus põhiõiguste tagamise ja proportsionaalsuse põhimõtetega juba direktiivist tulenevaga seonduvalt, võib viidata ka see, et mitmed EL liikmesriigid on juba enne direktiivi kehtetuks tunnistamist olnud sunnitud tunnistama kehtetuks selle rakendamiseks antud riigisiseseid normid.²⁸

Teiselt poolt tuleb arvestada, et direktiiviga jäeti liikmesriikidele laialdane kaalutlusruum selles määratletud eesmärkide saavutamiseks. Seetõttu ei ole võimalik tõmmata üks-ühest paralleeli Euroopa Kohtu poolt direktiivi kohta leitu ja Eesti riigisisese õiguse direktiivi rakendamiseks antud regulatsiooni puudutava vahel. Samuti tuleb arvestada, et erinevad liikmesriigid on kasutanud neile direktiivi rakendamiseks jäetud kaalutlusruumi erinevalt (ning võib esineda muid õigussüsteematailisi ja -dogmaatilisi erinevusi), mistõttu ei saa Eestis kehtiva regulatsiooni põhiseaduspärasuse hindamisel üheselt lähtuda argumentidest, mida on rakendatud ennetava andmete varundamisega seoses teistes riikides.

Euroopa Kohtu argumentid kohtuotsuses puudutavad nii selliseid direktiivi sätteid, mille rakendamisel oli liikmesriikidel kaalutlusruum, kui ka selliseid sätteid, millest tulenevad nõuded olid liikmesriigid kohustatud igal juhul üle võtma.

Nii on suur osa kohtu etteheidetest seotud sellega, et direktiiv jättis reguleerimata või piisava täpsusega reguleerimata mitmed isikuandmete kaitse seisukohalt olulised materiaalõiguslikud ja menetluslikud asjaolud (vt eespool kohtu argumentid punktides 2-4). Direktiivis sätestatud nõuete lünklikkus ei tähenda aga, et riigisisene seadusandja ei võiks kehtestada direktiivis ettenähtust täpsemat või rangemat regulatsiooni. Neist etteheidetest ei saa seega iseenesest teha järeldusi selle kohta, kas direktiivi rakendamiseks riigisiselt antud normid on põhiseadusega kooskõlas või sellega vastuolus, vaid riigisiseste normide põhiseaduspärasust tuleb hinnata rangelt üksnes lähtudes sellest, kuidas seadusandja on need küsimused ESS-is lahendanud. Nii näiteks näeb ESS § 111 lg 5 ette, et sideandmeid tuleb säilitada Euroopa Liidu, osaliselt ka Eesti territooriumil, millega on kõrvaldatud üks Euroopa Kohtu otsuses esitatud etteheidetest (vt eespool punkt 4).

Samas on kohus tuvastanud direktiivi vastuolu harta sätetega ka selliste direktiivi normide puhul, mille üle võtmisel puudus liikmesriikidel kaalutlusõigus, st nõue tuli üle võtta direktiivis ette nähtud viisil. Nii kirjutas direktiiv riigisisesele rakendajale ette, et teavet tuleb koguda ja säilitada (valimatult) kõigi sideadressaatide kohta, kõigi elektrooniliste sidekanalite kohta ja kõigi sideseansside kohta, seega ilma mingi selge seoseta teabe kogumise ning eesmärgi vahel kaitsta avalikku julgeolekut (vt eespool esitatud kohtu argumentid punktis 1). Sellele vastavalt näeb ka ESS § 111¹ ette sideandmete säilitamise kõigi üldkasutatavate elektroonilise side seadmete (telefon, mobiiltelefon, internetiühendus ja internetitelefoni) puhul ja seoses kõigi abonentide ning sideseanssidega.

Eelnevat arvestades ei saa välistada, et Euroopa Kohtu poolt toodud argumentide valgusel võib põhiseadusega vähemalt teatud osas vastuolus olla ka direktiivi rakendamiseks vastu võetud ESS-i regulatsioon. Samas on selge, et Euroopa Kohtu poolt esitatud argumente tuleb hinnata kogumis,

²⁸ Rumeenia konstitutsioonikohtu otsus 8. oktoobrist 2009, kättesaadav: http://www.legi-internet.ro/fileadmin/editor_folder/pdf/decision-constitutional-court-romania-data-retention.pdf; Saksamaa Liidu konstitutsioonikohtu otsus 2. märtsist 2010, kättesaadav: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20100302_1bvr025608.html; Tšehhi konstitutsioonikohtu otsus 13. märtsist 2011; Austria konstitutsioonikohtu otsus 27. juunist 2014.

neid üksteisele vastandamata ja arvestades rangelt juba välja toodud riigisisese regulatsiooni eripärasid.

3. Õiguskantsleri küsimused

Asjas seisukoha kujundamiseks palun Teil vastata järgmistele küsimustele:

1. Kas ja kui siis milliseid tegevusi on ministeeriumid kavandanud kehtetuks tunnistatud direktiivi rakendamiseks antud riigisisese regulatsiooni põhiseaduspärasuse hindamiseks Euroopa Kohtu otsusest tulenevate seisukohtadega seoses? Milline on analüüsi läbiviimise ajakava?
2. Kui küsimuses 1 nimetatud analüüs on juba läbi viidud, siis millistele järeldustele olete jõudnud? Kas elektroonilise side seaduse normid, mis on antud direktiivi rakendamiseks, on kooskõlas põhiseadusega? Kui nimetatud normid ei ole Teie arvates põhiseadusega kooskõlas, siis millises osas ja millisel põhjusel? Palun põhjendage oma seisukohti arvestades õiguskantsleri esialgses analüüsis välja toodud argumentidega.
3. Milliseid samme on seni astunud või kavatsetakse Teile teadaolevalt astuda Euroopa Liidu institutsioonide tasandil kehtetuks tunnistatud direktiivi reguleerimisalasse kuuluvate küsimuste uueks läbitöötamiseks/reguleerimiseks? Milline on planeeritav tegevuste ajakava?

Palun teil esitada vastused minu küsimustele hiljemalt 1. septembriks 2014. a.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Hent Kalmo
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Mait Laaring 6938432
Mait.Laaring@oiguskantsler.ee