

Urmas Reinsalu
justiitsminister
Justiitsministeerium
info@just.ee

30. november 2018

Arvamus elektroonilise side seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse väljatöötamiskavatsusele

Lugupeetud justiitsminister,

Täname, et palusite Eesti Inimõiguste Keskuse arvamust elektroonilise side seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse väljatöötamiskavatsusele. Eesti Inimõiguste Keskus on riigist sõltumatu vabäühendus, mis seisab selle eest, et igaihe inimõigused oleksid kaitstud. Oma tegevuses oleme viimasel ajal üha enam tähelepanu pööranud privaatsus- ja isikuandmete kaitse õiguse teemadele, sest nendega seonduvalt on maailmas ja Eestis üha enam väljakutseid inimõiguste kaitse ja edendamise jaoks. Ka käesoleva väljatöötamiskavatsuse teemaks olevas valdkonnas oleme teinud mitmeid üleskutseid aastate jooksul, et Eesti õigus kaitseks inimõigusi võimalikult kõrgel tasandil.

Juhime tähelepanu sellele, et Eesti riik ei rahasta selles valdkonnas vabäühenduste tegevust, mistõttu on ressursipuudusel võimatu jätkusuutlikult ja professionaalselt huvikaitsega tegeleda. Seetõttu on ka käesolev arvamus piiratud mahus, valminud vabatahtliku ja tasustamata töö tulemusel ning seda tuleb pidada esialgse ning mitte-terviklikuna.

Esitame arvamuses esmalt mõned üldised mõtted seoses inimõiguste, tehnoloogia arengu ning julgeolekuga, mis võiksid olla kasuks eelnõu edasisel menetlemisel. Seejärel anname oma esialgsed kommentaarid väljatöötamiskavatsuses toodud lahenduste osas. Oleme hea meelega valmis diskussiooni panustama, kui selleks ressursi jätkub.

Inimõigused, tehnoloogia areng ning julgeolek

Inimõigused eraelu puutumatusse ning isikuandmete kaitsele on tagatud rahvusvahelise õiguse, Euroopa Liidu õiguse ja Eesti põhiseadusega. Info- ja kommunikatsioonitehnoloogiate revolutsiooniline areng võimaldab neid inimõigusi riivata ja ohustada pretsedenditult viisil. Inimeste jälitamine on võimalik väga laias ulatuses ja lihtsalt kättesaadavate ja odavate vahenditega. Edward Snowdeni paljastused ja teised ajakirjanduses laialt kajastatud juhtumid on näidanud, et riikide julgeolekuasutused on lausjälitustehnoloogiaid kasutanud ebaoproportsionaalselt ja viisidel, mis on vastuolus inimõiguste reeglitega.

Oluline on märkida, et Eesti Inimõiguste Keskus toetab kõrget julgeoleku taset ning seisab selle eest, et õiguskaitseasutustel oleksid tasemel tehnoloogilised vahendid, et kuritegevusega võidelda. Julgeoleku ja inimõiguste vastandumisest ei võida mitte keegi, vaid demokraatlikus õigusriigis oleks kohane tagada nii julgeolek kui inimõigused võimalikult kõrgel tasemel. **Parim garantii julgeolekule on kõrge inimõiguste kaitse tase.**

Demokraatlikus õigusriigis on julgeoleku tagamine võimalik kõige paremini õiguskaitseasutuste ja ühiskonnaliikmete koostöös. See koostöö rajaneb ühiskonna usaldusel õiguskaitseasutuste vastu,

sealhulgas sellel, et need ei väärkasuta neile antud õigusi, sealhulgas õigust inimesi jälitada. See tähendab, et õiguskaitseasutuste tegevus peab olema selgelt, täpselt ja detailselt reguleeritud ning et nende tegevuse üle toimib tõhus järelevalve. Nagu väljatöötamiskavatsuses tunnistatakse, ei vasta tänane Eesti õigus nendele nõudmistele.

Lausjälitus murendab usaldust, mis inimestel on õiguskaitseasutuste suhtes, ning kokkuvõttes julgeolekut, sest vastandab inimõigused ja julgeoleku. Vajadust lausjälituse järele ei peaks seega demokraatlikus õigusriigis üldse olema. See kahjustab nii inimeste inimõigusi ebaproportsionaalselt intensiivselt ning samas teeb julgeoleku ja turvalisuse tagamise kokkuvõttes keerulisemaks. Raskete kuritegude toimepanijad ning terroristid on üldiselt teadlikud lausjälitusest ning kasutavad seetõttu selle vältimiseks erinevaid meetodeid nagu anonüümiseerimine ja krüpteerimine (näiteks anonüümised kõnekaardid, aga ka VPN teenused, Tor jne). See tähendab, et lausjälituse ohvriks sattuvad eelkõige tavakodanikud, kellel pole sageli ka teadmisi lausjälituse ulatuse ega enda õiguste kaitse võimaluste kohta.

Me ei poolda anonüümsete kõnekaartide võimaluse kaotamist või kohustus luua krüpteeringusse tagauksi, sest see võtab inimeselt ära ühe võimaluse ennast ise võimaliku ebaseadusliku jälituse eest kaitsta.

Sideandmete säilitamise kohustus on lausjälituse üks viise, sest säilituskohustus kehtib eranditult kõigi kohta. See pole tähtis, et isikuandmeid säilitatakse teenusepakkujate endi poolt või et nendele ligipääsuks on vaja eraldi sammu. Ainuüksi taoline säilitamine kujutab endast isikuandmete töötlemist ning seetõttu on isikuandmete kaitse õiguse ja privaatsusõiguse riive.

Sideandmete laussäilitamiskohustus

Eesti Inimõiguste Keskuse seisukoht on, et seadusega ei peaks sätestama eraldiseisvat sideandmete laussäilitamiskohustust ning piirduma selle reguleerimisega, kuidas ja mis juhtumil on lubatud kasutada sideandmeid, mida side-ettevõtjad säilitavad muudel eesmärkidel. Sideandmeid võib side-ettevõtjaid kohustada säilitama juhtudel, kui see on põhjendatud ja proportsionaalne vahend konkreetse inimese puhul konkreetsel seaduslikul eesmärgil. See on sama olukord, mis oli enne Euroopa Kohtu poolt kehtetuks tunnistatud sideandmete säilitamise direktiivi ülevõtmist.

Laussäilitamiskohustus on meie hinnangul vastuolus Eesti põhiseaduse ning rahvusvaheliste kohustustega, sealhulgas ÜRO Inimõiguste Ülddeklaratsioonis väljendatuga, Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikliga 17, Euroopa Inimõiguste Konventsiooni ning Euroopa Liidu õigusega.

Laussäilituse ebaseaduslikkuse osas on arvamust väljendanud ka ÜRO Inimõiguste Ülemvolinik, kes on oma aruandes¹ ÜRO Peaassambleele soovitanud riikidel üle vaadata oma seadused, et need ei seaks telekommunikatsiooniettevõtetele ja teistele ettevõtetele kohustust säilitada valimatult ja kõikehõlmavalt sideandmeid (*“The High Commissioner recommends that States: ... (g) Review laws to ensure that they do not impose requirements of blanket, indiscriminate retention of communications data on telecommunications and other companies”*).

Sideandmete säilitamiskohustuse vastu räägivad lisaks järgnevad argumendid:

¹ ÜRO Üldassamblee. ÜRO Inimõiguse Nõukogu. [“Privaatsusõigus digitaalajastul. ÜRO Inimõiguste Ülemvoliniku aruanne”](#) 3. august 2018. A/HRC/39/29. Punkt 61(g).

1. **Metaandmete ja kõnede või andmeside sisu säilitamise mõjud isikuandmete kaitsele on sarnased.** Tehnoloogia on oluliselt edasi arenenud ning seetõttu võimaldab metaandmete kogumine ning nende kombineerimine teiste andmetega luua inimeste igapäevasest käitumisest ja suhtlusringkonnast detailseid profile, mis võimaldavad inimeste õigust privaatsusele riivata samaväärselt või enamgi kui kõnede või andmeside sisu säilitamiskohustus. On mõeldamatu, et säilitada tuleks kõigi inimeste kõnede või andmeside sisu, seega ei tohiks säilitada ka sellega seonduvaid metaandmeid.
2. **Laussäilitamiskohustus ei too olulist lisandväärtust,** vaid tekitab suure hulga isikuandmeid, mille säilitamine ja kasutamine on koormav ning tekitab täiendavaid riske. See tekitab suurt halduskoormust nii õiguskaitseasutustele kui side-ettevõtjatele ning asjatuid riske, et inimesi süüdistatakse ebaõigelt. Samuti on igasugune isikuandmete säilitamine seotud riskiga, et isikuandmetele pääsevad ligi mitte ainult õiguskaitseasutused vaid ka kurjategijad või välisriikide luureasutused. Lisaks ei arvesta laussäilitus selliste olukordadega nagu konfidentsiaalsuskohustus advokaadiga suhtlemisel või vilepuhujate ja allikakaitse.
3. Laussäilitamiskohustus, isegi kui seda teha piiratud viisil ja erinevate andmekategooriate osas, tekitab **täiendavat halduskoormust, keerukust ja kulusid**, mida ei kaalu meie hinnagul kuidagi üles muud kaalutlused. Terroristid ning raskete kuritegude toimepanijad kasutavad niikuinii tehnoloogiaid, mille abil lausjälitust vältida.

Eesti Inimõiguste Keskus leiab, et igal juhul on vajalik täiendavalt analüüsida, kuivõrd mõistlik on eraldiseisva säilitamiskohustuse kehtestamine, võttes arvesse ülaltoodud argumente. Muuhulgas peaks analüüsima:

- A. kui paljudes olukordades kasutati tänase säilitamiskohustuse alusel säilitatavaid sideandmeid määrava tähtsusega tõenditena ning kui suurel määral oli tegemist sideandmetega, mida side-ettevõtjad säilitasid niikuinii, tulenevalt teistest eesmärkidest nagu arvete väljastamine;
- B. kui paljudel juhtudel punktis A toodud olukordadest oleks saanud süüd tõendada või jälituse eesmärgi saavutada teistel, isikute õigusi vähem piiravatel viisidel.

Alles pärast sellist analüüsi saab väita, et sideandmete eraldiseisev säilitamiskohustus on üldse vajalik ning sideandmete säilitamist nõudvad sätted kooskõlas andmete minimaalsete töötlemise (nn *data minimization*) põhimõttega.

Juhul kui siiski eraldiseisvat laussäilitamiskohustust vajalikuks peetakse, tuleb täiendavalt analüüsida, milliseid isikuandmeid üldse säilitada saab kohustada. Näiteks asukoohaandmete säilitamise nõue ei pruugi ühelgi tingimusel olla kooskõlas inimõiguste nõuetega, sest on sama tundlik info kui kõne või andmeside sisu.

Eeltoodu ei tähenda, et ei võiks kohtu loal nõuda side-ettevõtjalt sideandmete säilitamist nende isikute puhul, kelle puhul on põhjendatud kahtlus mõne kuriteo ettevalmistamises või läbiviimises osalemises.

Kokkuvõttes leiame sideandmete säilitamise osas, et eraldiseisev laussäilitamiskohustus on ebavajalik eesmärkide saavutamiseks ning ebaproportsionaalne inimõiguste riive eelkõige nende suhtes, kes käituvad õiguskäitajalt. See tekitab liigset halduskoormust ning muudab õiguskaitseasutuste töö raskemaks ning hajutab fookust. Seetõttu soovime piirduda regulatsiooniga vaid sellega, mis puudutab selliste sideandmete kasutamist, mida side-ettevõtjad säilitavad muudel eesmärkidel ning kasutada säilituskohustus sihitud meetmena nende isikute puhul, kus see on kuritegevuse uurimiseks, tõkestamiseks või ennetamiseks vajalik.

Sideandmete kasutamine

Sideandmete kasutamise osas leiame, et eelnõus toodud lähenemine, mille kohaselt tuleks igasugust andmete kasutamist analüüsida proportsionaalsuse osas, on õige. Me ei poolda seda, et seaduses kirjutatakse väga konkreetselt lahti proportsionaalsuse kaalutlused ja kategooriad, vaid, et see lähtuks iga individuaalse juhtumi kontekstist. Küll aga on õige määratleda asutused, millel on õigus üldse küsida säilitatud sideandmeid. Samuti on oluline, et proportsionaalsust analüüsitaks pidevalt, sest tehnoloogia arengu käigus võib seni ohutuna tunduvatest andmetest saada tugevalt isiku õigusi tugevalt riivata võivad andmed.

Sideandmete kasutamisega koos peab täpsemalt reguleerima ka otsejuurdepääsu süsteeme sidevõrkudele, mis võimaldaksid side-ettevõtjatel hinnata enne päringule vastuse andmist selle õiguspärasust ning vajadusel kohtus päringu tegemist vaidlustada. Samuti tuleb selle käigus tagada suurem läbipaistvus ning avalik statistika tehtud päringute kohta erinevate menetluste lõikes.

Järelevalve ja kaitsemeetmed

Oleme nõus, et oluliselt tuleb tugevdada erinevaid kaitsemeetmeid. Eraldi tuleks välja tuua ja reguleerida järelevalveasutuste pädevused. Sealhulgas täpsustada seda, mis puudutab sideandmete kasutamist rahvusvahelise koostöö raames, ehk olukorras, kus sideandmeid kasutavad teiste riikide õiguskaitse- ja julgeolekuasutused.

Samuti oleme nõus väljatöötamiskavatsuses toodud vajadusega tagada teavituskohustuse parem täitmine. Samas ei piirdu tagatised vaid teavitusega, vaid vaja tagada ka muud andmesubjekti õigused, sh õigus kompensatsioonile rikkumiste korral.

Hetkeolukord

Juhime tähelepanu sellele, et kuna väljatöötamiskavatsuses on sisuliselt tunnistatud, et tänane sideandmete säilitamise ja kasutamise regulatsioon ei ole vastavuses kehtiva õigusega, siis peaks sideandmete säilitamise ja kasutamise viivitamatult lõpetama kuni saavad paika reeglid, mis on kooskõlas EL õiguse ja rahvusvaheliste inimõiguskohustustega. Loodame, et justiitsministeerium saadab peatselt side-ettevõtjatele ja avalikkusele vastavasisulise juhise, et nad saaksid õiguslikke tagajärgi kartmata ebaseadusliku tegevuse lõpetada.

Palume meid hoida kursis eelnõu menetlemise edasiste sammudega. Hea meelega selgitame oma arvamusi lähemalt ning panustame oma võimaluste piires.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Kari Käsper
juhataja