



## Õiguskantsler

Justiitsminister Madis Timpson  
Justiitsministeerium  
info@just.ee

Teie nr

Meie 03.05.2024 nr 7-7/212350/2402585

### Märgukiri isikuandmete töötlemisega ja korrakaitsega seotud küsimuste kohta

Austatud justiitsminister Madis Timpson

Pöördun Teie poole isikuandmete töötlemist puudutavate küsimustega, mis tuleks lahendada korrakaitset, riiklikku järelevalvet ja karistusõigust reguleerivates õigusaktides. Teadaolevalt kavandab Justiitsministeerium praegu [korrakaitseseaduse](#) muutmist. Tänuväärselt on mõned all toodud küsimused juba ministeriumis analüüsimisel (näiteks vormikaamerate reguleerimine). Esitan oma tähelepanekud ning palun lahendada probleemid koostöös teiste asjaomaste ministeriumidega.

### Sisukord

I. Sissejuhatus. Kohalduvad põhiõigused .....	1
II. Biomeetriliste andmete töötlemine, sh jälgimissüsteemi abil reaajas isiku tema nõusolekuta tuvastamise keelamine .....	2
III. Avaliku võimu kaamerad.....	4
3.1. Korrakaitseseaduse alusel kohtkaamera paigaldamine .....	4
3.2. Avaliku võimu liikuvkaamerad .....	5
IV. Erasiku kaamerad era- ja avalikus ruumis.....	7
V. Korrakaitseseaduse üldvolitus .....	8
VI. Õigusliku aluseta teostatava jälitustegevuse karistatavus .....	9
VII. Teise isiku kujutise ebaseaduslik kasutamine võltsingu valmistamiseks .....	9

### I. Sissejuhatus. Kohalduvad põhiõigused

1. Isikuandmete töötlemine kujutab endast informatsioonilise enesemääramis(põhi)õiguse piirangut. Põhiõiguse piiramise olukorras kohaldub Eesti Vabariigi põhiseaduse § 3 lõikest 1 tulenev parlamendireservatsiooni ehk olulisuse põhimõte, mille kohaselt peab põhiõiguste seisukohalt olulisi küsimusi reguleerima Riigikogu (viimati RKPJKo 06.04.2021, [5-20-12/9](#),

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

p 62). Riigikogu võib täidesaatvat võimu volitada reguleerima üksnes vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid ning sealjuures peab seaduses sisalduv volitusnorm olema täpne, selge ja vastavuses piirangu intensiivsusega (RKÜKo 03.12.2007, [3-3-1-41-06](#), p 22). Seda põhimõtet tuleb järgida igas olukorras, kus töödeldakse isikuandmeid. Kui eraisiku andmeid töötleb teine eraisik, võib olla vajalik isikuandmete töötlemist täpsemalt reguleerida, arvestades ka PS § 13 lõikest 1 tulenevat kaitsepõhiõigust.<sup>1</sup>

2. Eesti õiguskorras (sh [avaliku teabe seaduses](#)) ei ole seni piisavalt eristatud andmekogusid, milles on füüsiliste isikute andmed, nendest andmekogudest, milles neid andmeid ei ole. Kuna isikuandmete töötlemine on põhiõiguste piiramine, ei saa selliseid andmekogusid reguleerida samamoodi nagu andmekogu, milles isikuandmeid ei ole. See tähendab ühtlasi, et peamises osas peab isikuandmete töötlemine olema reguleeritud seadusega. Andmekogu põhimääruses võib seaduse norme täpsustada ning seda saab teha üksnes selge ja piisavalt täpse ulatusega volitusnormi alusel (RKHKo 19.01.2009, [3-3-1-85-08](#), p 18). Täitevvõimu tegutsemise aluseks olev volitusnorm ning menetlusnormid peavad olema seda üksikasjalikumad, mida intensiivsem on põhiõiguste piirang (RKKKo 09.02.2021, [4-20-1588](#), p 19; selle nõude rikkumise tagajärg võib olla tõendi lubamatus süüteomenetluses, p 35). Teisisõnu, isikuandmete töötlemise seaduslikuks aluseks ei sobi üldine volitusnorm, mis jätab kõik peamised küsimused andmekogu põhimääruse reguleerida. Seadus peab määrama järgmised aspektid:

- a) töötlemise alused – kogumise ja töötlemise eesmärgid või olukorrad piisava selgusega, et sellest saaks tuletada, kellele võib anda andmetele juurdepääsu;
- b) töödeldavate isikuandmete koosseis. Kui seaduses ei ole võimalik isikuandmete koosseisu täpselt esitada, siis tuleb seaduses nimetatud üldisema isikuandmete kategooria täpsustamiseks anda täpsema sisuga volitusnorm (seaduses nt *kontaktandmed*, määruses *elukoht, e-posti aadress, telefoninumber*);
- c) töödeldavate isikuandmete säilitamise tähtajad. Seaduses sätestatud piirtähtajast *lühemate* tähtaegade kehtestamiseks võib anda selge volitusnormi, mis lubab täpsema regulatsiooni kehtestada põhimäärusega;
- d) kas ja kuidas tagatakse PS § 44 lõikega 3 kaitstav põhiõigus saada teavet enda isikuandmete töötlemise kohta. Võib kaaluda ka teavitamiskohustusest erandi tegemist (vt Riigikohtu otsus [5-19-38/15](#), punktid 104 ja 105), aga sellisel juhul peaks selle seadusega selgelt sätestama;
- e) andmetöötlemise õiguspärasuse tagamiseks kõige olulisema, sh eest vastutava töötleja (mitme töötleja puhul vastutuse jaotuse) ning järelevalve.

3. Isikuandmete töötlemine peab olema kooskõlas ka Euroopa Liidu õigusega, eelkõige [isikuandmete kaitse üldmäärusega](#) (IKÜM).

## II. Biomeetriliste andmete töötlemine, sh jälgimissüsteemi abil reaajas isiku tema nõusolekuta tuvastamise keelamine

4. Mitmel pool avalikus ruumis ja erakinnistutel kasutatakse kaameraid ning biomeetriliste andmete<sup>2</sup> kogumine ja töötlemine suureneb nii avalikus sektoris (automaatse biomeetrilise

<sup>1</sup> Vt kaitsepõhiõiguse kohta lähemalt: K. Albi. Põhiseaduse § 13 kommentaar 9 jj. – Ü. Madise (peatöim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5. vlj. 2020.

<sup>2</sup> Biomeetrilised andmed on näokujutis, sõrmejäljekujutised, allkiri või allkirjakujutis ja silmairisekujutised ([isikut tõendavate dokumentide seaduse](#) § 9<sup>2</sup> lg 2).

isikutuvastuse süsteemi andmekogu ehk ABIS<sup>3</sup>) kui ka erasektoris (erasektorile annavad inimesed ise biomeetrilisi andmeid erinevate nutiseadmete juurdepääsu turvalisuse suurendamiseks). Samal ajal on tekkinud nende andmete masstöötlamise, sealhulgas reaajas isiku tuvastamise võimekus. Sellises olukorras tekib küsimus, kas avalikus ruumis isiku automaatne tuvastamine kaamerapildi kaudu ilma isiku nõusolekuta on õigusvastane või mitte ning kas seadus võimaldab seda piisavalt kindlalt järeldada.<sup>4</sup> Kuna õigusliku aluseta jälitustegevus on karistatav (vt ka märgukirja osa VI), peab selline tegevus olema õigusnormidega selgelt keelatud.<sup>5</sup> Selline keeld peaks laienema nii avalikule sektorile kui ka erasektorile (arvestades eriti erasektori üha suuremat kaasatust avaliku võimu teostamisse, vt KorS §-s 82 sätestatud kaasamisvõimalust<sup>6</sup>). Analüüsimist väärrib ka see, kas ja mis tingimustel peaks olema keelatud isiku tuvastamine kaamerapildi järgi reaajas mitteautomatiseeritud viisil (s.t kui kaamerapilti jälgib füüsiline isik).<sup>7</sup> See peaks olema keelatud vähemalt juhul, kui jälgimise eesmärk on tuvastada, millal ilmub konkreetne inimene sellesse kohta, mida katab kaamera vaateväli.

5. Avaliku sektori puhul võib kaaluda teatud erandite tegemist (nt terrorikuriteo toimepanija otsimine halduskohtu loal ja väga piiratud aja jooksul), kuid ka need erandid peab otsustama Riigikogu.

6. Biomeetriliste andmete töötlemisel tuleb ühtlasi tagada, et oluline andmete töötlemise reeglistik oleks sätestatud seadusega (vt p 2). Kuigi vahepeal on täiendatud mitmeid biomeetriliste andmete ABIS-es töötlemist reguleerivaid eriseaduste sätteid,<sup>8</sup> on [isikut tõendavate dokumentide seaduse](#) § 15<sup>4</sup> lõige 6 sõnastatud nõnda: „Andmekogusse ABIS kantavate andmete koosseis ja nende säilitamise tähtaeg nähakse ette andmekogu põhimääruses.“ Võimalik, et seda sätet tuleks nüüd pärast seaduste täpsustamist käsitada üksnes viite-, mitte volitusnormina. Paraku seaduse sõnastusest see ei selgu.

7. Euroopa Kohus otsustas hiljuti, et õiguskaitseorganid ei tohi valimatult säilitada isegi mitte kriminaalkuriteos süüdi mõistetute biomeetrilisi andmeid (analüüsitaval juhtumil oli ette nähtud säilitamine kuni surmani), kui riigisiseseid õigusaktid ei kohusta andmetöötlejaid andmete säilitamise vajadust uuesti hindama ega anna andmesubjektile õigust taotleda andmete kustutamist (EK Suurkoja 30.01.2024 otsus [C-118/22](#)). Seetõttu vajaks ülevaatamist ka säilitamise tingimused.

<sup>3</sup> ITDS § 2 lõikest 1 tulenevalt tuleb foto või näokujutis anda kõigil Eestis isikut tõendava dokumendi taotlejatel ning näokujutis kantakse ABIS-esse (§ 11<sup>1</sup> lg 2).

<sup>4</sup> EL tasandil on juba vastu võetud tehistaibu kasutamist reguleeriv õigusakt (AI Act), kuid selle peamises osas jõustumiseni läheb veel mitu aastat aega.

<sup>5</sup> Vt ka „[EDPB-EDPS Joint Opinion 5/2021 on the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence \(Artificial Intelligence Act\) | European Data Protection Board \(europa.eu\)](#)“. Selles dokumendis (vt p 32) soovitakse välistada igasugune biomeetriliste andmete töötlus avalikus ruumis. Siseministri käskkirja „Siseturvalisuse programm“ perioodiks 2020–2023 ja 2021–2024“ lisas 1 on seevastu sätestatud: „Välja on arendatud üleriigiline avaliku ruumi näo- ja numbrituvastust toetav kaamerate võrk, mida on võimalik kasutada korrarikkumise lahendamiseks“ (Siseministeeriumi veebilehel, lk 58 alap 1.3). Seda kavatsust kritiseeris 10.02.2020 kooskõlastuskirjas (8-2/7031) Justiitsministeerium.

<sup>6</sup> KorS § 82 kohaselt võib valdkonna eest vastutav minister Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori ettepanekul ning eriseaduses määratletud alustel ja korras otsustada turvaettevõtja, mittetulundusühingu, mille põhikirjaliseks eesmärgiks on osalemine avaliku korra kaitsmisel, ja kohaliku omavalitsuse, millel on ametisse nimetatud korrakaitseametnik või moodustatud korrakaitseüksus, kaasamise korrakaitselepinguga politsei ülesannete täitmisel osalemiseks. Riigikogu menetluses olnud turvategevuse seaduse eelnõus (638 SE) olid sätted, millega nähti ette sarnane erasektori kaasamise võimalus kohaliku omavalitsuse korrakaitse ülesandesse. Need jäeti siiski menetluse käigus välja.

<sup>7</sup> Isikusamasuse varjatult tuvastamise olukord on küll KarS §-ga 137 hõlmatud (RKKKo 23.12.2004, [3-1-1-124-04](#), p 12), aga küsitav on, kas see kehtib ka olukorras, kui inimesed peaksid olema kaamerast teadlikud, sest sellele viitab kaamera juures asuv silt (konkreetselt isiku tuvastamine jääb sildist hoolimata varjatuks).

<sup>8</sup> Peamiselt kohtueksperdiisi seaduse eelnõu (SE 644; [www.riigikogu.ee](#)) vastuvõtmise tulemusena.

8. Veel kord tuleks kaaluda, kas õigusselguse parandamise eesmärgil oleks võimalik mitmete seaduste ABIS-es andmetöötlust puudutavad sätted koondada ühte seadusesse (sellele teistes seadustes vaid viidates). Mõistlik oleks, kui inimesel oleks juba sel hetkel, kui tema andmed andmebaasi kantakse, võimalik saada andmete kasutamisest võimalikult terviklik ülevaade ühest õigusaktist.

### III. Avaliku võimu kaamerad

#### 3.1. Korrakaitseaduse alusel kohtkaamera paigaldamine

9. [Korrakaitseaduse](#) § 34 lõike 1 kohaselt võib politsei või seaduses sätestatud juhul muu korrakaitseorgan ohu väljaselgitamiseks ja tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks kasutada avalikus kohas toimuva jälgimiseks pilti edastavat või salvestavat jälgimisseadmestikku (kaamerat). Korrakaitseadus reguleerib järgnevalt salvestise säilitamist (lg 2) ning paigaldatud jälgimisseadmestikust avalikkuse teavitamise viisi (lõiked 3 ja 4).

10. Korrakaitseadus ei võimalda sellist kaamerat paigaldada olukorras, kus tegemist on alles ohu ennetamisega (vt KorS § 2 lg 1, mis eristab ohu ennetamist ning juba tekkinud ohukahtluse korral ohu väljaselgitamist – KorS § 34 lg 1 nimetab ainult viimast). Korrakaitseadus kasutab mõistet *ohu* pealegi ainult konkreetse ohu tähenduses (s.t mitte abstraktse ohu tähenduses).<sup>9</sup> Seega võib kaamera KorS alusel paigaldada alles siis, kui on juba vähemalt tekkinud konkreetse ohu kahtlus.<sup>10</sup>

11. Avalikku ruumi pannakse üles üha enam avalikule võimule kuuluvaid kaameraid. KorS § 57<sup>1</sup> punkti 2 ning § 57<sup>2</sup> lõike 1 omavahelisest koostoimest tulenevalt võib KorS §-le 34 vastavat jälgimisseadmestikku kasutada ka valla- või linnavalitsus. Andmekaitse Inspektsioon [on oma juhendis järeldanud](#): „Avaliku korra tagamisel on praegu kujunenud olukord, kus mõnes omavalitsuses katab kaameravalve pea tervet omavalitsuse territooriumi. Eriti just väikese omavalitsuse puhul on sellisel juhul elanikud pideva jälgimise all.“ Võib kahelda, kas kõigil sellistel juhtudel on järgitud seaduses sätestatud tingimusi (vähemalt konkreetse ohu kahtlus). Kuna andmetöötlusvõimekus ajaga üha suureneb, kaasneb avalikus ruumis paiknevate kaameratega andmesubjektile üha uusi ohte ning senised ohud võimenduvad. Põhiseadusest tulenevast olulisuse põhimõttest lähtudes (vt p 1) tuleks ka kaamerate paigaldamise menetlust reguleerida seadusega. Selliste kaamerate paigaldamine peaks toimuma avalikkust kaasates. Korrakaitseaduses oleks võimalik viidata [haldusmenetluse seaduse](#) avatud menetluse läbiviimise sätetele (§ 46 jj). Kohane oleks ette näha ka paigaldatud kaamerate perioodiline ülevaatus (uus avatud menetlus). Rakendussätetes tuleks reguleerida ka seda, kuidas tuleks toimida enne seadusemuudatuste jõustumist paigaldatud kaameratega.

12. Tuleb läbi mõelda, kas kaameraid peaks saama paigaldada ka looduskeskkonda, mida inimesed tajuvad privaatse kohana. Arusaadavalt oleks võimalik kaamerate abil paremini korraldada looduskaitset – kaitsta loodust prügistamise ja muu kahjustamise eest –, ent kaamerapilti võib jääda ka õiguspärane, kuid väga privaatse iseloomuga tegevus. Väheoluline ei ole ka see, et kaamerate kasutamine tekitab panoptikumis elamise tunne. Kui seda üldse võimaldada (see eeldab KorS-i muutmist selliselt, et kaamera võiks paigaldada ka ohu

<sup>9</sup> Korrakaitseaduse eelnõu ([49 SE](#)) seletuskiri, lk 22.

<sup>10</sup> Sellest tuleb eristada olukordi, kus kaamera on paigaldatud avalikule võimule kuuluva ehitise kaitseks. Selliseid olukordi reguleerivad erinormid, mis võivad ette näha kaamera paigaldamise ka juba ohu ennetamiseks (vt nt julgeolekuasutuse territooriumi ja selle vahetu läheduse kaitseks kehtestatud [julgeolekuasutuste seaduse § 34<sup>2</sup>](#)).

ennetamiseks), siis peaks sellisest kaamerast teavitama aktiivsemalt, kui KorS seda praegu nõuab. Teisalt vähendaks intensiivne teavitamine õigusrikkujate tabamise võimalust. Neid kaht aspekti koos arvestades on küsitav, kas kaamerate paigutamine looduskeskkonda saab üldse olla põhjendatav.

**13.** Korrakaitseorgani sõidukis paikneva kaamera paigaldamise suhtes ei peaks avalikkus kaasa rääkima (vajadus jälgida kaameraga sõiduki salongi sarnaneb vajadusega kasutada liikuvkaameraid, selle kohta vt p 14 jj). KorS § 34 regulatsioon on aga korrakaitseorgani sõiduki kaamera osas vastuoluline. KorS § 34 lg 1 kohaselt peab tegemist olema avalikus kohas (vt mõistet KorS § 54) filmimisega. Korrakaitseorgani sõiduki salong ise ei vasta avaliku koha mõistele, seega ei peaks salongis toimuv lõikes 1 toodud aluseid arvestades kaameraga kaetav olema. Teiselt poolt näeb KorS § 34 lõike 3 kolmas lause ette: „Korrakaitseorgani sõidukis jälgimisseadmestiku kasutamisel paigutatakse sõiduki salongis nähtavale kohale kleebis, mille valgel taustal on musta värvi videokaamera pilt ning sõna „VIDEOVALVE”. Kui kleebis peab olema salongis, siis on selle mõte teavitada just salongis olijaid. Seadus ei sätesta selgelt, kas sellise kaamera vaatevälja võib osaliselt jääda sõidukist väljaspool asuv avalik ruum. Arvestades seda, et teavituskleebis tuleb paigutada sõiduki salongis nähtavale kohale, ei tohiks selline kaamera teiselt poolt olla *peamiselt* suunatud sõidukist väljaspool oleva avaliku ruumi jälgimisele.<sup>11</sup> See tuleks seaduses selgemalt sätestada, arvestades et õigusliku aluseta jälitustegevus on karistatav (vt ka märgukirja osa VI). Kokkuvõttes ei ole KorS § 34 puhul üheselt arusaadav, millise ruumi jälgimist regulatsioon silmas peab. Lisaks võib olla problemaatiline, et sõidukikaameratele laieneb lõikest 1 tulenev piirang kasutada kaameraid ohu ennetamiseks. Lähtudes korrakaitseorgani sõidukis isikute suhtes läbiviidavate toimingute iseloomust, võiks kaamerate kasutamine olla teatud tingimustel võimalik ka juba ohu ennetamise faasis – see võib aidata ära hoida ka isikute õiguste rikkumist korrakaitseorgani poolt ja teiselt poolt kaitsta ka korrakaitseorgani teenistujaid isiku rünnaku eest. Sõidukikaamerate puhul tuleks seega kaaluda nende reguleerimist sarnaselt liikuvkaameratega (kohe all).

### 3.2. Avaliku võimu liikuvkaamerad

**14.** Teadaolevalt on Politsei- ja Piirivalveamet asunud kasutama kaameraid, mis on kinnitatud politseiteenistuja riiete külge. Selliste kaamerate kasutamine on teatud tingimustel vajalik nii eraisikute kaitseks avaliku võimu kuritarvitamise eest kui ka teenistujate kaitseks võimu kuritarvitamises alusetu süüdistamise eest. Märgukirjaga ei soovita selliste kaamerate kasutamise vajadust kahtluse alla seada. Kaamera kasutamisega võib aga kaasneda äärmiselt intensiivne eraelu riive – vaatevälja võib jääda inimese keha, sh kehaõõnsuste läbivaatus (KorS § 48 lg 1) ja ka tema kodune elu (KorS § 50 lg 1). See on põhimõtteliselt samasugune olukord, kui kaamera on kinnitatud mehitamata õhusõiduki ehk drooni külge (edaspidi koos nimetatud: liikuvkaamerad). Põhiseadusega kaitstud olulisuse põhimõttest lähtuvalt (vt p 1) peaks liikuvkaamerate kasutamise olulised tingimused kehtestama Riigikogu.

**15.** Liikuvkaamerate kasutamise õigusliku alusena on arutus viidatud korrakaitseaduse jälgimisseadmestiku sätetele (KorS § 34). Nende sätete kohaldumine peaks olema välistatud mitmel põhjusel. Esiteks peab KorS § 34 kohaselt tegemist olema avalikus kohas (vt mõistet KorS § 54) filmimisega. Politseinike riiete külge kinnitatud kaamerat võib olla vaja kasutada ka erakinnistul, mis ei ole avalik koht. Teiseks võimaldab KorS kasutada pilti edastavat või salvestavat kaamerat. Praeguste normide kohaselt on heli edastamine ja salvestamine seega välistatud. Riiete külge kinnitatud kaamerate kasutamise vajadust silmas pidades peaks vähemalt

<sup>11</sup> Korrakaitseorgani sõidukis asuv kaamera võib siiski olla suunatud avalikku ruumi erinormi alusel, nt liiklusjärelvalves [liiklusseaduse § 198](#) (seal on mh nimetatud teisaldatavat tehnilist vahendit).

mingitel juhtudel olema võimalik ka heli töötlemine. Kolmandaks näeb KorS ette, et kaamerast teavitamiseks „kasutatakse avalikku kohta paigutatud teabetahvli, mille valgel taustal on musta värvi videokaamera kujutis ja sõna „VIDEOVALVE““. Tahvel „VIDEOVALVE“ oleks riietusel kummaline. Liikuvkaamera kasutamise laad ei lähe kokku ka sildiga teavitamise mõttega. Sildi avalikku kohta paigaldamise üks mõte on selles, et silti nähes võib isik valida, kas liikuda selle mõjuvälja või mitte. Liikuvkaamera vaateväli muutub pidevalt, sõltuvalt korrakaitsja liikumisest. Seega on andmesubjektil äärmiselt raske selle vaatevälja sattumist vältida – ning liikuvkaamerate kasutamise eesmärke arvestades ei peakski vaatevälja sattumise vältimine teatud tingimustel võimalik olema.

**16.** Isegi kui KorS § 34 norme saaks käsitada liikuvkaamerate kasutamise õigusliku alusena, ei ole selles olulisuse põhimõtet arvestades põhiõiguste kaitseks piisavalt täpset regulatsiooni (vt p-d 1 ja 2; vrdl ka RKPJKo 04.11.1993 [III-4/A-4](#), milles Riigikohus leidis, et maksukorralduse seaduse väga üldise regulatsiooni alusel kaamerate paigaldamine on põhiseadusega vastuolus).

**17.** Seadus peaks põhilises osas määrama, mis tingimustel peab liikuvkaamerat kasutama ja mis tingimustel seda (kaalutlusõigusega) teha tohib. Vaatevälja jääva isiku kaitseks (avaliku võimu kuritarvitamise ennetamiseks ja tõendamiseks) tuleks kehtestada tingimus, et isik võib nõuda kaamera sisse lülitamist. Teenistujate kaitseks tuleb seada tingimus, et riiete külge kinnitatud kaamera ei pea kogu tööaja pidevalt töötama (teenistujate eratoimingute salvestamiseks puudub vajadus).<sup>12</sup> Teisest küljest tuleks luua reeglid, mis lubaksid teenistujal liikuvkaamerat kasutada ka teatud olukordades, kus vaatevälja sattuv isik selleks nõusolekut ei anna (ka teenistujal võib olla hiljem vaja tõendada, et teda rünnati). Seadus peab paika panema, kuidas kaamera vaatevälja jäävad inimesed kaamera töötamisest teadlikuks peaks saama.

**18.** Ühtlasi vajavad reguleerimist salvestise kasutamise tingimused. Sellise salvestise kasutamiseks võib isikul olla põhjendatud huvi ka olukorras, mis ei ole seotud avaliku võimu teostamisega: näiteks kindlustusandjaga tekkiva vaidluse lahendamiseks, kui keegi on isikule kahju tekitanud. See kehtib ka avaliku võimu kohtkaamerate kohta (vajab seega reguleerimist laiemalt). On küsitav, kas piisav on KorS § 34 lõikes 2 sisalduva salvestustähtaja regulatsioon (vähemalt üks kuu pärast salvestamise päeva, kuid mitte kauem kui üks aasta, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti). Mõnel juhul võib olla vaja salvestis kustutada juba enne kuu möödumist, mõnel juhul võib olla vaja säilitada seda kauem kui üks aasta (nt pikaajalise kohtumenetluse korral). Siin ei ole abi ka üldistest normidest, mis reguleerivad avaliku võimu tegevuse protokollimist ja tõendite kogumist – arvestades selliste kaamerate kasutamise kaaskaasneva põhiõiguste piirangu intensiivsust, ei ole need üldised normid siin piisavalt täpsed (teine asi on näiteks jälitustegevuses või julgeolekuasutustele kehtestatud erinormidega, kuid need ei võimalda salvestamist tavalises korrakaitses). Seega vajab ilmselt reguleerimist see, kas avalik võim on mingitel tingimustel *kohustatud* andma salvestise eraisikule ja teisele avaliku võimu organile.<sup>13</sup> Sellega seoses võivad muutmist vajada ka mõned eriseadused, nt [põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 44](#).<sup>14</sup>

**19.** Lahendada tuleb veel küsimus, kuidas peaks isikul, kelle läheduses on (kaameraga) droon, olema võimalik teada saada, kes ja mis eesmärgil drooni kasutab. See on ühtlasi tõhusa õiguskaitse eeldus juhul, kui isiku õigusi drooni kasutamisega rikutakse. On selge, et näiteks jälitustegevuses või julgeolekuasutuse kasutatavat drooni ei peakski olema võimalik eraisikul täpselt tuvastada.

<sup>12</sup> Vrd ka Andmekaitse Inspektsiooni seisukoht 19.01.2022 nr 2.1.- 5/22/125 tehnöulevaatusel peakaamerate kasutamisest.

<sup>13</sup> [IKÜM](#) annab selleks iseenesest aluseid, kuid võimaldab täpsemate normide loomist (vt art 6 lõiked 1-3).

<sup>14</sup> Vt kaamera salvestise Politsei- ja Piirivalveametile andmisest keeldumise näitena:

<https://ekspress.delfi.ee/artikkel/120260428/turvakaamerad-klassidesse-opetaja-rank-kohtulahing-oma-mainie-parast>.

Eraisikul peaks aga olema vähemalt võimalik teada saada, et droon kuulub riigile. Tal peaks olema õigus pöörduda halduskohtu poole, et selgitada välja drooni kasutamise õiguspärasus (vajadusel tundliku teabe kaitseks kinnises menetluses).

**20.** Pilti ja heli edastavad seadmed muutuvad aina kergemaks ja võimsamaks. Praegu on võimalik kinnitada salvestusseade drooni külge ja selle kasutaja ei pea end registreerima. Samuti ei jää isegi drooni registreeritud kasutaja puhul igast üksikust drooni kasutamisest jälge ühessegi registrisse (see tähendab, et kaamera vaatevälja jääv inimene ei pruugi teada saada, kas droon on avaliku võimu või eraisiku kasutuses). Droone puudutav regulatsioon tuleneb Euroopa Liidu õigusest<sup>15</sup> ning ei ole ilmselt tõhusalt lahendatav üksnes Eesti õigusega (ilmselt tähendaks selle probleemi lahendamine ka toodetele esitatavate nõuete muutmist). Eesti saab aga selles põhiõiguste tõhusaks kaitseks möödapääsmatult vajalikus diskussioonis Euroopa Liidus osaleda. Ühtlasi võib Eesti omal algatusel võtta meetmeid, et riigiasutuste kasutatavad droonid oleksid äratuntavad.

**21.** Veel tuleb analüüsida ja reguleerida, millises olukorras ja millise detailsusega droonikaameraga salvestatud jäädvustusi tohib säilitada ja avalikustada. Õiguskantsleri poole on näiteks pöördutud Maa-ameti ortofotodega seoses – need on sellise detailsusastmega, mis võivad tuvastada isikule kuuluvad vallasasjad (sh hinnalised põllutööriistad) ning võivad need muuta varaste sihtmärgiks. Ühtlasi võib selliste fotode avalikustamisega kaasneda märkimisväärne privaatsuse kadu.

**22.** Eraldi tuleks mõelda ühistranspordivahendis ja tervishoiuasutustes kasutatavatele kaameratele, mis oma olemuselt jäävad korrakaitseorgani sõidukis ja eraomaniku vara kaitseks kasutatavate kaamerate vahepeale. Tervishoiuasutuse siseruumis asuv kaamera võib võimaldada koguni isiku tervisemure tuvastamist ning [IKÜM](#) ei võimalda eriliigilisi isikuandmeid töödelda õigustatud huvi alusel – selleks peab olema muu alus.<sup>16</sup>

## IV. Eraisiku kaamerad era- ja avalikus ruumis

**23.** Üha sagedamini küsitakse õiguskantslerilt erakaamerate kasutamise kohta kinnistul. Küsitakse, kui kaugele võib ulatuda kaamera vaateväli ning kellel ja mis tingimustel on õigus kaamera salvestist kasutada. Droonide kohta soovitakse teada, kas, kus ja kui madalale võib teisele isikule kuuluval kinnistul drooni juhtida ning kuidas teada saada, kellele droon kuulub. Tahetakse teada, kas eraisikul on õigus droon ka alla tuua – vähemalt siis, kui see kinnistul viibivate isikute elu ja tervist ohustab – ning milline on sellisel juhul vastutus drooni kahjustamise eest. [Lennundusseaduse](#) kohaselt võib drooni alla tuua korrakaitseorgan (§ 60<sup>2</sup> lg 7 jj). Avaldajad on öelnud, et politsei saabumise ajaks on droon mujale juhitud ning tagantjärele – drooni omanikku teadmata – ei ole kellelegi pretensioone esitada. Mõned inimesed on kirjeldanud, et pealtnäha üks ja sama droon juhitakse kinnistule pidevalt ja selle omaniku eesmärgiks paistabki olevat kinnistu valdajate rahu häirimine.

**24.** Kohtus oleks sellised olukorrad lahendatavad üldiste sätete alusel (eelkõige naabrusõigused, nt [asjaõigusseaduse § 127 „Kinnisomandi ruumiline ulatus“](#), [§ 143. „Kahjulikud mõjutused“](#) ning [§ 144. „Keelatud rajatis ja seadeldis“](#); [KarS § 28 „Hädakaitse“](#); [turvaseadus](#)

<sup>15</sup> Vt komisjoni rakendusmäärus (EL) 2019/947 mehitamata õhusõidukite käitamise normide ja menetluste kohta, ELT L 152, 11.06.2019, lk 45–71.

<sup>16</sup> Vrd nt [põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 44. Ühistranspordiseaduses](#) ega [tervishoiuteenuste korraldamise seaduses](#) sarnast sätet ei ole.

sisaldab küll ka jälgimisseadmetiku kohta käivaid norme, kuid ei piira selgelt vaatevälja ulatust; kohalduda võib ka [IKÜM](#)), kuid selleks peab asi kohtusse jõudma. Inimest ei peaks aga kohtusse suunama juhul, kui normid ei ole ajakohased ning on seetõttu olulistes küsimustes lünklikud. Pealegi tekib drooni puhul paratamatult küsimus, kuidas teada saada, kes on selle omanik (vt p 19). Praeguses olukorras on võimalik, et inimene hävitab pahaaimamatult nende üldiste sätete alusel drooni, mis kuulub riigile ja mille kasutamine on möödapääsmatult vajalik – ning peab seejärel hüvitama riigile tekitatud kahju.

25. Kohtkindlalt paigutatud kaamerate puhul võib kinnistuomanikel olla põhjendatud huvi, et nende paigaldatud valvekaamera vaatevälja jääks ka piirdeaed, et oleks näha ja võimalik tõendada selle kahjustamist või ületamist. Mõnel juhul tähendab see paratamatult, et kaamera vaatevälja jääb osa naaberkinnistust ja mõnel juhul ka avalik ruum (nt kõnniteel liikujad). On küsitav, kas võib jätta kaamera avalikku ruumi ulatumise üksnes naabrusõiguste reguleerida – kui eraomandisse kuuluv jälgimisseadmetik ulatub ka avalikku ruumi,<sup>17</sup> peaks olema kohustus sellest avalikus ruumis märku anda (vrd KorS § 34 lg 3).<sup>18</sup> Teiseks tuleks mõelda, kuidas saab naaberkinnistu kasutaja teavet selle kohta, kas ja kui suur osa tema kinnistust jääb kaamera vaatevälja. Selle kohta võib teavet küsida näiteks tsiviilkohtumenetluses eeltõendamismenetluse korras, kuid see koormab nii inimest kui ka kohtusüsteemi.

26. Kui sellised olukorrad sagenevad ja muutuvad häirivamaks (arvestades ka salvestusseadmete tehnilise võimekuse suurenemist), võib tekkida küsimus, kas Riigikogu on kehtestanud isikute kaitsepõhiõiguse tagamiseks piisavalt täpsed normid. Sätestab ju ka KorS § 4 lõige 2, et eraõiguse normide järgimine ja isiku subjektiivsete õiguste ning õigushüvede kaitstus on avaliku korra osa niivõrd, kuivõrd kohtulikku õiguskaitset ei ole võimalik õigel ajal saada ja ilma korrakaitseorgani sekkumiseta ei ole õiguse realiseerimine võimalik või on oluliselt raskendatud ning kui ohu tõrjumine on avalikes huvides. Tundub, et siin tuleks võimaldada korrakaitseorgani sekkumist (mõnes teises riigis käib politsei valvekaamerate vaatevälja ulatuse seaduse nõuetele vastavust vajadusel kontrollimas). Ühtlasi vajaks reguleerimist, kas eraisik on mingitel tingimustel *kohustatud* andma sellise kaamera salvestise avaliku võimu organile.<sup>19</sup>

## V. Korrakaitseaduse üldvolitus

27. [KorS § 28](#) lõikes 1 on öeldud, et pädev korrakaitseorgan võib ohu või korrarikkumise korral panna avaliku korra eest vastutavale isikule ettekirjutusega ohu tõrjumise või korrarikkumise kõrvaldamise kohustuse ning hoiatada teda sama paragrahvi lõikes 2 või 3 nimetatud haldussunnivahendite kohaldamise eest, kui isik ei täida kohustust hoiatuses määratud tähtaja jooksul. See üldise sõnastusega säte võimaldab isiku põhiõigusi piirata olukordades, mida isik ei saa ette näha.

28. Korrakaitseaduse loomisel oli selle sätte eesmärk täita võimalik lünk järelevõlumeetmete kohaldamisel avaliku korra kaitsmisel *ebatüüpilistes või uuelaadsetes* olukordades (vt [korrakaitseaduse eelnõu seletuskiri](#), lk-d 50 ja 52). Korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seadusega loodi aga poolkogemata teistsugune olukord (vt J. Jätma

<sup>17</sup> Euroopa Kohus on (seda küll varem kehtinud direktiivi pinnalt) 11.12.2014 asjas [C-212/13](#) (eelotsustustaotlus kohtuasjas *František Ryneš vs Úřad pro ochranu osobních údajů*) leidnud, et kaamerasüsteemi kasutamine, kui selline süsteem jälgib ka avalikku ruumi, ei ole isikuandmete töötlemine üksnes isiklikel või kodustel eesmärkidel.

<sup>18</sup> Nii ka Andmekaitse Inspeksioon [juhendis kaamerate kasutamise kohta](#), lk 8.

<sup>19</sup> [IKÜM](#) annab selleks iseenesest aluse, kuid eeldab riigisisiseses õiguses täpsemate normide loomist (vt art 6 lõiked 1-3). Õiguskantslerile teadaolevat on see küsimus Justiitsministeeriumis juba ka analüüsimisel.



„Korraldusseaduse § 28 lõige 1 ja § 29 lõige 1 – üldvolutus kõigile ja kõigeks“ – Juridica 2022, nr 6, lk-d 391–399). Olulisuse põhimõtte kohaselt tuleb *ettenähtavad* põhiõiguste piirangu olukorrad piisava täpsusega reguleerida Riigikogul. Nii üldine piirangualus ei ole tüüpolekordade lahendamisel piisavalt täpne. Tekkinud on mitu õiguslikku vaidlust, millest vaid osa on jõudnud kohtusse (vt ka õiguskantsleri 19.05.2023 [ettekanne Riigikogu põhiseaduskomisjonile](#)). Kujunenud olukorda tuleb korrastada ka seetõttu, et KorS § 16<sup>2</sup> lõige 4<sup>1</sup> annab selle kohaldamise pädevuse teatud tingimustel ka kaitseväelasele ja Kaitseväe tegevliikmele, kui nemad on avaliku korra kaitseks juba kaasatud.

## VI. Õigusliku aluseta teostatava jälitustegevuse karistatavus

**29.** Jälgimisvõimekuse suurenemisega on teravamaks muutunud ka küsimus, kas Eestis on piisavalt selged karistusõiguslikud normid, mis võimaldaks kohasel viisil reageerida sellele, kui jälitustegevust viib läbi isik, kellel ei ole selleks seaduslikku õigust, kuid kes ei teosta jälitustegevust eraviisiliselt, vaid avaliku võimu teostamisel (nt ülemuse ebaseaduslikku korraldust täites).

**30.** [Karistusseadustiku](#) (KarS) § 137 võimaldab karistada isikut, kes jälgib teist isikut tema kohta andmete kogumise eesmärgil, ilma et tal oleks selleks seaduslikku õigust. Paragrahvi pealkiri viitab, et tegemist on *eraviisilise* jälitustegevusega. Karistusseadustiku § 315 võimaldab karistada ebaseadusliku jälitustoimingu või ebaseaduslikult teabe varjatud kogumise eest, samuti jälitustoiminguga või varjatult kogutud teabe ebaseadusliku varjamise või hävitamise eest, kui selle pani toime isik, kellel oli jälitustegevuseks või teabe varjatud kogumiseks seadusest tulenev õigus.

**31.** Küsimus on selles, milline norm reguleerib olukorda, kui jälitustegevust teostab avalik võim (nt riikliku järelevalve eesmärgil, s.t see tegevus ei ole siis rangelt võttes *eraviisiline*), kuid avalikku võimu esindab isik, kellel *ei ole* (ametikoha järgi) jälitustegevuseks või teabe varjatud kogumiseks seadusest tulenevat õigust. Selline tegevus peaks olema karistatav. Karistusnormi sõnastuse poolest kehtib sel juhul KarS § 137 („Jälitustegevuseks seadusliku õigusega isiku poolt teise isiku jälgimise eest tema kohta andmete kogumise eesmärgil“), kuid karistusnormi pealkirjas sisalduv *eraviisiline* võib olla eksitav ning luua seega süüteomenetluses keelueksimusele (KarS § 39) tuginemise võimaluse.

**32.** Karistusõiguslikud normid peavad olema tavalisest õiguselgemad ja sellest lähtuvalt on vaja küsitavused lahendada menetlusaluse isiku kasuks (keelueksimus). Nii võib alles kohtus ilmned, et norm, mida normi looja on plaaninud vaidlusalusele olukorrale kehtestada, seda tegelikult ei kata. See võib analüüsitava olukorras anda tulemuseks, et õigusvastane jälitustegevus jääb karistamata. Palun kaaluge võimalust KarS § 137 pealkirja täpsustada.

## VII. Teise isiku kujutise ebaseaduslik kasutamine võltsingu valmistamiseks

**33.** Ülal toodud (p 26) põhjustel vajab ka analüüsimist, kas seadustes sisalduv regulatsioon on piisav andmetöötlusvõimekuse tõusust (tehistaibu kasutus<sup>20</sup>) tingitud isiklike õiguste rikkumise

<sup>20</sup> EL tasandil on juba vastu võetud tehistaibu kasutamist reguleeriv õigusakt (AI Act), kuid selle peamises osas jõustumiseni läheb veel mitu aastat aega.

ärahooldmiseks. Paljud riigid on asunud tõhusamalt takistama näiteks inimese kujutise tema nõusolekuta kasutamist pornograafilisel või valimistulemuse moonutamise eesmärgil loodavas võltsingus.

**34.** Keelatud peaks olema teise isiku nõusolekuta tema kujutise kasutamine foto- või videotöötluses viisil, mis jätab pahatahtlikult mulje tegelikkusest. Kunstilisel sh satiiri eesmärgil valmistatud teosed, mis ei ole suunatud tegelikkusest vale ettekujutuse loomisele (kui teosest on see äratuntav), peaksid jääma sellest puutumata (vt PS § 38 lg 1).

Palun andke mulle hiljemalt 21.06.2024 teada, milliseid samme kavatsete märgukirjas toodud probleemide lahendamiseks astuda.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Koopia:

1. Andmekaitse Inspeksioon
2. Siseministerium
3. Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium
4. Regionaal- ja Põllumajandusministerium
5. Kaitseministerium
6. Haridus- ja Teadusministerium
7. Politsei- ja Piirivalveamet
8. Keskkonnaamet
9. Maa-amet