



## JUSTIITSMINISTEERIUM

Õiguskantsleri Kantselei  
info@oiguskantsler.ee

Teie 03.05.2024  
Meie 22.07.2024

nr 7-7/212350/2402585  
nr 10-2/3978

### Vastus märgukirjale

Austatud õiguskantsler Ülle Madise

Esitasite pöördumise isikuandmete töötlemist ja korrakaitset puudutavate küsimustega ning esitasite probleemide kohta oma tähelepanekud. Palusite koostöös teiste asjaomaste ministeeriumitega teada anda, millised sammud on kavas märgukirjas toodud probleemide lahendamiseks astuda.

Esmalt käsitlesite probleeme seoses biomeetriliste andmete töötlemisega. Tõstatasite küsimuse, kas avalikus ruumis isiku automaatne tuvastamine kaamerapildi kaudu ilma isiku nõusolekuta on õigusvastane või mitte ning kas seadus võimaldab seda piisavalt kindlalt järeldada. Justiitsministeeriumile teadaolevalt avalikus kohas isiku automaatset tuvastamist kaamerapildi kaudu ei toimu. On selge, et kaamerapildi kaudu isiku automaatse tuvastamise jaoks peab olema selge õiguslik alus ning muul juhul on selline tegevus õigusvastane. Kuivõrd tegemist on valdkonnaga, kus kahtlemata on kasu suuremast selgusest, siis nõustume, et analüüsimist väärib ka see, kas ja mis tingimustel peaks olema keelatud isiku tuvastamine kaamerapildi järgi reaalajas mitteautomatiseeritud viisil.

Sedastasite õigesti, et biomeetriliste andmete töötlemisel tuleb tagada, et oluline andmete töötlemise reeglistik oleks sätestatud seadusega. Seetõttu on Siseministeerium koostanud isikut tõendavate dokumentide seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (ITDS) eelnõu<sup>1</sup>, millega tõstetakse automaatse biomeetrilise isikutuvastuse süsteemi andmekogu (edaspidi ABIS) põhimäärusest andmete töötlemise reeglistik seaduste tasandile.

Järgnevalt peate vajalikuks kaaluda ABIS andmetöötlust puudutavate sätete tõstmist ühte seadusesse, et inimesel oleks juba sel hetkel, kui tema andmed andmebaasi kantakse, võimalik saada andmete kasutamisest võimalikult terviklik ülevaade ühest õigusaktist. ITDS ja selle muutmine ning kogu ABIS-e regulatsiooni ühte seadusesse koondamise otsustamine on Siseministeeriumi vastutusvaldkonnas. Siseministeerium selgitas, et ITDS muudatus, millega loodi õiguslik alus asutada ABIS, jõustus vaid vähem kui kolm aastat tagasi. Siseministeerium analüüsis eelnõu koostamisel kas tõsta kogu ABIS-t puudutav regulatsioon ühte seadusesse või luua eraldiseisev seadus. Siiski jõuti järeldusele, et ei ole sellist sobivat seadust, kuhu niivõrd erinevatel eesmärkidel andmete töötlemine sobituks, ning otsustati, et kõige korrektsem lahendus oleks ABIS sätete lisamine seadustesse, mille alusel andmete töötlemine toimub. Siseministeeriumi hinnangul on see ka inimese seisukohast kõige selgem lahendus, sest kui ta on parajasti läbimas mingit konkreetset menetlust, mille raames talt biomeetrilised andmed kogutakse, siis ta saab kogu selle menetluse kohta käiva regulatsiooni ühest konkreetsest eriseadusest. Niisiis ei ole Siseministeeriumil hetkel plaanis astuda täiendavaid samme olukorra muutmiseks.

Teise olulise valdkonnana tööte välja avaliku võimu kaamerad. Esimesena käsitlesite korrakaitse seaduse alusel kohtkaamera paigaldamisega seonduvaid probleeme. Teete ettepaneku, et ka kaamerate paigaldamise menetlust tuleks reguleerida seadusega ning kaamerate paigaldamine ja nende perioodiline ülevaatus peaks toimuma avalikkust kaasates avatud menetluses. Nõustume, et

<sup>1</sup> <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/078b456e-2d57-44bf-8c1e-4b2c5194240d>

korrakaitseorganite poolt võiks toimuda senisest ulatuslikum avalikkuse teavitamine kaamerate asukohtadest ning nende asukohtade valimisel tehtud kaalutlustest. Avalikkusele peab olema arusaadav, millises ulatuses on avalik ruum KorS § 34 alusel kaameratega kaetud ning miks on kaamerad paigutatud just nendesse asukohtadesse. Siiski ei pea me mõistlikuks selles osas ressursimahuka avatud menetluse rakendamist. KorS § 34 erimeetme kohaldamise õigusega korrakaitseorganid peavad saama kaamerate asukohti valida ja ümberpaigutamise vajadust otsustada lähtudes eelkõige ohutõrje vajadustest. Selline avalik menetlus ei oleks piisavalt kantud avaliku korra kaitse eesmärgist ning suurendaks seejuures praegusega võrreldes veelgi korrakaitseorganite koormust. Igal KorS § 34 erimeetme kohaldamise õigust omaval korrakaitseorganil on ka hetkel võimalik avalikkust nende asukohtadest ja asukohtade valimisel tehtud kaalutlustest teavitada. On võimalik, et juba seeläbi on võimalik avalikkust piisavalt teavitada ning regulatiivsed muudatused ei ole vajalikud.

Tõstatasite ka küsimuse, kas kaamerate paigutamine looduskeskkonda saab olla põhjendatav. KorS § 34 kohaselt peab kaamerate paigutamiseks esinema vähemalt ohukahtlus, mille väljaselgitamiseks kaamerate paigaldamine proportsionaalne on. Nõustume märgukirjas väljatoodud murekohtadega ning leiame, et selline meede saab praktikas looduskeskkonnas olla pigem erandlik ja kasutatav üksnes olukordades ja asukohtades, kus on piisavalt tagatud, et isikud näevad hoiatussilti enne kaamera mõjuvälja sattumist ning saavad seeläbi oma õiguste riivet vältida. Leiame, et olemuslikult piirab kehtiv regulatsioon seetõttu üldjuhul looduskeskkonda kaamerate paigutamise, kuivõrd praktikas on keeruline tagada, et isikud looduskeskkonnas liigeldes alati enne kaamera mõjuvälja sattumist vastavaid hoiatussilti näeksid. Samas ei saa välistada, et teatud juhtudel selline põhjendatud vajadus siiski esineb.<sup>2</sup> Hetkel kasutab looduskeskkonnas KorS § 34 erimeedet Keskkonnaamet jäätmeseaduse § 119<sup>1</sup> alusel. Keskkonnaamet selgitas, et praktikas teavitatakse isikuid kaamera kasutamisest, kasutades selleks silti asjakohase teabega, mis paigaldatakse kõigile juurdepääsuteedele, et oleks välistatud kaamera vaatevälja ilmumine ilma tähistust nägemata. See peaks Keskkonnaameti hinnangul võimaldama vältida kaamera vaateväljas privaatsete toimingute läbiviimist. Seejuures on Keskkonnaametil selle riikliku järelevalve meetme kasutamise kohta vähe praktikat ehk tegemist ei ole võimalusega, mis leiab laialdast kasutust. Samas on see Keskkonnaameti hinnangul prügistamise vastu olnud tõhus meede.

Puudutasite ka korrakaitseorgani sõidukites KorS § 34 alusel kaamerate kasutamise teemat. Mõõname, et sätte sõnastus ei ole kõige selgem ning võib vajada täpsustamist. Nimetatud sätte reguleerib olukordi, kui sõidukisse paigutatud kaameraga salvestatakse ümbruses mitte sõidukis sees toimuvat. Seda justnimelt põhjusel, et korrakaitseorgani sõiduki sisemus ei ole avalik koht. Tegemist saab olla olukordadega, kui sõiduk on pargitud, kuivõrd KorS § 34 reguleerib statsionaarseid kaameraid. Sellest tuleb eristada olukorda, kui korrakaitseorgan kasutab kaamerat liikluses vara kaitse eesmärgil. Kuigi Siseministeeriumi selgitustel on ka sellisel juhul sõidukid varustatud kaamera kasutamisest teavitava kleebisega, ei ole tegemist riikliku järelevalve erimeetme kohaldamisega, vaid täiendava avalikkuse teavitamisega. Justiitsministeeriumile teadaolevalt ei kasutata KorS § 34, et salvestada sõidukis sees toimuvat. Kuigi mõnel juhul on ka korrakaitseorganite sõidukites ka nende sisemust filmivad kaamerad, siis neid kasutatakse eelkõige süüteomenetluse raames isikule õiguste selgitamisel tema suulise nõusoleku võtmiseks ja ütluste salvestamiseks. Niisiis tähendab KorS § 34 lg 3 mõttes sõiduki salongis nähtavale kohale kleebise paigutamine seda, et see peab olema nähtav sõidukist väljapoole ehk isikutele, kes liiguvad sõiduki ümbruses avalikus ruumis. Kuna korrakaitseorgani sõidukist jälgimisseadme kasutamisel ei pruugi praktikas olla võimalik isikut teavitada enne tema täielikult seadme mõjuvälja sattumist, siis võib olla vajalik sätet muuta, et oleks tagatud avalikkuse eelnev teavitamine isikuandmete töötlemisest tehnilise abivahendi jälgimisseadmestiku abi.

Järgnevalt peatusite Politsei- ja Piirivalveameti liikuvkaamerate regulatsioonil. Ka Justiitsministeeriumi hinnangul on tegemist olulise valdkonnaga, mis on hetkel ebapiisavalt reguleeritud. Seetõttu ongi Justiitsministeerium asunud korrakaitseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsuses<sup>3</sup> kavandama täpsemate regulatsioonide loomist. Seejuures saame arvestada ka Teie poolt väljatoodud seisukohtadega.

<sup>2</sup> Lisaks on kehtivas õiguses KorS §-st 34 ka erisusi, nt riigipiiri seaduse §-d 9<sup>4</sup> ja 9<sup>5</sup>, mis võimaldavad Politsei- ja Piirivalveametil ja Kaitseväel kasutada riigipiiri valvamiseks asjakohaseid tehnilisi seadmeid.

<sup>3</sup> [Korrakaitseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsus – EIS \(valitsus.ee\)](#)

Eraldi olete märgukirjas välja toonud vajaduse mõelda ühistranspordivahendis ja tervishoiuasutustes kasutatavatele kaamerate kasutamise täiendavale reguleerimisele. Märgime vastuseks, et kaamera õiguslik alus ei sõltu sellest, kus see paikneb, vaid sellest, mida lindistusega tehakse, ehk sellest, mis on andmetöötlemise eesmärk. Kui kaamera on paigaldatud vara ja tervise kaitseks, saab tugineda õigustatud huvi. See ei muutu eriliigiliste andmete töötlemiseks, kui sinna peale jäävad inimesed erinevate tervisemuredega. Kaameraid võib vara kaitseks õigustatud huvi alusel paigaldada ka kaubanduskeskustesse, kus mh liiguvad ka inimesed ratastoolis või muude välja paistvate terviseprobleemidega. Eriliiki andmetöötlemiseks muutub tegevus siis, kui salvestisi jälgitakse või töödeldakse hiljem mingi tuletise tegemiseks, nt et anda hinnanguid inimese tervises seisundi kohta videol nähtu pinnalt. Andmekaitse nõukogu juhises<sup>4</sup> tuuakse samalaadne näide kirikusse sisenejatest. Juhises leitakse, et enamasti on see siiski õigustatud huvi. Iseenesest ei loeta isikuandmete eriliigiks videosalvestist, kus on näha prille kandvat või ratastooli kasutavat andmesubjekti.<sup>5</sup> Küll aga olukorras, kui tervishoiuasutusse paigaldatakse kaamera patsiendi tervises seisundi jälgimiseks, käsitatakse seda isikuandmete eriliikide töötlemisena. Eelviidatu kehtib ka ühistranspordivahendis kasutatavate kaamerate kohta. Samas ei välista eelnev, et võib olla vajalik täiendavalt analüüsida ja selle tulemusel ka välja töötada regulatsioon, milleks selliseid salvestisi võib kasutada.

Peatusite märgukirja peatükis IV ka eraisikute poolt era- ja avalikus ruumis kasutatavate kaamerate teemal. Leiate, et nii kohtkindlalt paigaldatud kaamerate kui droonidele paigaldatud kaamerate puhul ei ole kehtiva õiguse normid ajakohased ning on olulistes küsimustes lünklikud. Selgitame, et kaamerate kasutamine isikute või vara kaitse eesmärgil on võimalik isikuandmete kaitse üldmääruse<sup>6</sup> (IKÜM) artikkel 6 lg 1 punkti f (õigustatud huvi) alusel. Lisaks tuleb arvesse võtta, et IKÜM ei kohaldu isikuandmete töötlemise suhtes, mida füüsiline isik teostab eranditult isiklikel või kodustel eesmärkidel ja seega väljaspool ametialast või äritegevust (pp 18). Samuti on Andmekaitse Inspektsiooni (AKI) juhendis kaamerate kasutamise kohta<sup>7</sup> selgitatud, et kui turvakaamera vaatevälja jääb ka naabri krunt või avalik ruum (nt tänav, kortermaja trepikoda, kõrvalmaja), peab ka füüsiline isik kaaluma, kas tal on täidetud õigustatud huvi tingimused, et seda filmida, ning kasutama kaamerast teavitavaid silte. Tasub hinnata, kas on vajalik eraisikute kaamerate kasutamine ka seaduse tasandil reguleerida, võttes arvesse, et on olemas AKI juhend kaamerate kasutamise kohta ning sellisele andmetöötlemisele kohaldub ka IKÜM. Lisaks peate vajalikuks kaaluda, kas eraisikute kaamerate kasutamisel tuleks seadusega võimaldada korrakaitseorgani sekkumist, et tagada isikute kaitsepõhiõigus. AKI on korrakaitseorgan, kelle pädevusse eraisikute kaamerate kasutamisega seonduvad vaidlused jäävad ning kelle poole isikud vajadusel ka praegu pöörduvad saavad. Lisaks on isikutel võimalik oma õigusi kaitsta kohtusse pöördudes. Vajab täiendavat arutelu, kas ja mis viisil on põhjendatud riigil eraõiguslikes suhetes täiendavalt sekkuda ning kas soovitatavast eesmärgist lähtudes on proportsionaalne korrakaitseorganitele selles valdkonnas täiendavaid kohustusi anda.

Peatükis V teete ettepaneku korrastada KorS §-s 28 sätestatud korrakaitse üldvolitust, kuna nii üldine piirangu alus ei ole tüüpolekordade lahendamisel piisavalt täpne. Hetkel Justiitsministeerium antud regulatsiooni muutmiseks samme astumas ei ole. Samas usume, et antud küsimus väärib täiendavat arutelu ning oleme valmis tulevikus erinevaid lahendusi kaaluma.

Veel tõstatate peatükis VI küsimuse, 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. Tegite olukorra lahendamiseks ettepaneku muuta karistusseadustiku (KarS) § 137 pealkirja. Justiitsministeeriumi hinnangul ei tuleks KarS § 137 pealkirjas sisalduva sõna „eraviisiline“ sisustamisel lähtuda üksnes sellest, kas toimingute teostaja on avalik teenistuja või mitte. Nimelt on Riigikohus oma praktikas<sup>8</sup> koosseisu kohaldumise hindamisel lähtunud mitte sellest, kas isikul oli üldine õigus teostada jälitustoiminguid, vaid hoopis sellest, kas tal oli õigus teostada ka konkreetsetel kõnealuseid toiminguid ning kas tegevus toimus tööülesannete täitmise raames või mitte. Eelnimetatud tingimuste täidetuse korral võib kõne alla tulla KarS § 315 kohaldamine eeldusel, et toimingute läbiviimine toimub mingil moel ebaseaduslikult. Seonduvalt keelueksimusega märgime, et tegemist on erandklausliga, mis võimaldab süü välistada üksnes juhul, mil eksimus oli isiku jaoks vältimatu. Olukorras, kus isik tegutseb igapäevaselt valdkonnas, kus kehtib eriregulatsioon, on isikul

<sup>4</sup> [https://www.edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb\\_guidelines\\_201903\\_video\\_devices\\_et.pdf](https://www.edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_201903_video_devices_et.pdf)

<sup>5</sup> Andmekaitse nõukogu juhise p 62.

<sup>6</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta

<sup>7</sup> <https://www.aki.ee/isikuandmed/juhendid/juhend-kaamerate-kasutamise-kohta>

<sup>8</sup> Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 23.12.2004 otsus nr 3-1-1-124-04, p 14.

kohustus vastavat regulatsiooni tunda ning sätete mitteteadmine on alati välditav nende selgkestegemisega. Kui isik teostab jälitustoimingut (veelgi enam, kui see toimub ilma loata, väljaspool tööülesandeid või muul viisil ebaseaduslikult), tuleb tal tajuda nn kõrgendatud ohu olukorda, millest tingituna peaks ta omakorda olema motiveeritud üles näitama kõrgendatud hoolsuskohustust. Selle vastu eksides tuleb sõltuvalt asjaoludest kõne alla vastutus kas KarS § 137 või 315 alusel. Vaid kaalukate põhjuste esinemise korral võib jaatada olukorda, kus juriidilist teadmatust ei saa isikule ette heita. Sellisel erandlikul juhul pole aga isiku kriminaalkorras karistamine niikuinii põhjendatud.

Isegi juhtudel, mil ei kohaldu KarS §-d 137 ja 315, ei saa öelda, et seadusandja on jätnud andmesubjektid ilma igasuguse karistusõigusliku kaitseta. KarS § 157<sup>3</sup> lg 1 kohaselt on kriminaalkorras karistatav teise isikuga korduva või järjepideva kontakti otsimine, tema jälgimine või muul viisil teise isiku tahte vastaselt tema eraellu sekkumine, kui selle eesmärk või tagajärg on teise isiku hirmutamine, alandamine või muul viisil oluliselt häirimine. Samuti sätestab isikuandmete kaitse seaduse 6. peatükk ulatuslikud vastutussätted isikuandmete töötlemise korra rikkumise ning andmesubjekti õiguste rikkumise juhtudeks, kui õigusrikkumised pannakse toime eraisikute poolt või ka avalike teenistujate poolt, kes väljuvad oma tegevusega avalikes huvides teostatava seadusliku andmetöötamise raamidest. Niisiis puudub kokkuvõttes meie hinnangul vajadus regulatsiooni muutmiseks Teie pakutud viisil.

Peatükis VII leiate, et keelatud peaks olema teise isiku nõusolekuta tema kujutise kasutamine foto- või videotöötlemises viisil, mis jätab pahatahtlikult mulje tegelikkusest. Käesolevaga selgitame, et Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2024/1385<sup>9</sup> kriminaliseerib mitmeid kübervägivalla vorme, ka intiimkujutiste, sealhulgas süvavõltsingute, nõusolekuta jagamise. Eesti, nagu ka kõik teised Euroopa Liidu liikmesriigid, peab kõnesoleva direktiivi riigisisesele õigusesse üle võtma hiljemalt 14. juuniks 2027. Sama suund on võetud ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2011/93/EL ettepanekus<sup>10</sup>. Direktiivi uusversiooni läbirääkimised on küll alles üsna alguses, aga algatuse üks põhilisi eesmarke on tagada, et Euroopa Liidus kriminaliseeritakse kõik laste seksuaalse kuritarvitamise ja ärakasutamise vormid, sealhulgas need, mis on saanud võimalikuks tänu tehnoloogia arengule või mida see hõlbustab. Ühtlasi soovime tähelepanu juhtida, et kehtivas õiguses on karistatav lapsporno valmistamine ja võimaldamine (KarS § 178) ning ahistav jälitamine (KarS § 157<sup>3</sup>). Seega võib abi olla ka viidatud õigusnormidest, kui 1) süvavõltsingutel on kujutatud nooremat kui kaheksateistaastast isikut pornograafilises või nooremat kui neljateistaastast isikut pornograafilises või erootilises situatsioonis või 2) süvavõltsingute eesmärk või tagajärg on teise isiku hirmutamine, alandamine või muul viisil oluliselt häirimine (ja isiku tegevus on korduv või järjepidev).

Täname Teid olulistele teemadele tähelepanu juhtimast ning arvestame Teie seisukohtade ja ettepanekutega valdkonnas edasiste regulatsioonide väljatöötamisel.

Lugupidamisega

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Madis Timpson  
Minister

<sup>9</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. mai 2024 direktiiv (EL) 2024/1385, mis käsitleb naistevastase vägivalla ja perevägivalla tõkestamist.

<sup>10</sup> [Euroopa Komisjoni 6. veebruari 2024 ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, mis käsitleb laste seksuaalse kuritarvitamise ja ärakasutamise ning laste seksuaalset kuritarvitamist kujutava materjali vastast võitlust ja mis asendab nõukogu raamotsuse 2004/68/JSK, uuesti sõnastatud \(recast\) versioonis.](#)

Kristi Kool  
Kristi.Kool@just.ee