

Politsei ja piirivalve seaduse täiendamise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Seaduseelnõu eesmärk on kehtestada selge ja õiguspärane regulatsioon numbrituvastuskaamerate kasutamiseks Politsei- ja Piirivalveameti (edaspidi *PPA*) tegevuses, vähendades senist õiguslikku ebaselgust ning tugevdades isikuandmete kaitset. Tänane olukord, kus kaamera, mis jäädvustab kõigi mööduvate mootorsõidukite kujutise, kasutamine tugineb üldsõnalistele normidele korrakaitseseaduses (edaspidi *KorS*) ning üksikasjalikum reguleerimine on delegeeritud täitevvõimule määruse tasandil, ei taga piisavat õigusselgust ega vastavust põhiõiguste piiramiseks vajalikule seadusreservatsioonile. Selline olukord jätab avalikkusele ebaselgeks, millistel juhtudel ning kuidas andmeid kogutakse ja kasutatakse.

Numbrituvastuskaamerate kasutamise teema on viimasel ajal tõusnud kõrgendatud avalikkuse tähelepanu keskmesse^{1,2,3,4,5}, ning diskussiooni käigus on kerkinud esile vajadus vastava valdkonna täpsema ja läbipaistvama regulatsiooni järele seaduse tasandil. Kuna avalikus ruumis salvestatud kaamerapilti, mis võimaldab isikut vähemalt kaudselt tuvastada (nt sõiduki registreerimisnumbri kaudu), loetakse isikuandmeteks, peab nende töötlemine toimuma vastavalt andmekaitsepõhimõtetele, milleks on seaduslikkus, eesmärgipärasus, andmete kvaliteet ja õigsus, säilitamise piiratus ning turvalisus. Samuti peab selline töötlus olema reguleeritud seaduse tasandil. Õiguskantsler on selgitanud, et põhiõigusi piirava tehnoloogia kasutamise puhul peab Riigikogu seadustega kindlaks määrama, millistel eesmärkidel ja tingimustel võib andmeid koguda ning kuidas tagada kuritarvituste vältimine.⁶ Sellele, et PPA kasutatavate numbrituvastuskaamerate õiguslik alus on ebapiisav ning isikuandmete töötlemine nende kaamerate abil ei toimu piisavalt selgel ja konkreetset õiguslikul alusel, on juhtinud tähelepanu ka Andmekaitse Inspeksioon (edaspidi *AKI*).⁷ Eeltoodust tulenevalt tegi siseminister 14. mail 2025. aastal otsuse peatada ajutiselt numbrituvastuskaamerate kasutamine PPA poolt kuni õigusliku selguse loomiseni.⁸ Seaduseelnõu eesmärk ongi tagada numbrituvastuskaamerate paigaldamise ja kasutamise õiguslik selgus ning kooskõla põhiõiguste kaitse nõuetega.

¹ Õiguskantsleri büroo: PPA peaks numbrituvastuse kasutamise lõpetama. 2025. Toim. Aaspõllu, H. – ERR, 13. mai.

² Politsei jälgimiskaameraid on arvatust mitu korda rohkem, numbrituvastuse kõrval salvestab enamik neist inimesi. 2025. Pau, A. – Forte. 28. aprill.

³ Õiguskomisjoni liikmete sõnul peaks inimene saama pärida, miks tema kohta andmeid kogutakse. 2025. Tooming, M. – ERR, 14. mai.

⁴ Advokaat: õigusriigis pole sellisele lausjälgimisele kohta. 2025. Toim. Jürman, M-B. – Postimees, 23. aprill.

⁵ Avalikkust teavitamata: politsei kasutab laiaulatuslikku numbrituvastuskaamerate võrku. 2025. Sarv, H. – Vabaduste Portaali, 23. mai.

⁶ Õiguskantsleri 03.05.2024 märgukiri nr 7-7/212350/2402585 isikuandmete töötlemisega ja korrakaitsega seotud küsimuste kohta.

⁷ AKI 13.05.2025 pöördumine nr 2.3-4/25/1521-1 Siseministeeriumile.

⁸ Siseminister Igor Taro: peatame numbrituvastuskaamerate kasutamise õigusselguse saamiseni. 2025. Sepp, K. – Siseministeerium, 14. mai.

Eelnõuga täiendatakse politsei ja piirivalve seaduse (edaspidi *PPVS*) 3. peatüki 1. jagu §-ga 13¹. Eelnõu toob kaasa järgmised kvalitatiivsed parandused võrreldes kehtiva olukorraga:

- **Õigusselgus ja läbipaistvus:** eelnõuga lisatakse PPVS-i uus paragrahv, mis määratleb PPA kasutatava numbrituvastuskaamera mõiste, kasutamise eesmärgid, andmete liigid, juurdepääsu subjektid ning säilitamise ja logimise korra. See tagab, et kaamerate kasutamine toimub selge, avalikult arusaadava ja parlamentaarse kontrolli all oleva mandaadi alusel.
- **Andmetöötluse kvaliteet ja eesmärgipärasus:** seaduses sätestatakse selgelt, et andmete kogumine ja hoidmine võib seaduses sätestatud perioodil. Samas nähakse ette, et andmeid võib kasutada vaid konkreetsete ja õigustatud eesmärkide saavutamiseks (nt kuritegude menetlemine, ohutõrje, tagaotsimine), millega maandatakse andmete põhjendamatu kasutamise riski. Samuti nõuab andmetöötlus selget põhjendust ja viidet aluseks olevale juhtumile, mis suurendab töötluse sihipärasust ja auditeeritavust.
- **Turvalisus ja järelevalvevõimalus:** seaduses sätestatakse selgelt andmete säilitamise ja kustutamise tähtajad (45 päeva salvestise tegemisest arvates), samuti nähakse ette detailne logiandmete kogumine, mis võimaldab kontrollida, kes ja milleks on andmeid töödeldud on. Logiandmete säilitamise selge kohustus aitab ennetada kuritarvitusi ja toetab tagantjärele kontrollimehhanisme.

Kokkuvõttes tagab eelnõu, et kaasaegsete tehnoloogiate kasutamine politseitöös toimub proportsionaalselt ja legitiimselt, vähendades täitevvõimu otsustusõiguse ebaproportsionaalset ulatust ning kindlustades avalikkusele arusaadava ja kontrollitava andmetöötlusraamistiku. See tugevdab avalikku usaldust ning tagab põhiseaduslike põhiõiguste parema kaitse.

1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga ega muu menetluses oleva eelnõuga.

Eelnõuga muudetakse PPVS-i 18. aprillil 2025. aastal jõustunud redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 08.04.2025, 9.

Eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi *PS*) § 73 kohaselt **Riigikogu poolthääle enamus**.

2. Seaduse eesmärk

2.1. Kehtiv õigus ja hetkeolukord

Eesti Vabariik ühines Schengeni õigusruumiga 21. detsembril 2007. aastal, millega kaasnes maismaa- ja merepiiride avamine ning sisepiiridelt piirikontrolli kaotamine. Sisepiiridelt piirikontrolli kaotamisega kaasnevate turvariskide leevendamiseks on liikmesriikidel lubatud rakendada erinevaid meetmeid (nn *Schengeni kompensatsioonimeetmed*), millest üheks on numbrituvastuskaamerate kasutuselevõtt, eesmärgiga tõhustada järelevalvet isikute ja kaupade liiklusvoogude üle, ennetada salakütuse ja narkootikumide vedu ning teisi raskeid kuritegusid.

Eestis võttis esimesena numbrituvastuskaamerad kasutusele Maksu- ja Tolliamet (edaspidi *MTA*) 2010. aastal tollialaste ülesannete täitmiseks. MTA kasutab selleks tolliseaduse (edaspidi *TS*) § 14 lõikes 1 nimetatud automaatset numbrituvastussüsteemi (*ANTS*), mis jäädvustab ja salvestab peamiselt piiripunktides transpordivahendite ning kaubakonteinerite

registreerimismärke. Süsteem võimaldab tõhusalt jälgida piiriületusi, kuid ei teosta automaatseid päringuid andmebaasidesse.

PPA numbrituvastuskaamerate andmete töötlemine reguleeriti esmakordselt 2009. aastal, mil kehtestati PPVS-i § 8 lõike 3 alusel politsei andmekogu põhimääruse (edaspidi *POLIS põhimäärus*) uus terviktekst. PPA töötles neid andmeid esmalt kriminaalmenetluse raames, tuginedes kriminaalmenetluse seadustiku (edaspidi *KrMS*) § 15² lõikele 1. Kuigi õiguslik alus oli olemas juba varem, alustas PPA numbrituvastuskaamerate kasutamist süüteo menetluste toetamiseks aktiivsemalt alles 2016. aastal, kui Eestis tekkis suurem autovarguste laine. Kriminaalmenetluses tulenes õiguslik alus nende andmete saamiseks KrMS-i § 215 lõigetest 1 ja 2, mis kohustavad eraõiguslikke isikuid PPA taotlusi andmete saamiseks viivitamata täitma ning teisi uurimisasutusi PPA-le abi osutama.

Kuna autovarguste lahendamisel ilmnes, et tegemist on politseitöös vajaliku ja kasuliku vahendiga, asus PPA aastatel 2017–2018 arendama numbrituvastusvõimekust ka avalikus ruumis, eesmärgiga tugevdada avalikku korda vastavalt PPVS-i § 3 lõikes 1 sätestatud ülesannetele.

Alates 2018. aastast lisandus täiendav õiguslik alus Euroopa Liidu õigusest – Schengeni infosüsteemi määrusest⁹, mis lubab politsei- ja tolliasutustel kasutada numbrituvastuskaameraid automaatseks kontrolliks, tuvastamaks tagaotsitavaid sõidukeid Schengeni infosüsteemis (SIS II). Tabamuste korral tuleb need edastada otsingu algatanud asutusele.

Numbrituvastuskaamerate paigaldamine ja kasutamine toimub PPA poolt KorS-i § 34 alusel, mis lubab politseil avalikus kohas ohu väljaselgitamiseks, tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks kasutada pilti edastavat või salvestavat jälgimisseadet. Kuna tegemist on korrakaitse erimeetmega, on numbrituvastuskaamerate kasutamine avalik. Avalikus kohas olevate kaamerate lähedusse peavad KorS-i § 34 lõike 3 kohaselt olema paigaldatud teavitussildid, et inimesed oleksid teadlikud toimuvast jälgimistegevusest. Silt sisaldab mustal taustal videokaamera sümbolit ja sõna „VIDEOVALVE”, mis vastab isikuandmete kaitse põhimõttele läbipaistvuse tagamise osas. Seda põhjusel, et numbrituvastuskaamerate salvestised sisaldavad isikuandmeid ehk andmeid, mille kaudu on politseil võimalik tuvastada mootorsõidukis või selle vahetus läheduses viibivad isikud. Numbrituvastuskaamerate kontekstis on sellisteks isikuandmeteks – nii koostoimes kui eraldiseisvalt – foto mootorsõidukist või haagisest koos registreerimismärgiga, mootorsõiduki või haagise registreerimisnumber, fotografeerimise aeg ja koht. Samuti foto mootorsõidukis või selle vahetus läheduses viibivatest isikutest, kes võivad olla äratuntavad. Ehkki KorS-i §-s 34 sätestatud erimeede ei räägi sõnaselgelt isikuandmete kogumisest ja töötlemisest, toimub töötlus PPA poolt PPVS §-le 7⁴⁶ tuginedes, mis lubab isikuandmeid töödelda PPVS-i § 3 lõikes 1 sätestatud politsei ülesannete täitmiseks.

Numbrituvastuskaamera teadete andmete säilitamist on reguleeritud POLIS põhimääruse § 24 lõike 3 punktis 3, mis sätestab, et numbrituvastuskaamera teadet, mis ei ole seotud POLIS-e teise andmestikuga, säilitatakse kuni kolm kuud teate saabumisest arvates.

⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2018/1862, 28. november 2018, milles käsitletakse Schengeni infosüsteemi (SIS) loomist, toimimist ja kasutamist politseikoostöös ja kriminaalasjades tehtavas õigusalasises koostöös ning millega muudetakse nõukogu otsust 2007/533/JSK ja tunnistatakse see kehtetuks ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1986/2006 ning komisjoni otsus 2010/261/EL – [ELT L 312, 7.12.2018, lk 56–106](#).

PPVS-i § 8 lõike 1 kohaselt on POLIS andmekogu, kus töödeldakse korrakaitse- ja süüteomenetlusega seotud andmeid avaliku korra ning siseturvalisuse tagamise eesmärgil. PPVS-i § 10 järgi koosneb POLIS kaheksast andmestikust, sealhulgas ennetava tegevuse andmestikust, kuhu kuuluvad ka numbrituvastuskaamerate andmed. Ennetava tegevuse andmestikku kantakse numbrituvastuskaamera teate kohta järgmised andmed: foto sõidukist ja selle registreerimismärgist ning sõiduki fotografeerimise aeg ja koht. Kui andmed ei ole seotud menetlusega, säilitatakse neid kuni kolm kuud. Kui teade on seotud süüteomenetlusega, säilitatakse andmed vastava menetluse andmestiku säilitamistähtaaja lõppemiseni.

Vastavalt POLIS põhimääruse § 23 lõigetele 2 ja 3 antakse andmekogule juurdepääs ainult neile ametnikele, kellel on see vajalik oma teenistusülesannete täitmiseks. PPA peadirektori 11. aprilli 2025. aasta käskkiri nr 1.1-1/57 „Politsei- ja Piirivalveameti infoturbekorra ja turvaintsidentide lahendamise korra kinnitamine“ kehtestab reeglid juurdepääsu taotlemiseks ja sulgemiseks. Käskkirja lisa 1 „Infoturbeakord“ punkt 4.4 näeb ette, et juurdepääsuõigused antakse taotluse alusel või vastavalt kasutaja põhitöö õigusgrupile ning et juurdepääsude haldamine toimub infosüsteemis. Juurdepääsu ulatus määratakse teadmiskavajaduse alusel – nii kasutajagruppide kui isikupõhiselt. Numbrituvastussüsteemile juurdepääs määratakse rollipõhiselt ametikohtadele, mis seotud süütegude ennetamise ja menetlemisega või operatiivse reageerimisega (nt kadunud isikute otsingud). Kui kasutajal ei ole vastavat kasutajarolli ega õigust, siis ei ole tal võimalik andmetele juurde pääseda.

Kasutajatel on võimalik süsteemis teha üksikpääsuid salvestatud andmete kohta või lisada sõiduki registreerimisnumber jälgimisse, mille korral teavitatakse kasutajat, kui vastava numbriga sõiduk ilmub uuesti süsteemi. Andmete turvalise ja eesmärgipärase kasutamise tagamiseks on PPA-s rakendatud organisatsioonilised ja tehnoloogilised kontrollimehhanismid.

2.2. Eelnõu eesmärk ja kavandatud lahendus

Eelnõu kohaselt täiendatakse PPVS-i §-ga 13¹, mis loob selge ja eraldiseisva õigusliku aluse politsei numbrituvastuskaameratega jäädvustatud andmete salvestamiseks ja kasutamiseks. Numbrituvastuskaamerasid kasutatakse ka edaspidi ohu väljaselgitamiseks, tõrjumiseks, korraldumise kõrvaldamiseks ning kuritegude avastamiseks, tõkestamiseks ja menetlemiseks, samuti tagaotsitavate isikute või esemete leidmiseks. Samas sätestatakse PPVS-is selgelt, et andmeid tohib koguda ja säilitada. Eelnõuga sätestatakse seega PPVS-s KorS-i § 34 lõigete 1 ja 2 erisused ning seni vaid POLIS põhimääruses sätestatud numbrituvastuskaamera regulatsioon.

Numbrituvastuskaamera salvestise andmed on käsitatavad isikuandmetena, sest:

- kaamera vaatevälja võivad jääda mootorsõiduki eest- ja tagantvaate korral autos viibivad või selle vahetus läheduses viibivad isikud;
- numbrimärgi järgi saab liiklusregistri päringuga teada sõiduki omaniku või vastutava kasutaja.

Numbrituvastuskaamera salvestise andmeid töödeldakse POLIS-e põhimääruse § 6 punktis 3 nimetatud ennetava tegevuse andmestikus ning nende isikuandmete töötlemisel tuleb lähtuda Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse (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 (edaspidi *IKÜM*) nõuetest. Sealjuures tuleb tagada IKÜM-i artiklis 5 toodud isikuandmete töötlemise põhimõtete järgimine, milleks muu hulgas on seaduslikkuse, õigluse ja läbipaistvuse põhimõte (artikkel 5 lõige 1 punkt a) ning eesmärgipärasuse põhimõte (artikkel 5 lõige 1 punkt b). Nende põhimõtete järgi peab isikuandmete töötlemiseks olema alati õiguslik alus ning andmeid tohib koguda ainult täpselt

ja selgelt kindlaksmääratud ning õiguspärastel eesmärkidel. Eelnõuga luuakse selge õiguslik alus numbrituvastuskaamera salvestiste töötlemisele ning määratletakse andmetöötluseesmärgid Eesti siseriiklikus õiguses.

2.3. Eelnõu põhiseaduspärasus

Eelnõuga nähakse ette numbrituvastuskaamerate kasutamise, nende andmete töötlemise, säilitamise ja juurdepääsu alused. Tegemist on tehnilise järelevalvemeetme õigusliku regulatsiooniga, mille keskne eesmärk on aidata tõkestada ohtlikke olukordi ning avastada kuritegusid, sealhulgas tabada tagaotsitavaid.

Avalikus ruumis salvestatud kaamerapilt, kui see võimaldab isikut tuvastada (nt sõidukinumbriga), on **isikuandmed**, mille töötlemine peab vastama järgmistele põhimõtetele:

- seaduslikkus ja õigus;
- eesmärgikohasus;
- kvaliteet ja õigsus;
- säilitamise piiratus;
- turvalisus.

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

Õiguskantsler¹⁰ on välja toonud, et isikuandme töötlemise korral peab seadus 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*, määrukses *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-i § 44 lõikega 3 kaitstav põhiõigus saada teavet enda isikuandmete töötlemise kohta. Seejuures 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) andmetöötluse õiguspärasuse tagamiseks kõige olulisema, sh vastutava töötleja (mitme töötleja puhul vastutuse jaotuse) ning järelevalve.

Kavandatavad muudatused riivavad mitmeid isikute põhiõigusi, eeskätt **eraelu puutumatust** (PS § 26) ja **õigust enda kohta käivatele andmetele** (PS § 44). Samuti on asjakohased

¹⁰ Õiguskantsler, märgukiri isikuandmete töötlemisega ja korrakaitsega seotud küsimuste kohta, 03.05.2024. a kiri nr 7-7/212350/2402585.

põhiõiguste üldpiirangu põhimõtted (PS § 11) ja õigusriigi ning seaduslikkuse põhimõte (PS § 3 lg 1).

Eelnõu eesmärk on toetada avaliku korra kaitset ja ohutõrjet, võimaldades tuvastada sõidukeid ja nende registreerimismärke avalikus ruumis paigaldatud jälgimisseadmestiku abil. Numbrituvastuskaamera salvestiste kasutusvaldkonnad – kuritegude avastamine ja tõkestamine, kõrgendatud ohu väljaselgitamine ning tagaotsitavate isikute leidmine – teenivad selgelt legitiimseid eesmärke, mis on kooskõlas PS-i ja Euroopa inimõiguste konventsiooni (artikli 8 lõige 2) lubatud põhiõiguste piiramise alustega.

PS-i § 3 lõike 1 kohaselt tuleb põhiõiguste osas olulisemad piirangud ja piirangu rakendamise tingimused ning meetmed sätestada seadusega¹¹. Avaliku võimu sekkumine eraõiguslikku sfääri saab toimuda seadusega kindlaks määratud tingimustel ja ulatuses¹². Seega nõuab põhiõiguste piiramine demokraatlikult legitimeeritud seadusandja volitust, milleks on parlamendi poolt vastu võetud seadus¹³.

PS-i § 11 kohaselt võib põhiõigusi piirata ainult kooskõlas PS-iga, kui piirang on seaduses sätestatud, legitiimse eesmärgiga, vajalik demokraatlikus ühiskonnas ja proportsionaalne.

Eelnõu puudutab esmalt **eraelu puutumatuse õigust**, mis on tagatud PS-i §-s 26. Lisaks riivab eelnõu **isikuandmete kaitse õigust**, mis tuleneb PS-i § 44 lõikest 1 ja tuleb tõlgendada koostoides Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 8 ja IKÜM-iga, samuti Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga (EL) 2016/680, 27. aprill 2016, mis käsitleb füüsiliste isikute kaitset seoses pädevates asutustes isikuandmete töötlemisega süütegude tõkestamise, uurimise, avastamise ja nende eest vastutusele võtmise või kriminaalkaristuste täitmisele pööramise eesmärgil ning selliste andmete vaba liikumist ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu raamotsus 2008/977/JSK¹⁴ (edaspidi *õiguskaitse direktiiv*) ning mis on Eesti õigusesse üle võetud isikuandmete kaitse seaduses (edaspidi *IKS*).

Eraelu puutumatuse ja isikuandmete kaitse riive väljendub selles, et sõiduki registreerimisnumbri kaudu on võimalik tuvastada konkreetne isik (sõiduki omanik või vastutav kasutaja), kuigi andmete kogumine toimub avalikus ruumis. Euroopa Inimõiguste Kohus on korduvalt märkinud, et ka avalikus ruumis liikumise jälgimine võib kuuluda isiku eraelu kaitse alla, eriti kui tegemist on **süsteematilise ja automatiseeritud jälgimisega** (vt *Uzun vs. Saksamaa*, EIKo 2.09.2010, nr 35623/05). Ka Euroopa Kohus on rõhutanud, et **registreerimisnumbrit peetakse isikuandmeteks**, kui selle abil saab tuvastada füüsilise isiku (vt Euroopa Kohtu otsus *C-582/14, Breyer*, p 45–49).

Põhiõiguste piiramise lubatavuse hindamisel tuleb lähtuda PS-i §-st 11 ning Euroopa Liidu õiguse kohaselt ka **proportsionaalsuse põhimõttest** (õiguskaitse direktiivi artiklid 4 ja 8). PS-i § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas PS-iga. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Põhiõiguste piiramine, et kaitsta muud põhiseaduslikku väärtust, on eelkõige seadusandja ülesanne, mis ei välista kitsama kaalutusõiguse andmist täidesaatvale riigivõimule.

¹¹ RKPJKo III-4/1-1/94.

¹² RKHKo 3-3-1-41-00, p 4.

¹³ Narits, R.; Annus, T.; Ernits, M.; Kalmo, H.; Lindpere, H.; Madise, L.; Merusk, K.; Mälksoo, L. Põhiseaduse § 3 kommentaarid, kumm 19. lk 57–58.

¹⁴ ELT L 119, 4.5.2016, lk 89–131.

Seadusereservatsiooni põhimõtte¹⁵ kohaselt on kohustus seadusega sätestada ka need piirangud, mis riivavad põhiõigusi, kui PS selle otsesõnu ette näeb. Sättest tuleneb ka isiku subjektiivne õigus riigi vastu¹⁶. Kavandatud regulatsioon sätestab piirangud seaduse tasandil, täites õigusselguse ja seadusereservatsiooni põhimõtte nõuded.

Andmetöötlus toimub **seaduses sätestatud alustel ja selgelt määratletud eesmärkidel**. Andmete kogumise ja töötlemise eesmärk on avaliku korra ja julgeoleku kaitse, kuritegude ennetamine ja avastamine ning isikute ja esemete tagaotsimine. Need eesmärgid on tunnustatud legitiimsetena nii Eesti kui ka Euroopa õiguses (vt EIK, *S. and Marper vs Ühendkuningriik*, 4.12.2008, nr 30562/04 ja 30566/04, p 100 jj).

PS-i § 13 lõige 2 näeb ette, et seadus kaitseb igaühte riigivõimu omavoli eest. Määratletuse põhimõtte kohaselt peab seaduses olema täidesaatva riigivõimu tegevus piisavalt täpselt reguleeritud, et kohus saaks tõhusalt kontrollida täidesaatva riigivõimu tegevuse vastavust seadusele. Määratlemata õigusmõisted, abstraktsed koosseisud ja kaalutusõigus pole küll välistatud, aga mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda täpsem peab olema seaduse tekst. PS-i § 13 lõikest 2 tulenev õigusselguse põhimõte tähendab, et seadused ja muud õigusaktid peavad olema sõnastatud selgelt ja arusaadavalt ning olema piisavalt ammendavad ja täpsed, et igaühel oleks võimalik mõista regulatsiooni ja seada selle kohaselt oma käitumine.

Regulatsioon sisaldab mehhanisme, mis piiravad riivet üksnes vajalikule ulatusele. Andmete **säilitamisaeg on piiratud 45 päevaga**, mis on kooskõlas minimaalsuse põhimõttega. Samuti on sätestatud **juurdepääsuõigus ainult konkreetsetele asutustele ja ainult seadusega määratletud ülesannete täitmiseks** (eelnõukohase PPVS-i § 13¹ lõiked 3 ja 5). Kuigi andmete salvestamine ja säilitamine toimub kõikide sõidukite kohta, siis on **andmete reaalne kasutamine, see tähendab päringute tegemine jne, piiratud, mis oluliselt vähendab sellega kaasnevat põhiõiguste riive intensiivsust**. Salvestatud andmeid tohib kasutada vaid kuritegude avastamise, tõkestamise ja menetlemise eesmärgil, olulise või kõrgendatud ohu väljaselgitamiseks, tõrjumiseks või korrarikkumise lõpetamiseks ning tagaotsitavate isikute või esemete leidmiseks (eelnõukohase PPVS-i § 13¹ lõiked 2 ja 3). Lisaks toetab proportsionaalsuse põhimõtte täitmist numbrituvastuskaamera salvestise kande ja päringu **logimise nõue** (eelnõukohase PPVS-i § 13¹ lõige 8), mis aitab tagada kontrollitavuse ja vältida väärkasutust.

PS-i § 14 järgi on õiguste ja vabaduste tagamine nii seadusandliku, täidesaatva kui ka kohtuvõimu kohustus. Seadusandja peab kehtestama õigusnormid, mis on piisavalt määratletud ja kooskõlas PS-iga, täidesaatev võim järgima kehtestatud õigusnorme ning kohtuvõim kontrollima õigusnormide põhiseaduspärasust ja täidesaatva võimu tegevuse vastavust õigusnormidele.

Kuivõrd numbrituvastuskaamera andmeid säilitatakse ja töödeldakse POLIS-es, siis selle põhimääruses on toodud täpsemad reeglid andmete kaitsmiseks. POLIS põhimääruse § 23 lõike 1 kohaselt rakendatakse andmete kaitsmiseks organisatsioonilisi, füüsilisi ja infotehnoloogilisi turvameetmeid. **POLIS-e kasutamise õigus antakse** üksnes neile ametnikele ja töötajatele, kellel see on vajalik teenistuskohustustest tulenevalt. Andmete sisestamise ja päringute tegemise õiguste tase määratakse teadmishajadusest lähtuvalt tööülesannete täitmiseks. Õiguste taseme võib määrata kasutajagruppide kaupa või isikuliselt.

¹⁵ RKÜKo 3-4-1-10-00, p 31.

¹⁶ Lehis, L.; Lind, K. Põhiseaduse § 113 kommentaarid, komm 1. – Ü. Madise jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 4., täiend. Vlj. Tallinn: Juura 2017. lk 754.

Sõiduki numbrimärgi järgi päringu tegemisel **tuleb alati märkida päringu põhjus** – nt kriminaalasja number, dokumendi number, mille alusel päring tehakse. Ametnik peab olema võimeline ka tagantjärgi **põhjendada**, mis alusel ja eesmärgil ta auto numbrit otsis.

POLIS-e kasutamise õiguspärasust kontrollitakse **tarkvaraliste ja organisatsiooniliste meetmete** abil. Iga POLIS-esse tehtud päringu või kande (andmete lisamise, muutmise, sulgemise või kustutamise) kohta säilitatakse vähemalt järgmised andmed:

- 1) kasutaja nimi;
- 2) päringu või kande tegemise kuupäev ja kellaaeg.

Numbrituvastuskaamera salvestise kande ja päringu osas täpsustatakse eelnõukohase PPVS-i § 13¹ lõikes 8, et nende kohta säilitatakse kaks aastat alates päringu tegemisest järgmised logiandmed:

- 1) salvestise tegemise aeg ja koht;
- 2) mootorsõiduki või haagise registreerimisnumber;
- 3) salvestise kustutamise aeg;
- 4) päringu tegija ees- ja perekonnanimi ning isikukood või asutus, arvestades riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduses sätestatud;
- 5) päringu kuupäev ja kellaaeg;
- 6) päringu liik ja põhjendus.

Logiandmete säilitamine on keskne meede isikuandmete kaitse ja eraelu puutumatuse tagamisel, võimaldades kontrollida, kas andmete töötlemine toimub seaduslikult, eesmärgipäraselt ja õiguspäraselt. Logiandmete olemasolu loob võimaluse tagantjärele tuvastada, kes, millal ja mis eesmärgil andmeid kasutas või töötles, mis omakorda võimaldab tuvastada väärkasutust ja võtta vajadusel meetmeid selle tõkestamiseks.

Selline läbipaistvust ja kontrollitavust võimaldav süsteem tugevdab põhiõiguste kaitset, eelkõige isikuandmete kaitse õigust (PS-i § 26 ja § 43), aidates ennetada andmete omavolilist või ebaproportsionaalset kasutamist ning toetades riigi kohustust tagada isikuandmete töötlemise õiguspärasus. Logiandmete olemasolu on ka eelduseks sõltumatu järelevalve teostamiseks, sealhulgas AKI ja muude pädevate asutuste poolt.

Eeltoodust tulenevalt on logiandmete säilitamine vajalik ja proportsionaalne meede, mis aitab tagada avaliku võimu läbipaistvuse ning üksikisikute põhiõiguste kaitse tehnoloogiapõhises õiguskeskkonnas.

Kui PPA tuvastab andmekaitsealase rikkumise, teeb PPA teavituse AKI-le ja vajadusel puudutatud andmesubjektidele. Pöördumine AKI poole on kohustuslik olukorras, kus on aset leidnud isikuandmete töötlemisega seonduv rikkumine, mille iseloomu ning laadi arvestades kujutab see isikute õigustele ja vabadustele suurt ohtu.

Sellised meetmed on kooskõlas Riigikohtu praktikas väljendatud seisukohaga, et põhiõiguste riive lubatavus sõltub lisaks eesmärgile ka kasutatavate garantiide ja järelevalve mehhanismide olemasolust (vt RKHK otsus 3-3-1-15-12, p 22).

PS-i § 44 lõiked 2 ja 3 näevad ette, et kõik riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud on kohustatud seaduses sätestatud korras andma Eesti kodanikule tema nõudel informatsiooni oma tegevuse kohta, välja arvatud andmed, mille väljaandmine on seadusega keelatud, ja eranditult asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud andmed. Eesti kodanikul on õigus seaduses sätestatud korras tutvuda tema kohta riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes ning riigi ja kohalike omavalitsuste arhiivides hoitavate andmetega. Seaduse alusel võib seda õigust

piirata teiste inimeste õiguste ja vabaduste ning lapse põlvnemise saladuse kaitseks, samuti kuriteo tõkestamise, kurjategija tabamise või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamise huvides. PPVS-i § 7⁴⁸ lõike 2 kohaselt on PPA-l õigus piirata andmesubjekti õigusi, kui see on vajalik: 1) süüteo tõkestamiseks, avastamiseks, menetlemiseks või karistuse täideviimiseks; 2) teise isiku või andmesubjekti õiguste või vabaduste kaitseks; 3) riigi julgeoleku ohustamise takistamiseks; 4) avaliku korra kaitseks.

Sellised piirangud peavad alati põhinema selgelt sätestatud õiguslikul alusel, olema põhjendatud ja proportsionaalsed, arvestades, et põhiõiguste piiramine ei tohi minna kaugemale sellest, mis on vajalik legitiimse eesmärgi saavutamiseks. Samal ajal peab riik tagama, et isikutel oleks võimalik kasutada õiguskaitsevahendeid oma õiguste rikkumise korral ning et andmete töötlemise üle toimiks reaalne ja tõhus järelevalve.

Kokkuvõtlikult on andmesubjekti õiguste piiramine võimalik vaid selgelt piiritletud juhtudel ja põhjendatult, kuid ka sellisel juhul tuleb tagada läbipaistvus, kontrollitavus ning võimalus õiguste taastamiseks, mis on demokraatliku õigusriigi ja põhiõiguste tegeliku kaitse aluseks.

Andmekaitse aspektist on eelnõus arvestatud ka IKÜM-i ja IKS-i põhimõtetega, eelkõige:

- andmete minimaalsuse (eelnõu § 13¹ lg 4),
- kasutuseesmärgi piirangu (eelnõu § 13¹ lg 3 ja 5),
- säilitamisaja (eelnõu § 13¹ lg 7) ja
- läbipaistvuse/logimise (eelnõu § 13¹ lg 8) nõuetega.

Eelnõus sätestatud numbrituvastuskaamerate kasutuse regulatsioon kujutab endast eraelu puutumatuse ja isikuandmete kaitse õiguste riivet, kuid see on **PS-iga kooskõlas**, kuna:

- riive on sätestatud seaduses,
- selle eesmärk on legitiimne,
- see on vajalik ja proportsionaalne,
- rakendatakse piisavaid garantii- ja järelevalvemehhanisme,
- andmete säilitamine ja kasutamine on piiratud ulatusega.

Need tingimused toetavad seisukohta, et tegemist on **mõõduka** põhiõiguste riivega, **eeldusel**, et süsteemi rakendamisel järgitakse rangelt määratud kasutuseeskirju ja järelevalvemehhanisme.

Eelnõus sätestatud numbrituvastuskaamerate kasutus kujutab endast eraelu ja isikuandmete kaitse õiguste riivet, kuid see on PS-iga kooskõlas, kuna:

- piirang on **seaduses sätestatud**,
- eesmärk on **legitiimne** ja **vajalik**,
- rakendatakse **proportsionaalseid** ja **tõhusaid tagatiseid**,
- andmetöötlus on **piiratud ulatusega** ja **kontrollitav**.

Lisaks tuleb hinnata, kas meetme kasutamine on **vältimatult vajalik**. Alternatiivsed meetmed (nt patrullimine, manuaalne kontroll) ei pruugi olla piisavalt tõhusad ohtude ennetamisel või kuritegude avastamisel. Kuna jälgimisseadmestik võimaldab saavutada soovitud eesmärgi väiksema ressursikuluga ja suurema tõhususega, on selle kasutamine põhjendatud ja põhiseaduspärane.

2.4. Andmekaitsealane mõjuhindamine

Eelnõu võimaldab koguda ja töödelda sõiduki registreerimisnumbrit, mis on **isikuandmed**, kui need on seotud kindlakstehtava isikuga. Eelnõu reguleerib isikuandmete töötlemist õiguskaitse

eesmärgil ning peab seega olema kooskõlas **IKS-i** ja **õiguskaitse direktiiviga**. Osaliselt reguleerib eelnõu isikuandmete töötlemist ka haldusmenetluses, mistõttu tuleb tagada isikuandmete töötlemise õiguspärasus vastavalt **IKÜM-le** ja **PS-i §-le 44**.

Eelnõu on seotud isikuandmete töötlemisega järgnevate kavandatavate muudatuste puhul:

- 1) numbrituvastuskaamera salvestise loomine;
- 2) numbrituvastuskaamera salvestisele juurdepääsu andmine ja edasine töötlemine;
- 3) numbrituvastuskaamera salvestise säilitamine.

Mõjutatud sihtrühm on kõik Eesti territooriumil mootorsõiduki või haagisega liikluses osalevad isikud, kes mööduvad numbrituvastuse funktsiooni omavast avaliku ruumi kaamerast ning on jäädvustatud salvestisele.

2.4.1 Numbrituvastuskaamera salvestise loomine

Eelnõukohase PPVS-i § 13¹ lõikes 4 nähakse ette andmekoosseis, mida sisaldab numbrituvastuskaamera salvestis.

Numbrituvastuskaamera on avaliku ruumi kaamera, mis omab vastavat tehnilist funktsiooni, mille abil tehakse pilt mootorsõidukist või haagisest ning selle registreerimismärgile vastavast või sarnanevast objektist (luuakse foto, kus fookuses on sõiduki registreerimismärk). Täiendavalt talletatakse numbrituvastuskaamera poolt ka aeg ja kaamera asukoht, millest mootorsõiduk või haagis möödus. Lisaks võivad loodavale salvestisele jääda ka isikud, kes sõidukis viibivad (eelkõige juht ning tema kõrvalistuja) või sõiduki vahetusläheduses viibivad isikud, näiteks jalakäija ülekäigurajal. See, kas sõidukis viibivad isikud on samuti salvestiselt näha, sõltub numbrituvastuskaamera resolutsioonist ja teravusest, mis kaamerate lõikes varieeruvad. Pildi resolutsiooni ja teravust mõjutab ühe tegurina valgustus ja ilmastikuolud – näiteks kas pilt on tehtud öösel, udus, vastu päikest, kas kaamera on puhas jne. Samuti on mõjutavaks teguriks ka see, millisele kõrgusele ja millise nurga alla kaamera paigutatud on. Seega sõltuvalt ilmastikust ja kaamera nurgast võib olla näha sõidukis olevad isikud, kuid nende tuvastamiseks tuleb salvestist täiendavalt edasi töödelda, et isikud tuvastada, süsteemi poolt isikuid automaatselt ei tuvastata. Numbrituvastuskaameral puudub funktsionaalsus, mis võimaldaks teostada näotuvastust.

Kokkuvõttes võib muudatuse andmekaitsealast mõju pidada pigem väikseks, kuna esmases isikuandmete töötlemise etapis toimub andmekorje eesmärgiga talletada foto mootorsõidukist või haagisest ning fookustatakse sealjuures sõiduki registreerimise numbrit, eesmärk ei ole tuvastada isikuid. Seega numbrituvastuskaamera salvestise loomine on esmane samm isikuandmete töötlemisel ning see on kõige vähem füüsiliste isikute eraelu puutumatust riivav töötlemistoiming, kuivõrd igal möödasõidul numbrituvastuse funktsiooniga avaliku ruumi kaamerast ei pruugi salvestisele talletuda isikud ning automaatselt ei seota registreerimise numbrit isikuga – näiteks sõiduki omaniku, vastutava kasutaja või kasutajaga. Salvestise loomise eesmärk on luua teave, mis võimaldab eelnõukohase PPVS-i § 13¹ lõike 3 punktide 1–3 ning sama paragrahvi lõike 5 punktides 1–2 nimetatud ülesannete täitmist.

2.4.2 Numbrituvastuskaamera salvestisele juurdepääsu andmine

Eelnõukohase PPVS-i § 13¹ lõikes 5 sätestatakse asutused, kellel on lisaks PPA-le numbrituvastuskaamerate salvestistele juurdepääs. Numbrituvastuskaamera salvestisele juurdepääsu saamiseks eelduseks on seadusest tulenev õiguslik alus ning teenistuskohustustest tulenev vajadus.

POLIS põhimääruse § 23 lõike 2 kohaselt antakse infosüsteemi kasutamise õigus üksnes neile teenistujatele, kellel see on vajalik teenistuskohustustest tulenevalt. Tulenevalt sama paragrahvi lõikest 3 määratakse andmete sisestamise ja päringute tegemise õiguste tase teadmisvajadusest lähtuvalt tööülesannete täitmiseks. Õiguste taseme võib määrata kasutajagruppide kaupa või isikuliselt. Numbrituvastuse süsteemi juurdepääs on lisatud kasutajarollidele. Kasutajaroll antakse teenistuskohustustest tulenevalt. Kui kasutajale on antud kasutajaroll, millele ei ole lisatud numbrituvastuskaamera salvestiste andmetele ligipääsu võimaldavat õigust, siis kasutaja nendele andmetele juurdepääsu ei oma. PPA kasutajatele antakse nimetatud ülesannete täitmiseks juurdepääs numbrituvastuskaamera andmetele rollipõhiselt. Teistele eelnõukohase PPVS-i § 13¹ lõikes 5 nimetatud asutustele on loodud eraldi rollid, mis võimaldavad neile juurdepääsu enda seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks – MTA-l TS-i §-ga 4 sätestatu ning julgeolekuasutustel julgeolekuasutuste seaduses (edaspidi *JAS*) sätestatud ülesannete täitmiseks.

Numbrituvastuskaameraga loodud salvestisele juurdepääsu omamine võimaldab teha POLIS-est päringuid erinevatel õiguslikel alustel alljärgnevalt:

- **Jälitustegevuse raames:**

- ✓ PPVS § 3 lõige 1 punkt 7 (PPA ülesanneteks on süütegude menetlemine);
- ✓ KrMS § 212 lõige 1 (kohtueelset menetlust toimetavad PPA ning Kaitsepolitseiamet, kui KrMS-i § 212 lõikes 2 ei ole sätestatud teisiti);
- ✓ KrMS § 15² lõige 1 (kriminaalmenetluses on menetlejal õigus töödelda isikuandmeid, sealhulgas eriliiki isikuandmeid, mis on vajalikud kohtueelse menetluse ja kohtumenetluse läbiviimiseks, tõendite kogumiseks, kriminaalasjas tehtud lahendi täitmisele pööramiseks, jälitustoimingu tegemiseks või muu KrMS-is sätestatud eesmärgi saavutamiseks);
- ✓ KrMS § 126² lõige 1 (PPA, Kaitsepolitseiamet, MTA, Sõjaväepolitsei ning Justiits- ja Digiministeeriumi vanglate osakond ja vangla (edaspidi *jälitusasutus*) võivad teha jälitustoimingu järgmistel alustel:
 - 1) vajadus koguda teavet kuriteo ettevalmistamise kohta selle avastamise või tõkestamise eesmärgil;
 - 2) tagaotsitavaks kuulutamise määruse täitmine;
 - 3) vajadus koguda teavet konfiskeerimismenetluses vastavalt KrMS-i 16¹. peatükis sätestatule;
 - 4) vajadus koguda kriminaalmenetluses teavet kuriteo kohta).
- ✓ KrMS § 126¹ lõige 8 (jälitusasutusel on õigus töödelda jälitustoimingu tegemisel ka andmeid, mis pärinevad muudest allikatest kui jälitustoimingud);
- ✓ KrMS § 63 lõige 1 (tõend on kahtlustatava, süüdistatava, kannatanu, tunnistaja või asjatundja ütlus, ekspertiisiakt, eksperdi antud ütlus ekspertiisiakti selgitamisel, asitõend, uurimistoimingu, kohtuistung ja jälitustoimingu protokoll või videosalvestis, samuti muu dokument ning foto või film või muu teabetalletus).

- **Tagaotsimise raames:**

- ✓ PPVS-i § 3 lõige 1 punkt 7; KrMS-i § 140 lõige 3 (tagaotsitavaks kuulutamise määrus edastatakse täitmiseks jälitusasutusele, kelle menetluses on või kelle menetluses oli tagaotsimise aluseks olev kriminaalasi. Kui kriminaalasi on või oli jälitusasutuseks mitteoleva uurimisasutuse menetluses, edastatakse tagaotsitavaks kuulutamise määrus täitmiseks PPA-le); KrMS-i § 15² lõige 1, § 126¹ lõige 8, § 126² lõige 1.

- **Isikute asukoha tuvastamise raames:**
 - ✓ PPVS-i § 3 lõige 1 punkt 1 (politsei ülesandeks on avaliku korra kaitse KorS-is sätestatud alusel ja korras).
- **Rahvusvahelise koostöö raames:**
 - ✓ PPVS-i § 3 lõige 1 punkt 7, KrMS-i § 212 lõige 1; KrMS-i § 15² lõige 1, § 126² lõige 1, § 126¹ lõige 8; PPVS § 7⁴⁶ lõige 2 (politseil on seaduse, välislepingu või Euroopa Liidu õigusakti täitmiseks õigus edastada isikuandmeid, sealhulgas eriliiki isikuandmeid, välisriigile või rahvusvahelisele organisatsioonile.), KrMS-i 19. ptk (rahvusvaheline koostöö kriminaalmenetluses).
- **Avaliku korra kaitseks:**
 - ✓ PPVS-i § 3 lõige 1 punkt 1.

Juurdepääsuõiguse omamine ei suurenda igal juhul kõikide andmesubjektide põhiõiguste riivet, päring käivitatakse üksnes põhjendatult, menetleja igakordse otsusega, selleks vajaliku õigusliku aluse olemasolul. Juurdepääsuõigust omav isik on kohustatud omama piisavaid teadmisi isikuandmete töötlemise nõuetest ning isikuandmete kaitset reguleerivate õigusaktide nõudeid ka kõrvalekaldumatult järgima.

Päringu käivitamise puhul ei töödelda eriliiki isikuandmeid. Töödeldavateks isikuandmeteks on mootorsõiduki või haagise registreerimismärgilt tuvastatud registreerimisnumber, liikluses osalenud sõiduki fotografeerimise aeg ja koht ning mootorsõidukis viibinud või selle vahetus läheduses viibinud isikud (eeldusel, et nad on fotol näha). Hilisemate isikuandmete töötlemistoimingute puhul töödeldakse ka sõiduki omaniku, vastutava kasutaja ning kasutaja isiku üldandmeid. Tuvastamaks võimalikke väärkasutusi, kus numbrituvastuskaamera salvestisele juurdepääsuõigust omav teenistuja käivitab päringu omamata selleks õiguslikku alust, on PPA rakendanud sisekontrollilised meetmed. Eelnõukohases PPVS-i § 13¹ lõikes 8 tuuakse logiandmed, mis säilitatakse numbrituvastuskaamera salvestise kande ning päringu kohta. Eelnõukohase PPVS-i § 13¹ lõikes 5 nimetatud asutused peavad samuti tagama, et nende teenistujad omaksid piisavaid teadmisi isikuandmete kaitset reguleerivatest ning konkreetse isikuandmete töötlemistoimingu puhul kohalduvatest õigusaktidest ning rakendama samuti asutusesiseseid sisekontrollilisi meetmeid, mis aitaksid tuvastada võimalikke väärkasutusi.

Kuigi juurdepääsuõiguse realiseerimine toob küll kaasa suurema põhiõiguste riive, sealhulgas eraelu puutumatuse riive, ei puuduta see kõiki isikuid, kelle isikuandmeid töödeldakse eelnõuga kavandatud sätte (PPPVS § 13¹ lg 4) kohaselt numbrituvastuskaamera salvestise abil. Edasine isikuandmete töötlemine toimub menetluste raames, mille puhul on seadusandja juba varasemalt ette näinud suurema riive isiku eraelule.

2.4.3 Numbrituvastuskaamera salvestiste säilitamine

Kokkuvõttes võib muudatuse andmekaitsealast mõju hinnata väikeseks, kuna numbrituvastuskaamera poolt ei toimu automaatset isikute tuvastamist ning registreerimisnumbri sidumist mootorsõiduki või haagise omaniku, vastutava kasutaja või kasutajaga. Suurema riivega isikuandmete töötlemise toimingud toimuvad erinevate asutuste seadusest tulenevate ülesannete täitmise raames, mille puhul on seadusandja poolt lubatud suurem privaatsuse riive. Numbrituvastuskaamera salvestisega seotud isikuandmete töötlemistoimingud on kontrollitavad ning piiritletud seadusest tulenevate õiguslike alustega.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Seaduseelnõu eesmärk on selgelt reguleerida numbrituvastuskaamerate kasutamist ja nendega salvestamist ning tagada nende vastavus põhiõiguste kaitse nõuetele PPVS-i kontekstis. Eelnõuga täiendatakse PPVS-i sätteid, võimaldades PPA-l rakendada kaasaegseid tehnoloogilisi lahendusi ühiskonna turvalisuse tagamiseks selgelt määratletud ja ühiskonnale vastuvõetava mandaadi alusel.

Eelnõuga täiendatakse PPVS-i 3. peatüki 1. jagu §-ga 13¹, milles sätestatakse numbrituvastuskaamerate definitsioon ja selle andmete töötlemine:

Lõike 1 kohaselt on numbrituvastuskaamera KorS-i § 34 lõikes 1 nimetatud jälgimisseadmestik, mis tuvastab automaatselt mootorsõiduki või haagise ning selle registreerimismärgi. See tähendab, et numbrituvastuskaamerat käsitletakse avalikus kohas toimuva jälgimiseks pilti edastava või salvestava jälgimisseadmestikuna, millel on tehnoloogiline võimekus automaatselt tuvastada mootorsõidukit või haagist ning selle registreerimismärki. Käesoleva lõikega saab numbrituvastuskaamera selge legaaldefinitsiooni, mis piiritleb selle kaamera olemuse kuid samuti kasutamise ulatuse. Viimane tuleneb asjaolust, et numbrituvastuskaamera on endiselt avalikus kohas paiknev avalik jälgimisseadmestik. Seega allub ka numbrituvastuskaamera KorS-i §-s 34 sätestatud regulatsioonidele, sealhulgas tähistamise nõuetele.

Lõige 2 näeb ette, et PPA võib salvestada numbrituvastuskaameraga foto mootorsõidukist või haagisest ning selle registreerimismärgist ning seda käesolevas paragrahvis sätestatud alustel kasutada ja säilitada. Numbrituvastuskaamera salvestab automaatsel fotosid kõikidest sõidukitest, mis asuvad tema vaateväljas, ning töötleb automaatselt salvestise pinnalt nende registreerimismärke selliselt, et esmalt leitakse kaadrist sõiduki registreerimismärk, seejärel eraldatakse registreerimismärgi tähemärgid üksteisest ning lõpuks tuvastatakse ja muudetakse need tähed tekstiks. Saadud andmeid kasutatakse käesoleva paragrahvi lõike 3 alusel võrdlemiseks erinevates andmebaasides märgitud huvipakkuvate registreerimisnumbritega, näiteks nendega, mis teadaolevalt on tagaotsitavate, kahtlustatavate või ohus olevate isikute kasutuses.

Fotode salvestamine on vajalik, sest sellega lahendatakse käesolevalt regulatsioonide tõlgendamises tekkinud õigusselgusetus. Kui kehtiv õigus võimaldab KorS-i § 34 lõike 1 alusel kasutada ohu väljaselgitamiseks ja tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks kasutada avalikus kohas toimuva jälgimiseks pilti edastavat või salvestavat jälgimisseadmestikku, kuid jätab osaliselt lahtiseks salvestiste säilitamise, siis lisatav säte peaks selle ebaselguse lõplikult lahendama. Lõike sisuks on kõigi kaamera vaateväljas olevate sõidukite registreerimismärkide automaatne salvestamine. Ehkki lõige võimaldab kõikide sõidukite salvestamist, on salvestiste kasutamine oluliselt piiratud eelnõu lõikes 3 sätestatud tingimustega. See tähendab, et kuigi salvestis on andmebaasis, on selle kasutamine lubatud üksnes juhtudel, kus selleks esineb väga kaalukas õiguskaitsealine vajadus, näiteks seoses raske kuriteo uurimisega, tagaotsitava isiku asukoha kindlakstegemisega või teadmata kadunud isiku otsimisega.

Numbrituvastuskaamera paigaldamise aluseks on ohuhinnang. PPA-l on salvestamise põhjendamiseks kohustus koostada ohuhinnang, mis peab põhinema faktidel või korrakaitseorgani teaduslikel või tehnilistel teadmistel või Euroopa Liidu õigusaktist tuleneval järelevalvekohustusel ning lähtuma võrdse kohtlemise põhimõttest. Numbrituvastuskaamera paigaldamise vajadus ohuhinnangu alusel võib tuleneda näiteks sellest, et kaamera mõjupiirkonnas asuvat magistraalteed kasutavad kurjategijad oma liikumisel kuriteopaikadele või sealt lahkudes. Sellisel juhul on võimalik objektiivse teabe põhjal järeldada, et kõnealuses

piirkonnas esineb oht, mida on vajalik jälgimisseadmetiku abil salvestada. Selline järeldus võib põhineda ka loogilisel järeldusel, mis võtab arvesse riigi geograafilist asukohta ja taristut ning rahvusvahelise kuritegevuse trende.

Kuivõrd andmete analüüsimine on võimalik üksnes olemasolevate andmete piires, piiraks salvestamise selge puudumine oluliselt politsei suutlikkust tuvastada konkreetsete õigusrikkumiste toimepanijaid. Seda eriti olukorras, kus Eesti kohtupraktikas on kujunenud üldtuntud teadmiseks asjaolu, et raskete kuritegude toimepanijate tegevust iseloomustavad reeglina konspireeritus ja varjatud tegutsemisviisid ning Euroopa Liidu raske ja organiseeritud kuritegevuse põhjustatud ohtude 2021. aasta hinnangu (SOCTA)¹⁷ kohaselt tegutseb 70 % kuritegelikest võrgustikest enam kui kolmes liikmesriigis ning üle 80 % neist on seotud peamiste piiriüleste kuritegudega nagu uimastikaubandus, varavastased kuriteod, inimkaubandus ja rändajate ebaseaduslik üle piiri toimetamine¹⁸.

Lõikes 3 määratakse andmete kasutamise eesmärgid. Säte näeb ette, et PPA võib seaduses sätestatud või välislepingust või Euroopa Liidu õigusaktist tulenevate ülesannete täitmiseks kasutada numbrituvastuskaamerat ja selle salvestist:

- 1) kuritegude avastamiseks, tõkestamiseks ja menetlemiseks;
- 2) kõrgendatud või olulise ohu välja selgitamiseks, tõrjumiseks või korrarikkumise lõpetamiseks;
- 3) tagaotsitavate isikute ja esemete asukoha kindlaks tegemiseks.

Kuigi lõike 2 kohaselt teeb numbrituvastuskaamera foto igast tema vaateväljas olevast sõidukist ning PPA-l on Euroopa Liidu õigusaktidest, välislepingutest ja PPVS-i §-st 3 tulenevalt lai ülesannete ring, piirab käesolev eelnõu oluliselt numbrituvastuskaamerate kasutamist politsei ülesannete täitmisel. Salvestiste töötlemine on lubatud ainult selgelt määratletud eesmärkidel.

Esiteks, tohib PPA eelnõu kohaselt kasutada numbrituvastuskaamera salvestist ainult kuritegude avastamiseks, tõkestamiseks ja menetlemiseks. Numbrituvastuskaamera salvestise kasutamine väärtegude või distsiplinaarsüütegude, kui vähem raskete rikkumiste uurimisel, on keelatud, sest niivõrd invasiivne ja ulatuslik riive oleks põhiõiguste kaitse seisukohast ebaproportsionaalne.

Teiseks, korrakaitseelisel eesmärgil on numbrituvastuskaamera salvestise kasutamine lubatud vaid kõrgendatud või olulise ohu väljaselgitamiseks, tõrjumiseks või korrarikkumise lõpetamiseks. KorS-i § 5 lõike 3 kohaselt tähendab oluline oht ohtu isiku tervisele, olulise väärtusega varalisele hüvele¹⁹, keskkonnale või kuriteo toimepanemise ohtu. Näiteks ei ole lubatud numbrituvastuskaamera abil tuvastada tehnöülevaatuseta sõiduki osalemist teeliikluses, kuivõrd sellise rikkumisega ei põhjustata tõenäoliselt olulist ohtu. Küll aga võib olla lubatav numbripäringu teostamine hädaabikõne järgselt sõiduki kohta, mille juht käitub liikluses ebaadekvaatselt või millest pudeneb lasti. Kõrgendatud oht tähendab KorS-i § 5 lõike 4 kohaselt ohtu isiku elule, kehalisele puutumatusele, füüsilisele vabadusele, suure väärtusega varalisele

¹⁷ Vt lähemalt: <https://www.europol.europa.eu/publication-events/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-socta-2021>

¹⁸ Europol (2021), European Union serious and organised crime threat assessment, a corrupting influence: the infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crime, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, Luksemburg.

¹⁹ KorS § 5 lõike 8 punkt 1 sätestab, et olulise väärtusega varalise hüve kvalifitseerimiseks peab see ületama kehtivat palga alammäära ühes kuus kümnekordselt. Vastavalt Vabariigi Valitsuse 19.12.2024 määrusele nr 87 „Töötasu alammäära kehtestamine“ §-le 1 on 2025. aasta täistööajaga töötasu alammäär 886 eurot, mis tähendab, et olulise väärtusega varaline kahju peab olema vähemalt 8 860 eurot.

hüvele²⁰, suure keskkonnakahju tekkimise või raskete kuritegude toimepanemise ohtu. Kõrgendatud ohu tuvastamiseks on numbrituvastuskaamera kasutamine lubatud näiteks siis, kui politseile laekub teade suitsiidse isiku kohta. Sellisel juhul on põhjendatud tema kasutuses oleva sõiduki asukoha väljaselgitamine, et oleks võimalik järgnevalt välja selgitada oht tema elule. Selline selge rahaline ja sisuline eristus tagab, et numbrituvastuskaamerate kasutamine on proportsionaalne ja suunatud ühiskonnale ohtlike olukordade ennetamisele ja lahendamisele, kaitstes samal ajal isikute eraelu puutumatust.

Kolmandaks nähakse eelnõuga PPVS-is eraldi võimalus kasutada numbrituvastuskaamera salvestisi tagaotsitavate isikute ja esemete asukoha kindlakstegemiseks. Kuigi see eesmärk ei pruugi alati olla seotud kuriteo menetlemise või olulise või kõrgendatud ohuga, kaalutakse indiviidi huve riigi huvidega avaliku korra tagamisel ja õiguskaitse tõhusal korraldamisel. Riigi huvi prevaleerib, kuna riik peab suutma kehtestatud reegleid jõustada ning tagama teiste isikute õiguste kaitse, olles seeläbi võimeline säilitama oma autoriteedi ja ühiskonna turvalisuse.

Numbrituvastuskaamera rakendamine käesoleva eelnõu ja KorS-i § 34 lõike 1 tähenduses võib seega toimuda kahel viisil: proaktiivselt ehk etteulatuvalt ja reaktiivselt ehk tagantjärele.

Proaktiivse kasutuse puhul sisestatakse numbrituvastussüsteemi eelnevalt konkreetne registreerimismärk, mis on seotud mõne uurimistoiminguga, tagaotsimise või muu õiguskaitseasutuse õiguspärase huviga, sealhulgas Schengeni infosüsteemi (SIS II) hoiatusteadetega. Kui vastava registreerimismärgiga sõiduk satub mõne numbrituvastusfunktsiooniga varustatud kaamera vaatevälja, edastatakse teade tabamuse kohta automaatselt pädevale õiguskaitseasutusele, kes on registreerimismärgi süsteemi sisestanud. Selline proaktiivne seiremehhanism on kasutusel alates 2018. aastast vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EL) 2018/1862, millega kehtestatakse Schengeni infosüsteemi (SIS II) kasutamise õiguslik raamistik. Määruse kohaselt on politsei- ja piirivalveasutustel võimalik automaatselt võrrelda sõidukite registreerimismärke SIS II andmebaasis sisalduvate hoiatusteadetega ning edastada tuvastatud vasted otsingut teostavale liikmesriigi asutusele. Selline võimekus toetab nii kriminaalmenetluses kui ka halduskorras tehtavate toimingute tõhusust, sh vara tagasi saamist või isikute asukoha kindlakstegemist.

Reaktiivne kasutus tähendab andmete töötlemist juba toimunud sündmuse või olemasoleva teabe põhjal. Arvestades, et numbrituvastuskaamerate salvestisi säilitatakse eelnõu kohaselt 45 päeva, on nimetatud ajavahemiku jooksul uurimisasutustel võimalik kasutada salvestatud andmeid juhtumite tagantjärele analüüsimiseks. Kui uurimise käigus selgub konkreetne registreerimisnumber, on võimalik kontrollida, kas vastav sõiduk on nimetatud perioodi jooksul mõne kaamera vaateväljast möödunud, ning määrata kindlaks selle liikumise aeg ja asukoht.

Lisaks võimaldavad salvestatud pildid tuvastada sõidukeid ka olukorras, kus registreerimismärk ei ole esialgu teada. Näiteks juhul, kui on teada, et sõiduk võis liikuda teatud ajavahemikul kindla numbrituvastuskaamera vaateväljas, saab läbi vaadata selle ajavahemiku salvestised. Visuaalse teabe alusel on võimalik tuvastada konkreetne tuvastamist vajav sõiduk (nt punast värvi, kindlat marki sõiduk) ning sellel nähtav registreerimismärk. Registreerimismärgil oleva registreerimisnumbri alusel on võimalik teha päringuid riiklikesse andmekogudesse, et saada teavet sõiduki omaniku või vastutava kasutaja kohta. See omakorda võimaldab menetlustoimingut raames küsitleda sõiduki omanikku või vastutavat kasutajat, et välja selgitada, kes sõidukit kõnealusel ajal nendele teadaolevalt kasutas. Reaktiivne kasutus

²⁰ KorS § 5 lõike 8 punkt 2 sätestab, et suure väärtusega varalise hüve kvalifitseerimiseks peab see ületama kehtivat palga alammäära ühes kuusajakordselt. Vastavalt Vabariigi Valitsuse 19.12.2024 määrusele nr 87 „Töötasu alammäära kehtestamine“ §-le 1 on 2025. aasta täistööajaga töötasu alammäär 886 eurot, mis tähendab, et olulise väärtusega varaline kahju peab olema vähemalt 88 600 eurot.

võimaldab seeläbi kasutada salvestatud teavet õiguskaitselistel eesmärkidel ka hilisema menetluse raames.

Seadusandja on KorS-i seletuskirjas²¹ selgitanud, et videokaamerate (sh pildi salvestamise võimekusega kaamerate) kasutamine peab olema sisuliselt paindlik ja avatud, et võimaldada nende rakendamist vastavalt olukorrale nii reaalajas kui ka tagantjärele. Salvestisi võib kasutada mitte ainult vahetuks ohu tõrjumiseks, vaid ka hilisemaks analüüsiks, sealhulgas rikkumiste tuvastamiseks ja menetluste läbiviimiseks. Seetõttu ei ole KorS-i §-s 34 ette nähtud kinnist loetelu salvestiste kasutusotstarvetest. Numbrituvastuskaamerad kuuluvad sellesse raamistikku kui pildi salvestamise ja edastamise võimekusega jälgimisseadmed, mille kasutamine toetub samale loogikale – nii ennetavale kui tõendite kogumise eesmärgile. Eesti kohtupraktikas on automaatsete numbrituvastuskaamerate salvestiste kasutamine kriminaalmenetluses korduvalt tunnistanud lubatavaks ja usaldusväärseks tõendiks. Näiteks selgitas Tartu Ringkonnakohus oma 24.10.2022 otsuses nr 1-20-9456, et süsteemist kogutud andmed, mis kajastavad sõiduki liikumist ja kasutamist, on olulised süüdistatavate kuritegelikus tegevuses osalemise tõendamiseks ning võimaldavad jälgida sõiduki teekonda ja luua seoseid toimepandud kuriteoga. Varasemat seisukohta kinnitas Tartu Ringkonnakohus ka 31.10.2023 otsuses nr 1-22-8040, tunnistades nii PPA kui ka MTA automaatse numbrituvastussüsteemi andmed usaldusväärseteks ja lubatavateks tõenditeks varguse uurimisel, sealhulgas sõiduki liikumise tõendamisel üle riigipiiri, kuivõrd kohtu hinnangul olid andmed korrektselt vormistatud ning nende usaldusväärsus piisavalt tõendatud. Seda, et PPA numbrituvastuskaamerate salvestised on kriminaalmenetluses lubatavad ja usaldusväärsed tõendid, mille kasutamine ei riku menetlusosaliste põhiõigusi ega andmekaitseõigusi, on leidnud ka Harju Maakohus 25.04.2023 otsuses nr 1-21-6018.

Lõikes 4 on sätestatud andmekooseis, mida töödeldakse numbrituvastuskaamera salvestise raames. Salvestis sisaldab järgmisi andmeid:

1. foto mootorsõidukist või haagisest ning selle registreerimismärgist;
2. mootorsõidukis või selle vahetus läheduses viibivad isikud, kui nad on nimetatud fotol;
3. mootorsõiduki või haagise registreerimismärgilt automaatselt tuvastatud registreerimisnumber;
4. mootorsõiduki või haagise fotografeerimise aeg ja koht.

Sätte eesmärk on selgelt määratleda, millised andmed kuuluvad numbrituvastuskaamera salvestise koosseisu. See tagab nii andmete kogumise õigusliku selguse ja läbipaistvuse kui ka isikute põhiõiguste kaitse, vältides liigset andmekogumist. Samuti kindlustab see tehniliste süsteemide toimimise kooskõla kehtivate õigusnormidega.

Punktis 1 nimetatud foto on keskne element automaatse tuvastusprotsessi toimimises, kuna see võimaldab süsteemil registreerimismärgi kaadrilt kindlaks teha ja seejärel selle sisu masinloetavalt välja võtta. Protsessi käigus tuvastab süsteem esmalt pildilt registreerimismärgi asukoha, seejärel jagab märgil olevad tähemärgid eraldi üksusteks ning lõpuks tuvastab iga märgi tähenduslikult ja teisendab selle tekstiks. Kuna andmebaasidesse on registreerimisnumbrid salvestatud tekstina, on see samm vajalik, et teha automaatne võrdlus – pildilist infot ei ole võimalik otseselt tekstipõhise infoga võrrelda. Lisaks tehnilisele otstarbele võimaldab foto teha vajadusel ka visuaalset kontrolli. Näiteks võib pildi põhjal ilmned, et konkreetne registreerimisnumber on kinnitatud sõidukile, mille välimus ei vasta sellele, mida otsitakse.

²¹ Korrakaitseseadus 49 SE, <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4/>

Punkti 2 eesmärk on kirjeldada fotol kajastuvaid täiendavaid olulisi asjaolusid, eelkõige konkreetses liiklussituatsioonis viibivaid füüsilisi isikuid. Kuigi seaduse eesmärk ei ole isikute teadlik jäädvustamine ega tuvastamine, võivad fotole jääda mootorsõidukis või selle vahetusläheduses viibivad isikud – peamiselt juht ja eesmine kaasreisija.

Eelnõukohased muudatused ei luba ega nõua isikute sihipärast jäädvustamist. Arvestatakse aga, et isikute juhuslik jäädvustamine on kaamera töö eripära tõttu võimalik. Isikute tuvastamise all peetakse silmas olukorda, kus isikut võib fotolt visuaalselt ära tunda – näiteks juhul, kui tegemist on avalikkusele tuntud isikuga, isiku välimus on eelnevalt teada või on olemas võrdluspilt. Samas ei ole automaatne isikutuvastus süsteemi eesmärk ega funktsioon. Salvestatud kujutist ei töödelda selleks, et automaatselt isikuid tuvastada või seostada neid muude isikuandmetega, nagu nimi või isikukood. Isikuandmete sidumine toimub üksnes siis, kui selleks on eraldi õiguslik alus (nt kriminaalmenetluses tehtava päringu raames). Seega ei ole tegemist sihipärase isikuandmete töötlemisega, vaid tehnilise paratamatusega, mis on seotud kaamera tööpõhimõttega.

Eraelu puutumatuse riivet on tulevikus võimalik vähendada tehniliste lahendustega, näiteks rakendades automaatset hägustamist numbrituvastuskaamera salvestisel neis piirkondades, kus isikud võivad olla tuvastatavad – eeskätt sõiduki esiklaasi piirkonnas. Selline tehniline lahendus raskendaks sõidukis viibivate isikute tuvastamist ning vähendaks isikuandmete töötlemisega kaasnevaid riske. Sarnaseid lahendusi kasutatakse avalikus sektoris juba täna, näiteks vanglates ja arestimajades, kus kaamerate salvestusaladel hägustatakse visuaalselt tundlikke piirkondi, nagu kambrite sanitaaralad.

Kuna PPA on numbrituvastuskaamerate kasutamise praegu peatanud ning sobivate tehniliste lahenduste väljatöötamine ja kasutuselevõtmine võib võtta arvestatavat aega, siis ei ole võimalik käesoleva eelnõuga pakkuda tehnilist lahendust salvestiste hägustamiseks vms. Kui PPA ei saa numbrituvastuskaameraid ja nende salvestisi kasutada, suureneb oluliselt nii raskete kuritegude toimepanemise kui ka nende avastamata ja tõkestamata jäämise risk. Seetõttu ei ole ka põhjendatud keelata kaamerate kasutamist kogu perioodiks, kui sobiva tehnilise lahenduse väljatöötamine või leidmine kestab. Käesoleva eelnõuga tagatakse isikuõiguste kaitse oluliselt paremini ja selgemalt kui seni, mistõttu võimaldab see kaamerate kasutamist piiratud kujul õiguspäraselt jätkata ka ülemineku perioodil.

Ühe tulevikulahendusena võiks kaaluda süsteemi, kus tundlik ala (nt esiklaas või konkreetselt isiku kujutis) oleks salvestisel vaikimisi kaetud ning selle nähtavaks muutmine oleks lubatud ainult põhjendatud taotlusel ja kohtu loal. See võimaldaks kasutada salvestisi tõendina kriminaalmenetluses, kus on vajalik isikutuvastus, kuid kaitseks muul ajal asjassepuutumatute isikute privaatsust. Selline lahendus tagaks kõige tugevama tasakaalu õiguskaitse eesmärgi ja eraelu kaitse vahel, kuid ei ole tehnoloogiliselt ega menetluslikult praegu kiireloomuliselt rakendatav. Avaliku korra kaitsel Ohutõrjumisel ei ole kohtu loale allutamine siiski mõistlik, kuna need olukorrad on tihti ajakriitilised.

Kuna eelnõu vajab kiireloomulist vastuvõtmist, ei ole sellise tehnilise lahenduse rakendamine praeguses etapis võimalik. See eeldaks põhjalikku tooteanalüüsi, tehnilist piloteerimist ning täiendavaid investeeringuid. Eriti keeruliseks muudab lahenduse leidmise asjaolu, et sõidukite mõõtmised ja kaamerapiltide vaatenurgad on väga erinevad, mistõttu universaalse ja usaldusväärse lahenduse arendamine on tehniliselt keeruline.

Punktis 3 loetletud mootorsõiduki või haagise registreerimismärgilt tuvastatud registreerimisnumber on automaatselt loetud tekstiline teave, mis võimaldab andmeid võrrelda registrite või keelunimekirjadega. Registreerimismärgilt (pilt) tuvastatud

registreerimisnumbrite (tekst) põhjal tehakse automaatne võrdlus erinevates andmekogudes sisalduvate huvipakkuvate numbritega, sealhulgas näiteks nende sõidukitega, mis on seotud tagaotsitavate, kahtlustatavate või ohus olevate isikutega. Selline võrdlus võimaldab õigeaegset reageerimist ja vajalike toimingute algatamist õiguspärasel alusel. Registreerimisnumber kui tekst on peamine identifikaator, mille abil on vajadusel võimalik seostada sõiduk tema omaniku või vastutava kasutajaga.

Punktis 4 sätestatakse, et lisaks sisaldab salvestis metaandmeid, mis määratlevad, millal ja kus sõiduk on jäädvustatud. Aeg ja asukoht on olulised hilisema kontrolli või tõendusmaterjali kasutamiseks, sealhulgas kohtumenetluses, ning andmete töötlemise ja kasutamise õiguspärasuse tagamiseks.

Kui inimene soovib teada, milliseid isikuandmeid, sealhulgas kaamerasalvestised millelt isik on tuvastatav, tema kohta PPA töötleb, siis on isikul tulenevalt IKÜM-i artiklist 15 (Andmesubjekti juurdepääsuõigus) õigus saada kinnitust selle kohta, kas tema isikuandmeid töödeldakse. Kui andmeid töödeldakse, on inimesel õigus tutvuda nende andmetega ning saada lisateavet, sealhulgas töötlemise eesmärkide, andmete allikate, saajate ja säilitustähtaegade kohta.

PPVS-i § 7⁴⁸ lõike 2 kohaselt on PPA-l õigus piirata andmesubjekti õigusi, kui see on vajalik:

- süüteo tõkestamiseks, avastamiseks, menetlemiseks või karistuse täideviimiseks;
- teise isiku või andmesubjekti õiguste või vabaduste kaitseks;
- riigi julgeoleku ohustamise takistamiseks;
- avaliku korra kaitseks.

Kuigi numbrituvastuskaameraid kasutatakse üksnes avalikes kohtades ning kaamerate olemasolu ja asukohad ei ole salajased, tuleb arvestada, et ka sellistes kohtades salvestatud andmed võivad sisaldada tundlikku teavet isikute asukoha ja liikumise kohta. Sellest tulenevalt võib nende andmete avaldamine seada ohtu teiste isikute õigused, eeskätt eraelu puutumatuse ja turvalisuse.

Andmesubjektiks käesoleva sätte tähenduses loetakse iga isik, kelle isikuandmed sisalduvad numbrituvastuskaamera salvestises. Nendeks on:

- sõiduki juht, kui ta on salvestisel nähtav ja seega ka tuvastatav;
- kaasreisija, kes võib samuti olla salvestisel nähtav ja seega ka tuvastatav või sõiduki vahetus läheduses viibiv isik;
- sõiduki omanik või vastutav kasutaja, kelle isiku tuvastamine on võimalik registreerimismärgi alusel.

Oluline on märkida, et sõiduki omanik või registreerimistunnistusele kantud kasutaja ei pruugi olla see isik, kes tegelikult sõidukit kasutas. Riigil puudub võimalus igas olukorras kindlaks teha, kes konkreetsel ajahetkel sõidukit kasutas.

Kui riik oleks kohustatud igal juhul sõiduki omanikule väljastama teavet sõiduki liikumise kohta, kaasneks sellega oht rikkuda sõiduki tegeliku kasutaja ning võimalike kaasreisijate õigust privaatsusele. Samuti suureneks risk, et sellist teavet kasutatakse eraviisiliseks jälitustegevuseks või muuks andmekaitse ja eraelu puutumatuse põhimõtete vastuolus olevaks tegevuseks.

Lõike 5 eesmärgiks on sätestada selgelt, millistel teistel asutustel lisaks PPA-le on õigus kasutada PPA numbrituvastuskaamerate salvestisi ning millistel seaduslikel alustel seejuures tegutsetakse. Selline regulatsioon on vajalik riigi sisejulgeoleku terviklikuks tagamiseks.

Lõike kohaselt on juurdepääs numbrituvastuskaamera salvestistele julgeolekuasutusel JAS-is sätestatud ülesannete täitmiseks.

Julgeolekuasutused, s.o JAS-i § 5 kohaselt Kaitsepolitseiamet ja Välisluureamet, tegevuse eesmärk JAS § 2 lõike 1 kohaselt on tagada riigi julgeolek põhiseadusliku korra püsimisega mittesõjaliste ennetavate vahendite abil. Lisaks on nende ülesandeks koguda ja töödelda teavet, mis on vajalik julgeolekupoliitika kujundamiseks ja riigikaitseks. Selle ülesande täitmiseks on seadusandja andnud neile andmetele juurdepääsuks laiad volitused. JAS § 3 lõike 1 alusel on neil õigus töödelda isikuandmeid, JAS-i § 31 alusel saada isikuandmeid ja muud teavet riigiasutustelt ning JAS-i § 31¹ alusel tasuta juurdepääs avaliku teabe seaduse alusel asutatud andmekogudele. Nimetatud volitused loovad õigusliku aluse ka numbrituvastuskaamera salvestiste kasutamiseks, tingimusel et see on seotud neile seaduse alusel pandud ülesannete täitmisega. Näiteks võimaldab numbrituvastuskaamera salvestistele juurdepääs neil tõhusamalt jälgida isikute liikumist, kelle tegevus võib ohustada riigi julgeolekut, koguda teavet salastatud teabehangete raames ning avastada või ennetada ohtusid, näiteks relva- ja lõhkeainevedu või terrorismi ettevalmistamist. Selline andmekasutus toetab ennetusmeetmete rakendamist ja operatiivset sekkumist riigi julgeolekut ohustavates olukordades. Kuivõrd Kaitsepolitseiametil on lisaks JAS-is sätestatud julgeolekuasutuse ülesannetele JAS-i § 6 punkti 4 kohaselt ülesandeks seadusega ettenähtud juhtudel ka kuritegude kohtueelne menetlemine, tuuakse käesolevas sättes sõnaselgelt välja, et numbrituvastuskaamera salvestise kasutamine on Kaitsepolitseiametile lubatud mitte üksnes JAS-ist tulenevate ülesannete täitmisel, vaid ka KrMS-is sätestatud juhul²² kuritegude uurimise eesmärgil ning nende ülesannete täitmiseks, mis tulenevad välislepingust või Euroopa Liidu õigusaktist.

Oluline on rõhutada, et juurdepääs numbrituvastuskaamera salvestistele ei ole otsene. Andmetele ligipääs toimub kaudselt POLIS-e kaudu, mis tagab, et salvestiste kasutamine on kontrollitud ja vastab andmekaitse ning infoturbe nõuetele.

Lõike 6 kohaselt peab PPA, kuritegude avastamise, tõkestamise ja menetlemise või kõrgendatud või olulise ohu väljaselgitamisel, tõrjumisel või korrarikkumise lõpetamisel või tagaotsitavate isikute ja esemete asukoha kindlaks tegemisel numbrituvastuskaamera salvestise abil märkima andmetöötluse aluseks oleva juhtumi, teate või menetluse numbri ning andmete töötlemise põhjenduse. Julgeolekuasutused pea neid andmeid märkima, kui nende tegevus ei ole seotud konkreetse juhtumi või teatega, vaid põhineb muudel seadusest tulenevatel ülesannetel. Sellegipoolest on nad aruandluskohuslased ning peavad suutma hilisematel päringutel andmetöötluse põhjendust esitada.

Eeltoodu on vajalik selleks, et tagada andmetöötluse läbipaistvus ja jälgitavus, eriti järelevalve teostamisel. Selline kohustus võimaldab hiljem seostada konkreetse päringu kindla juhtumi või menetlusega ning mõista, miks just selle menetluse raames oli salvestise kasutamine õigustatud. See aitab vältida andmete põhjendamatu või ebavajalikku töötlemist ning toetab järelevalvet ja aruandlust. Samuti tugevdab see menetluse usaldusväärsust ja õiguspärasust, võimaldades vajadusel andmetöötluse aluseid kontrollida.

²² Selgitus: KrMS-i § 212 lõike 1 kohaselt on kohtueelse menetluse läbiviijateks Politsei- ja Piirivalveamet ning Kaitsepolitseiamet, välja arvatud juhtudel, kui uurimisalluvus on KrMS-i § 212 lõike 2 alusel määratud mõne muu uurimisasutuse pädevusse. Kaitsepolitseiameti uurimispädevust täpsustab Vabariigi Valitsuse 11. aprilli 2013. aasta määrus nr 60 Politsei- ja Piirivalveameti ja Kaitsepolitseiameti vaheline uurimisalluvus, milles on kindlaks määratud kuriteoliigid, mille kohtueelse menetluse viib läbi Kaitsepolitseiamet

Kriminaalmenetluse puhul võib andmetöötluse aluseks olla kriminaalasja, jälitustoimiku või infoteate number, mille kontrollimiseks päring tehakse. Samuti võib see number pärineda teise riigi dokumendist, näiteks Euroopa uurimis- või vahistamismäärusest või rahvusvahelisest vahistamismäärusest.

Korralduslike tegevuse raames, näiteks kõrgendatud või olulise ohu väljaselgitamiseks, tõrjumiseks või korrarikkumise lõpetamiseks, tuleks märkida vastava juhtumi, hädaabiteate või infoteate number, kuna teave võib laekuda ka PPVS-i § 7⁵¹ lõike 1 alusel salajasele koostööle kaasatud isikult. Teadmata kadunud isiku otsimise puhul tuleb märkida haldustoimiku number.

Tagaotsimiste puhul tuleks märkida haldustoimiku või jälitustoimiku number (kahtlustatava, süüdistatava, süüdimõistetu, tunnistaja, tsiviilkostja või kannatanu tagaotsimistoimiku number) või Schengeni infosüsteemis (SIS) olev viide otsusele, mille alusel hoiatusteade sisestati.

Vabas vormis sisestatava põhjenduse eesmärgiks on täiendavalt sisustada päringu tegemise eesmärki ehk seda, milline seos peaks otsitaval registreerimisnumbril juhtumi või menetlusega olema. Näiteks, kas tegemist on korralduslike tegevuse raames ohus oleva isikuga, kriminaalmenetluses kahtlustatavaga või laekunud infoteate kontrollimiseks tehtava päringuga.

Sätte eesmärk on sätestada andmete minimaalne ulatus ja koosseis, mis peab olema esitatud õigustatud päringu teostamiseks ning mis võimaldab tagada andmetöötluse õiguspärasuse ja läbipaistvuse.

Lõikes 7 sätestatakse numbrituvastuskaamera salvestiste säilitamise kord, tähtajad ning nende alusel toimuvate andmetöötlustoimingute piirid. Nagu kehtiva õiguse kohaselt, kantakse numbrituvastuskaamera salvestised POLIS-e ennetava tegevuse andmestikku.

Kui seni säilitati neid POLIS-e põhimääruse § 24 lõike 3 punkti 3 alusel kuni kolm kuud, siis lõike esimeses lauses sätestatakse, et **ennetava tegevuse andmestikus säilitatakse salvestist 45 kalendripäeva** alates salvestise tegemisest. Tähtaja lühendamine tuleneb vajadusest tagada isikuandmete tõhusam kaitse ja suurendada andmetöötluse läbipaistvust, piirdudes ajamääraga, mis vastab politsei praegusele operatiivsele võimekusele ning on samas eesmärgipärane. Tuleb asuda seisukohale, et eelnõuga ette nähtav senisega võrreldes poole lühem säilitamistähtaeg võimaldab politseil endiselt läbi viia kõik vajalikud toimingud, kuna PPA on avaldanud, et seni on foto kujul salvestisi salvestusmahtude tõttu maksimaalselt kuni poolteist kuud säilitatud, misjärel on andmed üle kirjutatud. Seejuures tuleb rõhutada, et kuivõrd eelnõuga nähakse ette, et numbrituvastuskaamerate salvestised säilitatakse täpselt 45 päeva, tuleb need selle tähtaja saabumisel kustutada. Kui salvestisi ei kustutata säilitustähtaja lõppedes, tähendab see andmete edasist töötlemist ilma seadusest tuleneva õigusliku aluseta, mis ei ole lubatud.

Kuivõrd osa salvestistest võib omada menetluslikku tähendust, siis võidakse need siduda ja üle kanda teise POLIS andmestikku. Näiteks menetlusliku tähenduse ilmnemisel, kui salvestis omab kriminaalmenetluses tõenduslikku tähendust või on oluline tagaotsimisel, kantakse see üle teise POLIS-e andmestikku. Sellisel juhul ei kohaldu enam 45-päevane üldtähtaeg, vaid salvestist säilitatakse vastavalt selle POLIS-e andmestiku säilitamistähtajale, millesse see kanti. Salvestis kantakse teise POLIS-e andmestikku üksnes vastava menetluse raames ning andmete edasine töötlemine toimub juba konkreetse menetluse eesmärkidel. Vastavalt PPVS-i § 10 lõike 1 punktile 2 võib selleks andmestikuks olla süüteomenetluse andmestik, sest POLIS põhimääruse § 9 lõike 1 kohaselt kuuluvad kriminaalmenetluse andmed sellesse andmestikku. Samuti võib olla vajalik salvestise kandmine PPVS-i § 10 lõike 1 punktis 8 sätestatud jälitusmenetluse andmestikku, kuhu POLIS-e põhimääruse § 14 kohaselt kantakse

jälitustegevuse käigus kogutud teave ning teabe kogumisel kasutatud meetodeid, taktikat ja vahendeid käsitlevat teave.

Kui numbrituvastuskaamera salvestis sisaldab teavet otsitava isiku või objekti kohta – näiteks juhul, kui salvestisel on tuvastatav tagaotsitav sõiduk või tagaotsitava kasutuses olev sõiduk – kantakse teave PPVS-i § 10 lõike 1 punktis 7 nimetatud otsimise andmestikku. Sellisel juhul kajastub salvestis POLIS-e põhimääruse § 13 lõike 1 punkti 1 alusel täiendava teabena, mille lisamine on andmestikus ette nähtud mitmes kontekstis, sealhulgas tagaotsitavate isikute, teadmata kadunute ja otsitavate objektide puhul. Selline andmete üleviimine ja säilitamine toimub menetlusliku vajaduse alusel ning eesmärgiga toetada politsei tööd õigusrikkumiste ennetamisel ja lahendamisel, täites andmekogule seatud ülesannet tuvastada ning leida otsitavad isikud või objektid.

Selline lähenemine võimaldab selgelt eristada kahte tüüpi andmetöötlust:

1. **ennetav andmetöötlus**, mille eesmärk on üldine riskihindamine ja turvalisuse tagamine, ning
2. **menetluslik andmetöötlus**, mida tehakse konkreetse õigusrikkumise või muu määratletud juhtumi raames.

Menetlusliku andmetöötluse korral lähtutakse vastava andmestiku kasutamise põhimõtetest ja säilitustähtaegadest, mis on kehtestatud vastavalt menetluse olemusele ja andmete tähtsusele.

Selline diferentseeritud käsitus vastab andmekaitseõiguse põhimõtetele, mille kohaselt võib isikuandmeid töödelda ainult ulatuses, mis on vajalik selgelt määratletud eesmärgi saavutamiseks. See aitab vältida ülemäära ja ajaliselt piiramata andmete kogumist.

Lõike teise lause osa, mis räägib salvestise säilitamisest kuni „vajaduse äralangemiseni“ tähendab olukorda, kus andmete edasine säilitamine ei ole enam põhjendatud seadusest tuleneva ülesande täitmise vaates. Näiteks, kui salvestis on algselt seotud konkreetse kuriteokahtlusega, kuid menetluse käigus selgub, et tegemist oli tehnilise veaga või kui salvestis kantakse süüteomenetluse andmestikku, kuid hiljem selgub, et see ei oma tõendamisväärtust ja seda menetluses ei kasutata, võib andmevajadus ära langeda juba enne ette nähtud maksimaalset säilitustähtaega. Samamoodi, kui andmed on olnud vajalikud kadunud isiku otsingul, kuid isik leitakse ja andmeid pole enam vaja, tuleb need kustutada.

Sellise paindliku lähenemise eesmärk on vältida olukorda, kus isikuandmeid säilitatakse ilma tegeliku vajaduseta, rikkudes isikuandmete minimaalsuse ja säilitamise piiramise põhimõtteid (IKÜM artiklid 5(1)(c) ja (e)). Samal ajal tagatakse, et andmeid saab kasutada nii kaua, kui see on vajalik seaduslike eesmärkide täitmiseks. Selline sõnastus loob õiguslikult selge ja proportsionaalse raamistiku andmete töötlemiseks, vältides ülemäära andmekogumist või säilitamist.

Lõige 8 sätestab logimisnõude, mille eesmärk on tugevdada isikuandmete kaitset ning tagada andmetöötluse läbipaistvus ja selle üle teostatav järelevalve. Logiandmete kogumise ja säilitamise kohustus loob mehhanismi, mis võimaldab hilisemat kontrolli andmetele juurdepääsu õiguspärasuse ning eesmärgipärasuse üle, ennetades ja tuvastades võimalikku andmete väärkasutust ning võimaldades vajaduse korral võtta vastutusele andmekaitse nõudeid rikkunud isikud.

Logimisnõude kohaselt tuleb iga numbrituvastuskaamera salvestise kande ja sellele tehtud päringu kohta säilitada kaks aastat alates päringu tegemisest järgmised andmed:

- **salvestise tegemise aeg ja asukoht** – logitakse kuupäev, kellaaeg ning asukoht, kus vastav salvestis koostati. Asukohaandmed märgitakse geograafilise viitena või objekti nimetuse kaudu. Antud andmeväli võimaldab vajaduse korral rekonstrueerida andmete kogumise konteksti ning hinnata salvestise vastavust seadusest tulenevatele tingimustele. Näide: 15.05.2025 kell 13:45, Tartu maantee ja Järvevana tee ristmikul asuv kaamera.
- **mootorsõiduki või haagise registreerimisnumber** – registreerimisnumber on salvestise sisuline põhielement, mille logimine on vältimatu, et seostada päring konkreetse menetlustoimingu, juhtumi või andmesubjektiga. Ilma nende andmeteta ei ole võimalik hinnata, kas päring oli seotud konkreetse õiguspärase eesmärgiga ning kas juurdepääs andmetele toimus seaduslikult. Samuti ei võimaldaks registreerimisnumbri puudumine tuvastada, kas päring vastas tööülesannetele või kas päringu teinud isik kasutas andmeid omavoliliselt. Seega on tegemist võtmetähtsusega andmetega ametniku tegevuse õiguspärasuse hindamisel ja vastutuse kohaldamisel.
- **salvestise kustutamise aeg** – logitakse kuupäev ja kellaaeg, mil salvestis andmekogust eemaldati. Kustutamine võib toimuda automaatselt seaduses sätestatud säilitustähtaja möödumisel või käsitsi haldusotsuse alusel. See teave on vajalik, et kontrollida, kas andmete säilitamine vastas seadusest tulenevatele tähtaegadele ning kas andmesubjekti õigused on kaitstud.
- **päringu tegija ees- ja perekonnanimi ning isikukood või asutus** – logitakse isikuandmed või asutuse nimetus, kelle või mille nimel päring tehti. Kui päring on seotud salastatud teabega, kohaldatakse riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadusest tulenevaid piiranguid ning logisse kantakse vastavalt pseudonüüm või salastatud viide. Selle andmevälja olemasolu on vältimatu, et oleks võimalik päringuid seostada konkreetsete isikute või asutustega ning vajaduse korral kontrollida volituste olemasolu.
- **päringu kuupäev ja kellaaeg** – märgitakse päringu tegemise täpne aeg, mis on oluline auditeerimisvõimaluse tagamiseks ning andmetele juurdepääsu aja ja sageduse jälgimiseks. See teave on samuti oluline juhul, kui on vaja tuvastada võimalikud rikkumised või andmete väärkasutus konkreetse ajaperioodi vältel.
- **päringu liik ja põhjendus** – logitakse päringu liik (nt kriminaalmenetlus, haldusmenetlus, operatiivtegevus, tehniline kontroll), mis võib olla tuletatav menetluse numbri alusel ning selle tegemise põhjendus ehk miks päringu tegemine on vajalik (nt infoteate X kohaselt kahtlustatava Y kasutuses olev sõiduk). Selle andmevälja kaudu on võimalik hinnata, kas andmetöötlus oli kooskõlas seadusega ning kas see vastas konkreetsele õigustatud eesmärgile. Näide: päringu liik: kriminaalmenetlus; eesmärk: tuvastada sõiduk, mis lahkus sündmuskohalt liiklusõnnetuse järel.

Logimisnõude kehtestamine toetab õigusriigi põhimõtet, et iga andmetöötlustoiming peab olema jälgitav, põhjendatud ja läbipaistev. Selline lähenemine tugevdab andmesubjektide õiguste kaitset, suurendab usaldust õiguskaitseasutuste tegevuse vastu ning loob eeldused järelevalveasutuste tõhusaks tööks.

Numbrituvastuskaamera salvestise kande ja päringu logiandmeid säilitatakse kaks aastat, võttes arvesse vajadust tagada potentsiaalsete isikute, kelle õigusi andmete väärkasutus võib kahjustada, tõhus õiguskaitse. Säilitamisperiood on ette nähtud, lähtudes avaliku teenistuse seaduse (edaspidi *AvTS*) § 77 lõikest 1, mis reguleerib distsiplinaarmenetluse aegumistähtaega.

AvTS-i § 77 lõike 1 kohaselt võib distsiplinaarkaristuse määrata distsiplinaarsüüteo toimepanemise päevast arvates kahe aasta jooksul, kuid hiljemalt kuue kuu möödumisel päevast, mil distsiplinaarsüüteost sai teada isik, kellele süüdlane teenistusalaselt allub. Seetõttu on distsiplinaarmenetluse algatamiseks ja läbiviimiseks vajalik säilitada vastavad andmed vähemalt kaks aastat.

Numbrituvastuskaamera logiandmed sisaldavad olulist teavet salvestise tegemise aja ja koha, sõiduki registreerimisnumbri, päringu tegija isikuandmete ning päringu kuupäeva, kellaaja, liigi ja eesmärgi kohta. Kui neid andmeid ei säilitataks vähemalt kaks aastat, oleks võimatu tuvastada võimalikku väärkasutust ja seda menetluses tõhusalt käsitleda peale 45 päeva salvestise tegemisest arvates, mil foto on kustutatud. See omakorda seaks ohtu kannatanute õiguste kaitse, kuna puuduksid vajalikud tõendid väärteo või kuriteo asjaolude kindlakstegemiseks. Seega on kaheaastane säilitamisperiood suunatud eeskätt ametnike potentsiaalsete õigusrikkumiste ennetamisele ja menetlemisele, võimaldades õigusrikkujaid vastutusele võtta ning kannatanutel oma õigusi kaitsta.

3.1 Numbrituvastuskaamerate kasutamise praktika teistes riikides

Numbrituvastust kasutavad mitmed riigid avaliku korra tagamiseks ja kuritegude lahendamiseks:

- **Ühendkuningriik** on üks juhtivaid riike automaatsete numbrituvastussüsteemide (ANPR – Automatic Number Plate Recognition) kasutamisel. Politsei kasutab seda laialdaselt sõidukite liikumise jälgimiseks, varastatud sõidukite tuvastamiseks, kuritegude uurimiseks ning terrorismivastase võitluse raames. ANPR-süsteem on Ühendkuningriigis pikaajalise ja arenenud kasutuspraktikaga ning selle rakendamine aitab parandada avalikku turvalisust ja tõhustada politseitööd.²³
- **Hollandis** on ANPR kasutusel politseis alates 1998. aastast ning lisaks saavad seda, kasutada maksuamet ja piirivalve. Süsteem võimaldab kiiresti tuvastada otsitavaid sõidukeid ning toetab efektiivset kuritegevuse ennetamist ja uurimist.²⁴
- Samuti kasutab süsteemi aktiivselt **Soome**. Soome politsei patrullautod on üldjuhul varustatud automaatse numbrimärgi tuvastussüsteemiga, mis skaneerib lähenevate sõidukite numbrimärke. Süsteem teavitab ametnikke juhul, kui sõiduki andmetes ilmnevad ebatäpsused või sõiduk või selle kasutaja on seotud rikkumisega.²⁵ Lisaks kasutab Soome politsei tiheda liiklusega teedel ja linnapiirkondades automaatset liikluskontrolli tehnoloogiat, mis peale kiiruse mõõtmise teostab kontrolli ka näiteks liiklusmärkide jälgimise ja sõidu ajal mobiiltelefoni kasutamise üle. Teedele on paigaldatud märgid, mis annavad märku fikseeritud automaatsete liikluskaamerate olemasolust, ent mobiilsete jälgimisseadmete kasutamisel märke ei paigaldata.²⁶

4. Eelnõu terminoloogia

²³ National Crime Agency. National ANPR standards for policing and law enforcement (accessible version). 2024. Kättesaadav: <https://www.gov.uk/government/publications/national-anpr-standards/national-anpr-standards-for-policing-and-law-enforcement-accessible-version>

²⁴ Automatic Numer Plate Recognition (ANPR) - a study on effects in street level police work. Bantema, W., Kerstens, J. Stenden University of Applied Sciences. 2018. Kättesaadav: https://www.researchgate.net/publication/336891191_Automatic_Numer_Plate_Recognition_ANPR_-_a_study_on_effects_in_street_level_police_work_Dutch_publication

²⁵ Soome politsei. Politsei sõidukid. Kättesaadav: <https://poliisi.fi/en/vehicles>

²⁶ Soome politsei. Automaatne liiklusjärelevalve. Kättesaadav: <https://poliisi.fi/en/automatic-traffic-surveillance>

Eelnõuga võetakse PPVS-is kasutusele uus termin „numbrituvastuskaamera“, mida on selgitatud seletuskirjas eelnevalt.

5. Eelnõu vastavus EL-i õigusele

Eelnõu ei ole seotud EL-i õigusega.

6. Seaduse mõjud

6.1 Sotsiaalne mõju

Sihtrühm I: isikud, kelle suhtes kasutatakse numbrituvastuskaamerate salvestisi konkreetse menetlustoimingu käigus.

Sihtrühm II: isikud, kelle kohta kogutakse ja hoitakse andmeid lühiajaliselt vaikumisi ilma edasise töötlemiseta.

Mõjutatud sihtrühma suurus: liiklusregistris registreeritud sõiduautode arv on 1 014 228²⁷ kuid nendest kasutusel olevaid sõidukeid on vähem. See arv sisaldab kõiki kategooriaid mootorsõidukitest. Arvestades liikluses osalejate hulka (juhid, kaasreisijad, jalakäijad jne), võib pidada mõjutatud sihtrühmaks kogu Eesti elanikkonda ning riiki külastavaid välismaalasi.

Mõlema sihtrühma puhul saadakse andmed üksnes juhul, kui nad osalevad liikluses sõidukijuhil või kaasreisijana. On võimalik, et tänavaulukorras jäävad lisaks sõidukile numbrituvastuskaamera salvestisele ka muud isikud, kes osalevad liikluses, näiteks jalakäijana. Sotsiaalne mõju on peamiselt puutumuses isikuandmete kaitse põhimõtete rakendamisega. Seetõttu keskendub sotsiaalne mõju andmekaitsealase mõjuhinnangule.

Mõjude hindamisel lähtuti sellest, et edaspidi töödeldakse olemasolevate numbrituvastuskaamerate kogutavaid andmeid. Isikuandmete kogumine toimub piiratud ulatuses ja eesmärgistatult, lähtudes konkreetsest menetlusvajadusest. Numbrituvastuskaamerate esialgseid fotosid ja nendest tekkinud andmeid ei seostata automaatselt muude riiklikult kogutud isikuandmetega, kuid neid võidakse menetluses siduda täiendava teabe ja isikuga. PPA andmete kasutamine eelnõus sätestatud eesmärkide täitmiseks on proportsionaalne eesmärgi suhtes, milleks on mootorsõidukite ning haagiste numbrituvastussüsteemi rakendamine.

Positiivne mõju avaldub avaliku korra ja turvalisuse paranemises, sealhulgas on edaspidi tõhusam reageerimine ohule või kuritegevusele. Reaalajas või tagantjärele salvestiste alusel toimiv süsteem võimaldab politseil tegutseda kiiremini ja täpsemalt. Tavapärase olukorras võib näiteks tagaotsitava sõiduki või isiku leidmine võtta päevi või isegi nädalaid. Numbrituvastuskaamerate võrgustik aga annab võimaluse teha kindlaks sõiduki viimased liikumised tundide, mõnikord isegi minutite jooksul.

Negatiivne mõju avaldub põhiõiguste (eeskätt eraelu puutumatuse ja isikuandmete kaitse) riivele, kuid neid riiveid vähendatakse ning maandatakse riskide maandamise meetmete kaudu. Eelnõu tagab piisava õigusselguse ning jätab ruumi kohtuliku kontrolli jaoks, kui õigusi rikutakse.

²⁷ Transpordiamet. Sõidukite statistika. Sõidukite liiklusregistris olevad andmed registreerimise aja, kategooria, margi, mudeli, maakonna jm järgi. Kättesaadav: <https://www.transpordiamet.ee/soidukite-statistika>

Mõju ulatus on suur. Numbrituvastuskaamerad salvestavad keskmiselt ligikaudu 20 miljonit pilti kuus, mis teeb umbes 666 000 pilti ööpäevas. Tuleb arvestada, et üks ja sama sõiduk võib liikluses osaledes jääda mitme erineva kaamera vaatevälja ning sellest võivad tekkida mitmed salvestised. Samuti võib üks kaamera jäädvustada ühest olukorrast mitu pilti – näiteks sõiduki eest- ja tagantvaates. Näiteks võib linnaliinibuss, mis sõidab päeva jooksul läbi mitmetest numbrituvastuskaameratega varustatud teelõikudest, sattuda salvestamisele kümneid kordi. Seega ei tähenda 20 miljonit unikaalset juhtumit või sõidukit, vaid mitmekordselt kattuvaid ja sageli sama sõidukit kujutavaid jäädvustusi.

Mõju avaldumise sagedus on suur, sest numbrituvastuskaamerad salvestavad ööpäevringi. Isikute põhiõiguste riivamise riski maandamiseks nähakse eelnõus ette andmete säilitamise tähtaeg ning logimise põhimõtted. Reaalselt kasutatakse fotosid ning sellest tekkinud andmeid üksnes väga konkreetsetel ja põhjendatud juhtudel ning piiratud ulatuses.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise riskid

Risk 1: Andmetele ligipääs volitamata isikutel

- **Esinemise tõenäosus:** madal.
- **Mõju:** väike.
- **Maandamine:** juurdepääs on rangelt reguleeritud, kasutusel on logid, säilitatakse andmeid vaid kindlaks määratud ajaks ja selgelt kirjeldatud eesmärkidel. Sisekontrolli ja AKI järelevalve tagavad lisakaitse.

Risk 2: Isikuandmete töötlemine puuduliku õigusliku alusega

- **Esinemise tõenäosus:** madal.
- **Mõju:** väike.
- **Maandamine:** numbrituvastuskaamera andmete töötlemine toimub arvestades IKÜM-i ja IKS-i põhimõtteid järgides ning eelnõus toodud õiguslikel alustel. Tagatud on piisavad meetmed kaasneda võivate negatiivsete mõjude maandamiseks. Kokku on lepitud turvaline viis andmete edastamiseks, piiratakse andmetele juurdepääsu, andmetel on säilitustähtajad, eesmärgid on kirjeldatud eelnõus ning toimib järelevalve. Vastutav töötleja peab tagama andmete töötlemise õiguspärasuse ja korrektsuse.

6.2 mõju siseturvalisusele

Sihtrühm: kogu Eesti elanikkond ja riiki külastavad välismaalased

Mõju on **positiivne**, kuna kuritegude kiire avastamine, tõkestamine ja menetlemine suurendab inimeste turvatunnet. Numbrituvastuskaamerate kasutamine on peamiselt suunatud tõsiste ja ühiskonnale ohtlike kuritegude (nt isikuvastased kuriteod, uimastikuriteod, laste vastu suunatud süüteod) avastamisele, tõkestamisele ja menetlemisele. Tehnoloogia võimaldab töödelda mahukaid andmehulkasid märksa tõhusamalt kui manuaalsed meetodid.

PPA kontrollis 2025. aasta märtsis tehtud numbrituvastuskaamerate salvestiste päringuid. Kontrollitud 4576-st päringust:

- ~65% ehk 2974 päringut olid seotud raske ja raske peitkuritegevusega (sh isikuvastased süüteod, narkokuriteod, majanduskuriteod, korruptsioonikuriteod, seksuaalkuriteod (sh laste vastu suunatud) ning muud laste vastu toime pandud kuriteod);
- ~32% moodustasid muu kriminaalmenetluse (põhiliselt varavastased kuriteod) ja info kontrollimisega seotud päringud – vastavalt 1171 ja 274 päringut;

- ~ 3% moodustasid vääртеomenetluste ja tagaotsimistega seotud päringud – vastavalt 142 ja 15 päringut.

13. mai 2025. aasta seisuga oli PPA poolt seiresse lisatud 139-st sõiduki registreerimisnumbrist 114 ehk 82% seotud raske ja raske peitkuritegevusega.

Numbrituvastuskaamerate kasutamise tulemused on positiivsed ning vastavad ootustele – tegemist on väga tõhusa abivahendiga kuritegude avastamiseks ja tõkestamiseks, kuna see tehnoloogiline lahendus suudab töödelda andmeid sellises mahus ning kiirusega, milleks inimene ei ole suuteline.

Mõju ulatus on keskmine või väike, sest numbrituvastuskaamera kasutamine võimaldab kiiremini ja tulemuslikumalt lahendada kuritegusid. See ei puuduta kogu elanikkonda igapäevaselt, küll aga suurendab üldist turvatunnet.

Ebasoovitav mõju: kuivõrd kavandatava muudatuse kohaselt välistatakse päringute tegemine vääртеomenetluses, siis võivad mõned vääртеod jääda lahendamata, mis omakorda võib põhjustada elanikkonnas rahulolematust. Mõju on **väike**.

6.3 Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Sihtrühm I: PPA

Mõju PPA-le on **positiivne**, kuna numbrituvastuskaamera tehnoloogiline lahendus suurendab PPA suutlikkust reageerida kiiresti ja tõhusalt õiguskaitse vajadustele. Tehnoloogia kasutamine võimaldab:

- kiiremini tuvastada tagaotsitavaid sõidukeid, sealhulgas varastatud sõidukeid;
- tuvastada kuritegude vahelisi seoseid, näiteks korduvate sarnaste numbrimärkide esinemine kuriteopaikade läheduses;
- toetada reageerimist kõrgendatud või olulise ohu korral, sageli olukordades, kus ohus on isiku elu või tervis. Seda näiteks teadmata kadunud isikute või eksinud seeneliste ja marjuliste leidmisel nende sõiduki asukoha põhjal.

PPA-s on 884 teenistujal õigus teha POLIS-es päring numbrituvastuskaamera salvestise kohta. Neist teenistujatest 442 ehk 50% on seda õigust kasutanud ja päringuid teinud. Seega on tegemist juba olemasoleva töövahendiga, mille kasutusaste näitab praktilist vajadust.

Mõju ulatus on keskmine. Kuigi PPA töökorraldus tervikuna ei muutu oluliselt, võimaldab tehnoloogia oluliselt paremat tööjaotust ja ressursside sihipärasemat kasutamist, kuna suur osa andmetöötlusest automatiseeritakse. Tehnoloogilise lahenduse abil on võimalik saada ja töödelda andmeid sellises mahus ning kiirusega, milleks inimene ei ole suuteline.

Kavandatava muudatusega tuuakse numbrituvastuskaamerate kasutamise regulatsioon siseministri määruse tasandilt seaduse tasandile, mis tagab parema õigusselguse ja kooskõla isikuandmete kaitse reeglitega. Kuivõrd PPA on numbrituvastuskaamerasid kasutanud, toob muudatus kaasa eelkõige vajaduse **täpsustada sisemisi juhiseid ja koolitada teenistujaid**, mitte olulisi struktuurseid ümberkorraldusi.

Sihtrühm II julgeolekuasutused

Mõju on **positiivne**, kuna julgeolekuasutused saavad kasutada numbrituvastuskaamera andmeid täiendava tööriistana **kriminaalmenetluste läbiviimisel, riskianalüüsil ning rahapesu tõkestamisel**.

Praktilised kasutusnäited:

- Kaitsepolitseiamet saab numbrituvastuskaamerate abil avastada ja tõrjuda võimalikke julgeolekuohte märksa kiiremini. Näiteks on võimalik jälgida kahtlaste sõidukite liikumist riigi põhiseadusliku korra ja territoriaalse terviklikkuse kaitseks kriitiliste objektide ja sündmuste läheduses. Samuti võimaldab see tuvastada ja jälgida sõidukeid, mis võivad olla seotud terrorismiaktide ettevalmistamise või toimepanemisega, sealhulgas avastada juba riiki sisenemisel ning jälgida ja kontrollida sõidukeid, millele SIS-i on tehtud terrorismimärkega hoiatusteade, aidates takistada nende liikumist ja tegutsemist riigis. Numbrituvastustehnoloogia abil saab tõhusamalt uurida ka muid Kaitsepolitsei ameti menetluspädevuses olevaid kuritegusid, võimaldades kahtlustatavate sõidukite liikumise analüüsi ning parandades kohtueelse uurimise tõhusust ja kiirust..

Julgeolekuasutustel on kokku ligi 400 teenistujat, kellel on õigus päringuid teha. Neist 104 ehk ligikaudu 23% on seda õigust ka tegelikult kasutanud. See näitab, et töövahendit kasutatakse selektiivselt, kindlates valdkondades.

Mõju ulatus on keskmine. Numbrituvastuskaamera kasutamine võimaldab kokku hoida ressursse, kuna tehnoloogilise lahenduse abil on võimalik saada ja töödelda andmeid sellises mahus ning kiirusega, milleks inimene ei ole suuteline.

Kuna julgeolekuasutustel on ka praegu juurdepääs numbrituvastuskaamera salvestise andmetele, siis nende töökorralduses olulisi muudatusi ei kaasne. Kuna tegemist on isikuandmete töötlemisega, tuleb pöörata tähelepanu kasutusõiguste piiritlemisele ja väljaõppele, et vältida väärkasutust. Soovitav on kehtestada sisemised andmepäringute logide auditeerimise protseduurid, et tagada läbipaistvus ja jälgitavus.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Käesoleva eelnõu rakendamine ei too kaasa olulist täiendavat koormust riigiasutustele ega eelda uusi investeeringuid tehnoloogiasse. PPA-l ning julgeolekuasutustel on juba olemas ligipääs POLIS-ele, sealhulgas numbrituvastuskaamerate salvestistele, ja vastavad tööprotsessid on üldjoontes välja kujunenud. Kavandatud muudatused korrastavad olemasolevat praktikat ning tõstavad andmete töötlemise läbipaistvust ja õiguspärasust, viies regulatsiooni siseministri määruse tasandilt seaduse tasandile.

PPA ülesandeks on jätkata numbrituvastuskaamerate süsteemi igapäevast haldamist, andmete kogumist, töötlemist ja päringute logimist. Seaduse rakendamisel tuleb PPA-l uuendada sisemisi juhiseid ja tööprotsesse, mis puudutavad andmete säilitamise tähtaegu, ligipääsuõiguste määratlemist ning päringute põhjendatuse kontrolli. Eelnõu alusel sätestatud 45-päevane säilitustähtaeg POLIS-e ennetavas andmestikus ning eesmärgipõhise säilitamise ja kustutamise põhimõtted eeldavad täpsustatud tehnilisi lahendusi andmehalduses, kuid nende elluviimine toimub olemasoleva IT-taristu piires.

Julgeolekuasutused saavad jätkata senist andmekasutust seaduses sätestatud eesmärkidel. Kuna tööprotsessid ja juurdepääs numbrituvastusandmetele on juba olemas, ei kaasne muudatusega olulisi uusi tegevusi ega vajadust personali- või tehniliste ressursside suurendamiseks.

Seaduse rakendamine ei eelda täiendavaid eelarvelisi vahendeid riigieelarvest. Kulud piirduvad üksnes töökorralduslike ja tehniliste kohandustega, mis tehakse PPA ja julgeolekuasutuste olemasolevate eelarvete ja töökorralduse raames. Täiendavaid investeeringuid (nt uute kaamerate soetamist või suuremahulist andmehoidla arendamist) eelnõu ei eelda. Kuna eelnõu ei laienda kaameravõrku ega suurenda säilitatavate andmete mahtu võrreldes praeguse olukorraga, ei kaasne olulist IT-süsteemide koormuse kasvu või personalikulu suurenemist.

Eelnõu rakendamisest otseseid rahalisi tulusid ei teki. Kaudsed tulud võivad avalduda ressursside säästus (nt menetluste kiirem lahendamine, sihitum päringute süsteem), samuti avaliku korra ja turvatunde paranemises. Kiirem reageerimine ohuolukordadele ja raskete kuritegude avastamine vähendab kulusid, mis riigil tekiks pikemate ja keerukamate uurimiste korral. Lisaks võib eelnõu aidata vältida andmekaitsealaste rikkumiste eest tulenevaid võimalikke haldussanktsioone või kahjunõudeid, korrastades andmetöötluse õiguslikku alust ja vastavust IKÜM-ile.

8. Rakendusaktid

Eelnõu rakendamiseks ei ole vaja kehtestada uusi rakendusakte. Muuta on vaja siseministri 22. detsembri 2009. aasta määrust nr 92 „Politsei andmekogu põhimäärus“ avaldamismärkega RT I, 01.04.2025, 9.

9. Seaduse jõustumine

Seaduseelnõu on kavandatud jõustuma üldises korras.

Algatab

PEETER TALU
ANDO KIVIBERG
ANTI HAUGAS
MARI RAIDMA

