

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Sonja Maria Roosson

MAA- JA RUUMIAMETI KALDAEROFOTODE KOOSKÕLA EUROOPA LIIDU
ÕIGUSEGA JA EESTI VABARIIGI PÕHISEADUSEGA

Magistritöö

Juhendaja
Andra Laurand

Tartu

2025

SISUKORD

SISSEJUHATUS	5
1. KALDAEROFOTOD KUI ISIKUANDMED.....	9
1.1. Isikuandmete kaitse õiguse kujunemislugu	9
1.2. Isikuandmete definitsioon.....	12
1.3. Ruumiandmed ning selle eri liigid.....	14
1.4. Kaldaerofotod kui isikuandmed koosmõjus kinnistusraamatu andmetega.....	17
2. KALDAEROFOTODE TEGEMINE, SÄILITAMINE NING AVALIKUSTAMINE EESTI JA EUROOPA LIIDU ÕIGUSE ALUSEL	25
2.1. Ruumiandmete ajalooline ja tehniline areng	25
2.2. Privaatsuse übermõtestamine geoveebi ajastul	27
2.3. Euroopa Liidu ruumiandmete regulatsioon	34
2.3.1. INSPIRE direktiiv.....	34
2.3.2. Avaandmete direktiiv	36
2.4. Eesti ruumiandmete regulatsioon	38
2.4.1. Ruumiandmete hõive ja avalikustamine kui Maa- ja Ruumiameti avalik ülesanne....	38
2.4.2. Kaldaerofotod kui avaandmed.....	43
2.4.2.1. Avaandmete definitsioon ja regulatsioon AvTS-is.....	43
2.4.2.3. Kaldaerofotod – alus juurdepääsu piiramiseks või mitte?.....	52
3. KALDAEROFOTODE TEGEMISE, SÄILITAMISE JA AVALIKUSTAMISE KOOSKÕLA ISIKUANDMETE KAITSE REGULATSIOONIGA JA EESTI VABARIIGI PÕHISEADUSEGA	54
3.1. Ülevaade	54
3.2. Toimingu õigusliku aluse piisavus	55
3.2.1. Isikuandmete kaitse üldmääruse regulatsioon	55
3.2.2. IKÜM-i artikli 6 lõike 1 punkt e kui õigusliku aluse omapärad.....	58
3.2.3. Üldise seadusereservatsiooni põhimõte.....	60
3.2.3.1. Kaldaerofotode tegemise ja säilitamise siseriiklik õiguslik alus.....	62

3.2.3.2. Kaldaerofotode avalikustamise siseriiklik õiguslik alus	64
3.3. Toimingu õigusliku aluse põhiseaduspärasus.....	66
3.3.1. Ülevaade	66
3.3.2. Eraelu puutumatus kaitseala	66
3.3.3. Eraelu puutumatus riive	68
3.3.3.1. Kaldaerofotode tegemine ja säilitamine kui riive.....	68
3.3.3.2. Kaldaerofotode avalikustamine kui riive.....	71
3.3.4. Riive põhiseaduspärasus.....	74
3.3.4.1. Põhiõiguse piiratus.....	74
3.3.4.2. Riive formaalne põhiseaduspärasus.....	74
3.3.4.3. Riive materiaalne põhiseaduspärasus	78
3.3.4.3.1. Legitiimne eesmärk	79
3.3.4.3.2. Sobivus	82
3.3.4.3.3. Vajalikkus.....	84
3.3.4.3.4. Mõõdukus	88
3.3.4.3.4.1. Kaldaerofotode tegemise ja säilitamise mõõdukus	89
3.3.4.3.4.2. Kaldaerofotode avalikustamise mõõdukus.....	89
3.3.4.3.5. Selgitustaotluste vastuste analüüs.....	93
3.3. Toimingu formaalne õiguspärasus.....	97
3.4. Toimingu materiaalne õiguspärasus	98
3.5. Järeldus	102
4. ALTERNATIIVSED LAHENDUSED KALDAEROFOTODELE ÕIGUSPÄRASE JUURDEPÄÄSU ANDMISEKS EESTIS	104
KOKKUVÕTE	109
THE CONFORMITY OF OBLIQUE AERIAL PHOTOGRAPHS OF THE ESTONIAN LAND AND SPATIAL DEVELOPMENT BOARD WITH EUROPEAN UNION LAW AND THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF ESTONIA. Abstract.....	114
KASUTATUD KIRJANDUS.....	123
Eesti õigusaktid.....	123
Seaduseelnõu materjalid.....	124

Euroopa Liidu õigusaktid	124
Rahvusvahelised õigusaktid	126
Eesti kohtupraktika	126
Rahvusvaheline kohtupraktika	127
Selgitustaotluste vastused	128
Akadeemiline kirjandus	128
Muud allikad	133
LISAD	140
Lisa 1. Geoportaalil avalikustatud kaldaerofotode näide	140
Lisa 2. Kinnistusraamatust aadressi järgi kinnistu omaniku kohta päringu tegemise näide ...	141

SISSEJUHATUS

Andmeühiskonnas on digitaalsed andmed peamine majanduslik ja sotsiaalne ressurss, millega ümber käiakse.¹ Tulenevalt andmemajanduse arengust ajendab ka Euroopa Liit liikmesriike avaliku sektori valduses olevaid andmeid üha enam üldsusega jagama, et erasektor saaks teabe potentsiaali ära kasutada ning seeläbi siseturu arengut soodustada.² 2003. aastal võeti sel eesmärgil vastu avaliku sektori teabe taaskasutamise direktiiv³, mida ajakohastati 2013. aastal⁴ ning asendati 2019. aastal avaandmete direktiiviga⁵. Viimane loetleb avaliku sektori andmed, mis tuleb füüsilistele ja juriidilistele isikutele taaskasutamiseks kättesaadavaks teha. Samal ajal on Euroopa Liidus andmemajandusega mõneti vastanduvaks prioriteediks isikuandmete kaitse tagamine.

Eesti on üleilmselt tunnustatud digiriik, mis rakendab tihti teistest arenenud riikidest innovaatilisemaid digilahendusi, kuigi aeg-ajalt pälvivad need ka vastukaja tulenevalt potentsiaalsetest turvariskidest (nt e-valimised⁶). Üle-euroopalises avaandmete küpsusindeksis on Eesti 2024. aasta seisuga 9. kohal.⁷ Maa- ja Ruumiameti hallatavas geoportaalis on avaandmetena kättesaadav Eesti topograafiline andmekogu (ETAK), s.o Eestit katvad topograafilised ruumiandmed, topograafilised tooted ja kaardid⁸. Viimasel ajal on kaamerateaga jälgimine ning avalikult kättesaadavad andmed isiku kodu ja asukoha kohta tinginud teatavat kriitikat seoses ohuga isiku eraelu puutumatusel⁹. Näiteks jõustus tänavu 15. jaanuaril kinnistusraamatu seaduse muudatus, mille kohaselt ei saa kinnistusraamatus enam füüsilise isiku nime ja isikukoodi järgi

¹ Puusalu, J., Sieberk, E. Digiriigi andmekasutusdilemmad: ühiskondliku turvalisuse ja isiku andmevabaduse keerukas vahekord. – *Juridica* 2024/5. Lk 364.

² 26. juuni 2019. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1024 avaandmete ja avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta. – ELT L 172, lk 56–83. Preambuli p-d 3-4, 7-9.

³ 17. novembri 2003. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/98/EÜ avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta. – ELT L 345, lk 90–96.

⁴ 26. juuni 2013. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/37/EL, millega muudetakse direktiivi 2003/98/EÜ avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta. – ELT L 175, lk 1–8.

⁵ 26. juuni 2019. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1024 avaandmete ja avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta. – ELT L 172, lk 56–83.

⁶ Vt Arthur, C. Estonian e-voting shouldn't be used in European elections, say security experts. – *The Guardian* 12.05.2014. <https://www.theguardian.com/technology/2014/may/12/estonian-e-voting-security-warning-european-elections-research> (08.03.2025); Springall, D. jt. Security Analysis of the Estonian Internet Voting System. – *Proceedings of the 2014 ACM SIGSAC Conference on Computer and Communications Security (CCS '14)*. Association for Computing Machinery, New York, NY, USA. <https://doi.org/10.1145/2660267.2660315> (08.03.2025).

⁷ Open data in Europe 2024. – European data. European Union. <https://data.europa.eu/en/publications/open-data-maturity/2024#landscaping-map> (16.04.2025).

⁸ Ülevaade Eesti topograafilisest andmekogust. – Maa-amet, Geoinformaatika osakond, 2006. Lk 2. https://geoportaal.maaamet.ee/docs/ETAK/Ylevaade_Eesti_topograafilisest_andmekogust.pdf?t=20091211092207

⁹ Vt Einmaa, I.-M. Õiguskantsler ja jurist kritiseerivad näotuvastusega kaameravõrgu plaani. – *ERR* 20.03.2025. <https://www.err.ee/1609639252/oiguskantsler-ja-jurist-kritiseerivad-naotuvastusega-kaameravorgu-plaani> (27.04.2025); Läänemets, Ginter, Loigo: jälgimisühiskonda ei taha keegi. – *ERR* 20.03.2025. <https://www.err.ee/1609638625/laanemets-ginter-loigo-jalgimisuhiskonda-ei-taha-keegi> (27.04.2025).

päringuid teha¹⁰, tulenevalt Justiitsministeeriumile ja Andmekaitse Inspektsioonile laekunud kaebustest kinnistusraamatu andmete avalikkuse üle¹¹. Nimelt, kui inimene omab vaid ühte kinnisasja, siis on see suure tõenäosusega ka tema kodu, mistõttu võimaldab kinnistusraamat inimese elukoha vähese vaevaga üles leida.¹² 2023. aastal tehti kinnistusraamatu päringuid üle 4 miljoni korra¹³, mis päädis ekstreemsetel juhtudel nii mõnegi prokuröri, kohtuniku või trahvi teinud ametniku ahistamisega nende kodudes¹⁴. Meedias leidis kajastust ka juhtum, kus üksainus kodanik tegi inimeste isikukoodidega massiliselt päringuid nendele kuuluvate kinnistute kohta, väidetavalt, et endale kinnisvara otsida.¹⁵ Paralleelselt on Õiguskantsleri Kantselei saanud kaebusi avalike aerofotode osas tulenevalt nende kõrgest resolutsioonist ning jäädvustatud teabe tundlikkusest.¹⁶ Ilmekas näide Maa- ja Ruumiameti kaldaerofotode kasutusest füüsilise isiku kodu- ja eraelu uurimiseks on telesaates “Pealtnägija” ettevõtja Parvel Pruunsilla umbkaudse koduse aadressi jagamine ning sellest kaldaerofotode kajastamine rõhuasetusega kinnistu suurusele ja kinnistul asuvatele tennis- ja korvpalliväljakule, välibasseinile ning privaatsele liivarannale eesmärgiga kujundada isikust tema vara suuruse ja koosseisu põhjal avalikkuse ees teatav kuvand.¹⁷ Eeltoodu sunnib inimesi teadvustama ruumiandmete avalikkusest tingitud ohtu privaatsusele, iseäranis seetõttu, et avaandmetele saab ligi igaüks ja ükskõik millisel eesmärgil.

Käesoleva magistritöö fookuses on kõrge resolutsiooniga kaldaerofotod, mida Maa- ja Ruumiamet kogu Eesti territooriumi kohta alates 1. juulist 2018 geoportaalis avalikustab¹⁸ ning mis süvendavad eraelu puutumatus riivet. Juhul kui kaldaerofotod kujutavad füüsilisi isikuid või nende kodusid, võivad need osutada ka isikuandmeteks. Töö eesmärk on analüüsida Maa- ja

¹⁰ Inimese nime järgi tema koduaadressi internetist enam ei leia. – Justiits- ja Digiministeerium 15.01.2025. <https://www.justdigi.ee/uudised/inimese-nime-jargi-tema-koduaadressi-internetist-enam-ei-leia> (01.03.2025).

¹¹ Eraelu andmed saavad parema kaitse. – Justiits- ja Digiministeerium 04.07.2024. <https://www.justdigi.ee/uudised/eraelu-andmed-saavad-parema-kaitse> (01.03.2025).

¹² *Ibidem*.

¹³ Inimese nime järgi tema koduaadressi internetist enam ei leia. – Justiits- ja Digiministeerium 15.01.2025.

¹⁴ Eelnõu piirab nime ja isikukoodi järgi e-kinnistusraamatust kellegi kodu välja otsimist. – Justiits- ja Digiministeerium 26.09.2024. <https://www.justdigi.ee/uudised/eelnou-piirab-nime-ja-isikukoodi-jargi-e-kinnistusraamatust-kellegi-kodu-valja-otsimist> (01.03.2025).

¹⁵ Palgi, G. Hulgaliselt eestlaste andmeid vaadanud naine väidab, et otsib endale isikukoodide kaudu kinnisvara. – Eesti Päevaleht 26.03.2024. <https://epl.delfi.ee/artikkel/120280518/hulgaliselt-estlaste-andmeid-vaadanud-naine-vaidab-et-otsib-endale-isikukoodide-kaudu-kinnisvara> (08.03.2025).

¹⁶ Õiguskantsleri 03.05.2024. a märgukiri nr 7-7/212350/2402585 isikuandmete töötlemisega ja korrakaitsega seotud küsimuste kohta. Punkt 21. – https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Märgukiri%20isikuandmete%20töötlemisega%20ja%20korrakaitsega%20seotud%20küsimuste%20kohta.pdf (09.03.2025).

¹⁷ Telesaade “Pealtnägija“, episood 932, esmaeeter 02.04.2025. – ERR arhiiv. <https://arhiiv.err.ee/video/vaata/pealtnagija-932?t=1752> (16.04.2025).

¹⁸ Aedviir, P. Eesti Maa-ameti aluskaartide kuvamine Waze'i kaardiredaktoris. Diplomitöö. Juhendaja Jaan Koppe, kaasjuhendaja Andrus Rinde. Haapsalu: Tallinna Ülikooli Haapsalu kolledž 2020 (käskiri TLÜ Akadeemilise Raamatukogu repositooriumis). Lk 15.

Ruumiameti poolt kaldaerofotode tegemise, säilitamise ja avalikustamise kooskõla Euroopa Liidu õigusega, eeskätt isikuandmete kaitse üldmäärusega, ja Eesti Vabariigi põhiseadusega. Töö põhiprobleem seisneb kaldaerofotode kahe erineva kvaliteedi, s.o avaandmete ning isikuandmete, ning sellest juhitud avaliku ja erahuvi tasakaalustamises ning regulatsioonide ühisosa leidmises, kokkuvõttes läbi haldusorgani tegevuse õiguspärasuse ja volitusnormi põhiseaduspärasuse kontrolli PS § 26 kontekstis. Magistritöö eesmärgist lähtudes püstitati järgmised uurimisküsimused:

1. Kas ja millistel juhtudel on kaldaerofotod isikuandmed?
2. Kuidas on kaldaerofotode tegemine, säilitamine ja avalikustamine siseriikliku ja Euroopa Liidu õiguse alusel reguleeritud?
3. Kas volitusnormid (isikuandmeid sisaldavate) kaldaerofotode tegemiseks, säilitamiseks ja/või avalikustamiseks on põhiseaduspärased?
4. Kas haldusorgani tegevus (isikuandmeid sisaldavate) kaldaerofotode tegemisel, säilitamisel ja avalikustamisel on õiguspärane?

Magistritöö hüpotees on, et kaldaerofotod koosmõjus kinnistusraamatu teabega kinnistu omaniku kohta on isikuandmed ning et kaldaerofotode tegemine ja säilitamine on õiguspärane, kuid nende avalikustamine geoportaalis riivab ebaproportsionaalselt isiku eraelu puutumatus. Magistritöö eesmärk on samuti vajadusel välja tuua alternatiivsed lahendused kaldaerofotode õiguspäraseks tegemiseks, säilitamiseks ja avaldamiseks Eestis. Uurimisküsimuste alusel püstitati järgnevad uurimisülesanded: Õiguskantsleri Kantseleile, Maa- ja Ruumiametile ning Andmekaitse Inspeksioonile päringute tegemine; isikuandmete definitsiooni analüüs; kaldaerofotode tegemise, säilitamise ja avalikustamise õiguslike aluste uurimine, sh isikuandmete töötlemiseks; ruumiandmete kontekstis privaatsusõiguse mõtestamine; Maa- ja Ruumiameti toimingute õiguspärasuse hindamine, sh volitusnormide põhiseaduspärasuse analüüs. Autorile teadaolevalt ei ole ruumiandmete kui isikuandmete töötlemise õiguspärasuse kohta Eestis varem uurimistöid kirjutatud, kuid teemaga seonduvad Grete-Liis Kalevi magistritöö avaandmete teemal¹⁹ ning Priit Tõnissoni magistritöö tsiviilprotsesside käitamise õiguspärasusest²⁰.

¹⁹ Kalev, G.-L. Avaandmetes sisalduvate isikuandmete avaldamise õiguslik regulatsioon Eesti äriregistri näitel. Magistritöö. Juhendaja dr. iur. Karin Sein. Tartu: Tartu Ülikooli õigusteaduskond 2024.

²⁰ Tõnisson, P. Tsiviilprotsessi käitaja isiku tuvastamise raskustest tingitud õiguslikud väljakutsed tsiviilõiguse näitel. Magistritöö. Juhendajad Kaspar Kala, PhD Aleksei Kelli. Tartu: Tartu Ülikooli õigusteaduskond 2019.

Magistritöö esimeses peatükis tehakse sissejuhatus rahvusvahelisse ning siseriiklikusse isikuandmete kaitse regulatsiooni, kirjeldatakse ruumiandmete eri liike ja analüüsitakse, kas kaldaerofotod on isikuandmed. Teine peatükk süveneb ruumiandmete hõive ning avalikustamise regulatsiooni Eestis ja Euroopa Liidus ning uurib, millised piirangud kehtivad isikuandmeid sisaldavate avaandmete avalikustamisele. Kolmas peatükk keskendub haldustegevuse õiguspärasuse ning volitusnormide põhiseaduspärasuse hindamisele, eriti PS §-s 26 sätestatud põhiõiguse potentsiaalsete riivete tuvastamisele ja nende proportsionaalsusele. Viimases peatükis pakub magistritöö autor välja alternatiivsed õiguspärased lahendused kaldaerofotode kättesaadavaks tegemiseks Eestis.

Töös on kasutatud tõlgendamise, süstematiseerimise ning (vertikaalse) võrdlemise meetodeid, et mõista asjakohase Eesti ning Euroopa Liidu õiguse sisu, paigutada esimene viimase konteksti ning välja selgitada nende kooskõla või ebakõla. Töös on eelkõige käsitletud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) 2016/679 (isikuandmete kaitse üldmäärus), Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2019/1024 avaandmete ja avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2007/2/EÜ, millega rajatakse Euroopa Ühenduse ruumiandmete infrastruktuur, Eesti Vabariigi põhiseadust, isikuandmete kaitse seadust, ruumiandmete seadust ning avaliku teabe seadust. Selles kontekstis väljendub ka analüütiline ehk deduktiivne meetod, kuivõrd üldise regulatsiooni kirjeldamise järel keskendub töö spetsiifiliselt kaldaerofotodega toimingute tegemise õiguspärasusele. Samuti avaldub töös kvalitatiivne uurimus seoses Eesti ja välismaise akadeemilise kirjanduse analüüsiga ning autori poolt Andmekaitse Inspeksioonile ja Maa- ja Ruumiametile tehtud selgitustaotlustega, et saada vastavate ametite seisukohad seoses kaldaerofotode isikuandmeteks kvalifitseerumise ning potentsiaalse põhiõiguste riivega. Viimaks sisaldab töö eraelu puutumatus riive alase kohtupraktika empiirilist analüüsi.

Magistritöö märksõnad on andmekaitse, isikuandmed, privaatsus, Euroopa Liidu õigus, ruumiandmed.

1. KALDAEROFOTOD KUI ISIKUANDMED

1.1. Isikuandmete kaitse õiguse kujunemislugu

Isikuandmete kaitse on täna käsikäes pideva tehnoloogia arenguga ajas hoogsalt edasiarenev ning pea hoomamatu mahuga õigusharu, mis sai tõuke Euroopa Liidu isikuandmete kaitse üldmääruse²¹ jõustumisega. Ajalooliselt on vastav regulatsioon välja kasvanud isiku põhiõigusest eraelu puutumatusel. Ühena esimestest põhistasid sellise õiguse olemasolu 19. sajandi lõpus Samuel Warren ja Louis Brandeis artiklis “The Right to Privacy”, mis rääkis inimese „õigusest olla jäetud üksi“ (“*the right to be let alone*”).²² Artikkel oli ajendatud massimeedia kasvust ning vajadusest „leida õiguslik alus lepinguvälise kahju hagile seoses pressi (meedia) liigse sekkumisega isikute eraellu“.²³ Hiljem on inimõigust eraelu puutumatusel kodifitseeritud mitmetes rahvusvahelistes aktides: ÜRO inimõiguste ülddeklaratsiooni²⁴ artiklis 12, Euroopa inimõiguste konventsiooni²⁵ (EIÕK) artiklis 8 ja ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti²⁶ artiklis 17.²⁷

Nendest kõige prominentsem on EIÕK artikli 8 lõige 1, mis kehtestab igaühe õiguse sellele, et austataks tema era- ja perekonnaelu ja kodu ning sõnumite saladust. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika on avanud EIÕK artikli 8 lõike 1 sisu, selgitades, et „eraelu“ on lai mõiste, mida ei ole võimalik ammendavalt määratleda.²⁸ Põhiseaduse kommentaarides on üldistatud, et „EIÕK artikkel 8 tagab personaalautonoomia, identiteedi, isikupuutumatusel, privaatsuse, isiku arengu, isiku identifitseerimise ja isiksuse muude kvaliteetide kaitse“.²⁹ Muu hulgas hõlmab EIÕK artiklis 8 sätestatud õigus eraelu kaitsele isikuandmete kaitset. EIK käsitleb isikuandmeid Euroopa Nõukogu isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsiooni (nn konventsioon

²¹ 27. aprilli 2016. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus). – ELT L 119, lk 1–88.

²² Warren, S., Brandeis, L. The Right to Privacy. – Harvard Law Review 1890/4. https://groups.csail.mit.edu/mac/classes/6.805/articles/privacy/Privacy_brand_warr2.html (27.02.2025).

²³ Männiste, L. Isiku kujutise lubamatu jäädvustamise ja kasutamise õigusvastasus. Magistritöö. Juhendaja Tambet Tampuu. Tartu: Tartu Ülikooli õigusteaduskond 2013. Lk 8.

²⁴ ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon. – <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights> (03.04.2025).

²⁵ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.

²⁶ Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt. – RT II 1993, 10, 11.

²⁷ Tupay, P. K. Õigusest eraelule kuni andmekaitse üldmääruseni ehk tundmatu õigus isikuandmete kaitsele. – Juridica 2016/4. Lk 228.

²⁸ EIKo 2346/02, *Pretty vs. Ühendkuningriik*, p 61.

²⁹ Jaanimägi, K., Oja, L. PSK § 26, kamm 4. – Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020.

nr 108)³⁰ tähenduses, mis on ainus konkreetselt andmekaitse-alane õiguslikult siduv rahvusvaheline leping.³¹ Konventsiooni nr 108 artikli 2 punkti a järgi on isikuandmed mis tahes informatsioon tuvastatud või tuvastatava isiku kohta, kusjuures EIK tõlgenduses hõlmab see nii isikut otseselt kui kaudselt tuvastavat teavet³². „Andmete töötlemine“ on konventsiooni nr 108 artikli 2 punktis b defineeritud kui isikuandmetega tehtav toiming või toimingute kogum, nagu kogumine, salvestamine, säilitamine, muutmise, päringute tegemine, avaldamine, kättesaadavaks tegemine, kustutamine või hävitamine või nendega loogiliste ja/või aritmeetiliste toimingute tegemine. Lahendis *S. ja Marper vs. Ühendkuningriik* leidis EIK, et isikuandmete kaitse on olulise tähtsusega, et tagada isikutele EIÕK artiklis 8 sätestatud õigus.³³ Lisaks kuulub EIÕK artikli 8 alla isiku kujutise kaitse, mis eeldab isiku õigust kontrollida oma kujutise kui isikliku arengu olulise komponendi kasutamist, sh kujutise jäädvustamist, säilitamist, avaldamist ja reprodutseerimist.³⁴

EIÕK artikli 8 lõige 1 on kopeeritud 2009. aastal õiguslikult siduvaks muutunud Euroopa Liidu põhiõiguste harta³⁵ (ELPH) artiklis 7, s.t ELPH artiklis 7 ja EIÕK artiklis 8 sätestatud õigustel on sama tähendus ja ulatus³⁶. Euroopa Kohus on selgitanud, et ELPH artiklis 7 kehtestatud õigus eraelu puutumatusse hõlmab kontrolli oma isikuandmete üle, täpsemalt, et „andmesubjekt saab veenduda, et tema isikuandmeid töödeldakse õigesti ja seaduslikult“.³⁷ Peale selle sisaldab ELPH artikli 8 lõige 1 spetsiifilisemalt igapäevase õigust oma isikuandmete kaitsele. Sama artikli lõike 2 kohaselt tuleb selliseid andmeid töödelda asjakohaselt ning kindlaksmääratud eesmärkidel ja asjaomase isiku nõusolekul või muul seaduses ettenähtud õiguslikul alusel, kusjuures igapäevane õigus tutvuda tema kohta kogutud andmetega ja nõuda nende parandamist. Kui harta artiklis 7 sätestatud õigus privaatsusele rajaneb tõrjeõigusel, s.t kohustab avalikku võimu eraisiku ellu mitte sekkuma, siis artikkel 8 seab avalikule võimule positiivsed kohustused, mille abil tagada isikuandmete kaitse.³⁸ Siiski, Paloma Krõõt Tupay on selgitanud, et “[t]oetudes sageli asjakohasele EIK praktikale, teeb Euroopa Kohus oma otsustes harva vahet harta artiklite 7 ja 8 kohaldamisalade

³⁰ Isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsioon. – RT II 2001, 1, 3.

³¹ Guide to the Case-Law of the of the European Court of Human Rights. Data Protection. Updated on 31 August 2024. – Council of Europe / European Court of Human Rights. Lk 7. https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_data_protection_eng (27.02.2025).

³² *Ibidem*.

³³ EIKo 30562/04 ja 30566/04, *S. ja Marper vs. Ühendkuningriik*, p 103.

³⁴ EIKo 1234/05, *Reklos ja Davourlis vs. Kreeka*, p 40.

³⁵ 26. oktoobri 2012. aasta Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 326, lk 391–407.

³⁶ 14. detsembri 2007. aasta selgitused põhiõiguste harta kohta. – ELT C 303, lk 17–35.

³⁷ Mikiver, M. Isikuandmeid ristskasutatav e-riik ja seadusereservatsioon. Kas efektiivsus tõrjub põhiseaduslikud nõuded? – Riigiõiguse aastaraamat 2023/4, lk 89. Vt viidatud lahendit EKo C-553/07, *College van burgemeester en wethouders van Rotterdam versus M. E. E. Rijkeboer*, ECLI:EU:C:2009:293, p 49.

³⁸ Tupay, P. K., lk 232.

vahel, asudes mh seisukohale, et harta nimetatud artiklid tunnustavad ühise õigusena õigust eraelu puutumatussele isikuandmete töötlemisel”.³⁹ Ka EIÕK artikkel 8 sätestab samaaegselt nii isikute kaitse avaliku võimu sekkumise eest kui riigi kohustuse tagada artikliga kaitstud õigus.⁴⁰

EIÕK artikli 8 eeskujul sõnastati ka Eesti Vabariigi põhiseaduse⁴¹ § 26, mille esimene lause sätestab igapäevase õiguse perekonna- ja eraelu puutumatussele, mida võib riivata üksnes seadusega või seaduse alusel ja § 26 teises lauses kindlaks määratud põhjustel.⁴² PS § 26 kätkeb endas nii informatsioonilist enesemääramisõigust, õigust isikuandmete kaitsele kui enesekujutamiseõigust.⁴³ Magistritöö ei keskendu edaspidi ELPH artiklite 7 ja 8, EIÕK artikli 8 ja PS § 26 erinevuste nüanssidele ning tugineb sellele, et laias laastus kohaldub EIK-i praktika ka PS §-i 26 kohaldamisel. Andmekaitse direktiiv⁴⁴, s.o esimene teisene Euroopa Liidu õigusakt, mis isikuandmete kaitset detailsemalt reguleeris, võeti vastu 1995. aastal. Kui välja arvata nn eraelu puutumatus ja elektroonilist sidet käsitleva direktiivi⁴⁵ vastuvõtmine, siis järgnes pikk ajavahemik, mil Euroopa Liidu andmekaitse regulatsiooni ei uuendatud. Alles 2012. aastal reageeris Euroopa Liit vajadusele ajakohastada seadusandlust vastavalt tehnoloogia arengule ning võttis kavasena uute rangemate õigusaktide väljatöötamise.⁴⁶ Isikuandmete kaitse reformi pakett päädis 2016. aastal märgilise isikuandmete kaitse üldmääruse (IKÜM) ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2016/680⁴⁷ jõustumisega. IKÜM kohaldub alates 25. maist 2018. a ning reguleerib füüsiliste isikute kaitset isikuandmete töötlemisel ja isikuandmete vaba liikumist. Siinkohal on paslik mainida, et IKÜM-i ja EIÕK artikli 8 esemelised kaitsealad kohati erinevad. Nimelt on

³⁹ Tupay, P. K., lk 234. Vt viidatud lahendeid EKO C-92/09 ja C-93/09, *Volker und Markus Schecke ja Eifert*, ECLI:EU:C:2010:662, p 52; EKO C-543/09, *Deutsche Telekom AG versus Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:2011:279.

⁴⁰ EIKo 61496/08, *Bărbulescu vs. Rumeenia*, p 108.

⁴¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.

⁴² Jaanimägi, K., Oja, L. PSK § 26, kumm 2 ja 27.

⁴³ *Ibidem*, kumm 8, 24 ja 25.

⁴⁴ 24. oktoobri 1995. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta. – ELT L 281, lk 31–50.

⁴⁵ 12. juuli 2002. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/58/EÜ, milles käsitletakse isikuandmete töötlemist ja eraelu puutumatussele kaitset elektroonilise side sektoris. – ELT L 201, lk 37–47.

⁴⁶ 25. jaanuari 2012. aasta Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Eraelu puutumatussele kaitse ühendatud maailmas. Euroopa isikuandmete kaitse raamistik 21. sajandil. COM/2012/09 final.

⁴⁷ 27. aprilli 2016. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2016/680, 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 tunnustatakse kehtetuks nõukogu raamotsus 2008/977/JSK. – ELT L 119, lk 89–131.

andmekaitse direktiivi artikli 29 alusel loodud andmekaitse töörühm⁴⁸ oma arvamuses 4/2007⁴⁹ põhjendanud, et isikuandmed IKÜM-i tähenduses hõlmavad kõiki andmeid, mis annavad *mis tahes liiki* teavet isiku kohta, sh mis puudutab isiku töösuhteid või majanduslikku või sotsiaalset käitumist.⁵⁰ Selliselt on IKÜM laiema kaitsealaga kui EIÖK artikkel 8, mis hõlmab isikuandmete kaitset vaid isiku era- ja perekonnaelu puutumatus kontekstis, kuigi ka viimased on EIK-i praktikas laialt sisustatud.

Juhinduvalt IKÜM-i ning õiguskaitsesutusi puudutava direktiivi jõustumisest kehtestati Eestis 2018. aastal uus isikuandmete kaitse seadus (IKS)^{51, 52} IKS reguleerib füüsiliste isikute kaitset isikuandmete töötlemisel ulatuses, milles see täpsustab ja täiendab sätteid, mis sisalduvad IKÜM-is, ning võtab üle direktiivi (EL) 2016/680 reguleerides füüsiliste isikute kaitset isikuandmete töötlemisel õiguskaitsesutuste poolt süütegude tõkestamisel, avastamisel ja menetlemisel ning karistuste täideviimisel (IKS § 1 lg 1, § 1 lg 2 p 2). Lisaks sätestab IKS isikuandmete töötlemise nõuete täitmise üle riikliku ja haldusjärelevalve teostamise korra ning vastutuse isikuandmete töötlemise nõuete rikkumise eest (IKS § 1 lg 2 p-d 3 ja 4), kusjuures järelevalvet teostab Eestis Andmekaitse Inspeksioon (edaspidi: AKI) (IKS § 56 jj).

1.2. Isikuandmete definitsioon

IKÜM kui määrus on Euroopa Liidu otskohalduv õigusakt, s.t seda ei ole vaja üle võtta liikmesriigi õigusesse ning selle sätetele saab reeglina liikmesriigis otse tugineda.⁵³ IKÜM-i artikli 4 punkti 1 järgi on „isikuandmed” igasugune teave tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku („andmesubjekti”) kohta; tuvastatav füüsiline isik on isik, keda saab otseselt või kaudselt tuvastada, eelkõige sellise identifitseerimistunnuse põhjal nagu nimi, isikukood, asukohateave,

⁴⁸ Artikli 29 alusel loodud andmekaitse töörühm on täna asendunud Euroopa Andmekaitse nõukoguga (EAKN). EAKN on osad töörühma arvamused ja soovitused heaks kiitnud, samas mõned teised uute suunistega asendanud. Sellest hoolimata on töörühma dokumendid endiselt relevantid, kuivõrd IKÜM kopeerib suuresti andmekaitse direktiivi teksti. – Endorsed WP29 Guidelines. – European Data Protection Board. https://www.edpb.europa.eu/node/1491_et (27.02.2025).

⁴⁹ Magistritöö autor pöörab tähelepanu sellele, et artikli 29 alusel loodud andmekaitse töörühma arvamuse 4/2007 ei ole EAKN-i poolt heaks kiidetud, s.t tegemist ei ole siduva tõlgendusmaterjaliga. Samas ei ole EAKN isikuandmete mõistet uute suunistega tõlgendanud, mistõttu on arvamuse 4/2007 käesoleval ajal ainus sellekohane materjal.

⁵⁰ Arvamuse 4/2007 isikuandmete mõiste kohta. Vastu võetud 20. juunil. 01248/07/ET WP 136. – Artikli 29 alusel loodud andmekaitse töörühm. Lk 6. https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2007/wp136_et.pdf (27.02.2025).

⁵¹ Isikuandmete kaitse seadus. – RT I, 31.12.2024, 44.

⁵² Seletuskiri isikuandmete kaitse seaduse eelnõu juurde. 679 SE I. Lk 1. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5c9f8086-b465-4067-841e-41e7df3b95af/isikuandmete-kaitse-seadus/> (16.02.2025).

⁵³ 7. juuni 2016. aasta Euroopa Liidu toimimise leping. – ELT C 202, lk 1–388. Artikkel 288.

võrguidentifikaator või selle füüsilise isiku ühe või mitme füüsilise, füsioloogilise, geneetilise, vaimse, majandusliku, kultuurilise või sotsiaalse tunnuse põhjal. Näiteks juhul kui haigusloo epikriisis on viidatud patsiendi nimi ja isikukood, saab patsiendi kui andmesubjekti otseselt tuvastada. Teisalt, kui ajalehes ilmub artikkel, et Suure-Jaani kooli Tääksi õppekohas sai esimese klassi õpilane vigastada, siis kuigi artiklis ei ole nimetatud andmesubjekti nime ega isikukoodi, siis koosmõjus Suure-Jaani kooli kodulehel asuva teabega, et Tääksi õppekohas õpib õppeaastal 2024/2025 esimeses klassis kaks õpilast⁵⁴, kohalike elanike teadmiseiga, kes need kaks õpilast on ning milline neist koolis edasi käib, ning potentsiaalselt muu teabega (näiteks kooli kodulehel asuvad fotod esimese klassi õpilastest), saab kaudselt tuvastada, millisest lapsest artikkel rääkis.⁵⁵

Käesoleva magistr töö raames ning ka praktikas väärrib erilist tähelepanu, et tänu tehnoloogia kiirele arengule kasvab viimasel ajal just sellise teabe hulk, mille põhjal saab *kaudselt* tuvastada füüsilise isiku, kelle kohta see teave käib. Näiteks on tänaseks tõestatud, et magnetresonantstomograafia (MRT) uuringute põhjal saab 3D-modelleerimistarkvara abil rekonstrueerida andmesubjektide näod ning näotuvastustarkvara abil on võimalik omakorda võrrelda selliseid kujutisi fotodega sotsiaalmeediast või muudest allikatest, mille tulemusena saab MRT uuringud kokku viia nende omanikega.⁵⁶ Seega on MRT uuringutest saadav teave käsitletav teabena tuvastatava füüsilise isiku kohta. Selliselt on isikuandmete hulk pidevalt laienemas. Omaette küsimus on, kas isikuandmete kaitse regulatsiooni eesmärk on oma reguleerimisalasse hõlmata võimalikult suurt ning piiritlemata kogust teavet⁵⁷, mida tuleb silmas pidada ka käesoleva töö uurimisküsimuse kontekstis, s.t kas on mõtet kaldaerofotodele isikuandmete kaitset kohaldada või kas olemasolev regulatsioon sobib selleks eesmärgiks.

Andmekaitse põhimõtteid ei kohaldata anonüümse teabe suhtes, s.t teave, mis ei ole kunagi olnud seotud tuvastatud või tuvastatava füüsilise isikuga, või isikuandmete suhtes, mis on muudetud anonüümseks sellisel viisil, et andmesubjekti ei ole võimalik tuvastada või ei ole *enam* võimalik tuvastada (IKÜM-i preambuli punkt 26). Selleks, et algselt isikuandmeid anonüümseks teabeks

⁵⁴ Õpilaste arv Suure-Jaani koolis. Andmed seisuga 10.02.2025. – Suure-Jaani Kool. <https://sjk.edu.ee/et/meie-koolist/opilaste-arv-koolis> (27.02.2025).

⁵⁵ Tegemist on magistr töö autori poolt välja mõeldud hüpoteetilise näitega, mis ei põhine ühelgi päriselu sündmusel.

⁵⁶ Schwarz, C. G. jt. Identification of Anonymous MRI Research Participants with Face-Recognition Software. – New England Journal of Medicine 2019/381, No 17. <https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMc1908881> (13.02.2025).

⁵⁷ Vt Purtova, N. The law of everything. Broad concept of personal data and future of EU data protection law. – Law, Innovation and Technology, 2018/10, No 1. <https://doi.org/10.1080/17579961.2018.1452176> (08.03.2025); Gellert, R. Personal data's ever-expanding scope in smart environments and possible path(s) for regulating emerging digital technologies. – International Data Privacy Law, 2021/11, No 2. <https://doi.org/10.1093/idpl/ipaa023> (08.03.2025).

lageda, peab anonüümseks muutmine olema pöördumatu.⁵⁸ Isikuandmed, mis on muudetud mitteidentifitseeritavaks, krüpteeritud või pseudonümiseeritud, kuid mida saab uuesti kasutada isiku tuvastamiseks, jäävad IKÜM-i reguleerimisalasse.⁵⁹

Isikuandmeteks võivad olla eri laadi ning meediumites andmed olenevalt kontekstist. Käesoleva töö raames on relevantne küsimus, kas ja millal on fotod isikuandmed. Andmekaitse direktiivi artikli 29 alusel loodud andmekaitse töörühm on oma arvamuses selgitanud, et isikuandmed võivad olla mis tahes vormis teave, sh fotod või videod, kui need annavad isiku kohta teavet.⁶⁰ AKI koduleht viitab, et isikuandmeteks võib olla inimese välimus⁶¹, s.t andmed, mis kujutavad inimest. Ka Euroopa Komisjoni infolehe järgi on füüsilisest isikust tehtud foto postitamine veebi isikuandmete töötlemine, s.t füüsilisest isikust jäädvustatud foto kuulub isikuandmete hulka.⁶² Kuigi IKÜM fotosid eraldi ei käsitle, siis andmekaitse direktiivi preambuli punktis 14 on öeldud, et „võttes arvesse infoühiskonnas praegu toimuvat *füüsiliste isikutega seotud heli- ja pildiandmete* kogumise, edastamise, töötlemise, salvestamise, talletamise ja vahendamise tehnoloogia arengut ja sellise arengu olulisust, peaks käesolev direktiiv olema kohaldatav ka selliste andmete töötlemise suhtes“. Seega on ilmselgelt isikuandmed fotod, kus inimene on jäädvustatud. Eraldiseisev küsimus on, millise täpsusastmega jäädvustused isikuandmeteks kvalifitseeruvad. Seda, millistel juhtudel võiksid isikuandmeteks liigitada fotod, kus isikut ennast ei ole jäädvustatud, käsitletakse alapeatükis 1.4.

1.3. Ruumiandmed ning selle eri liigid

Ruumiandmed on ruumiandmete seaduse⁶³ (RAS) § 3 lõike 1 järgi andmed, mis otseselt või kaudselt osutavad konkreetsele asukohale või geograafilisele alale, sealhulgas andmekogudes hallatavad andmed, mis kirjeldavad ruumiobjektide asukohta, omadusi ja kuju geograafilises ruumis. Seega on mis tahes andmed RAS-i tähenduses ruumiandmed, kui need on seostatavad kindla asukohaga. Välismaises kirjanduses kasutatakse antud tähenduses ka mõistet „geograafiline

⁵⁸ Mis on isikuandmed? Mõisted. KKK. Isikuandmed. – Andmekaitse Inspektsioon. <https://www.aki.ee/isikuandmed/kkk/moisted> (12.02.2025).

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ Arvamus 4/2007 isikuandmete mõiste kohta. Vastu võetud 20. juunil. 01248/07/ET WP 136. – Artikli 29 alusel loodud andmekaitse töörühm. Lk 7-8. https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2007/wp136_et.pdf (27.02.2025).

⁶¹ Mis on isikuandmed? Mõisted. KKK. Isikuandmed.

⁶² Data protection explained. – European Commission. https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/data-protection-explained_en?prefLang=et (27.02.2025).

⁶³ Ruumiandmete seadus. – RT I, 30.12.2024, 17.

teave“ või „geograafilised andmed“. ⁶⁴ Ruumiandmeid kujutatakse kas vektorkujul, s.o punktide, joonte või pindadena (nt ehitised, teed, veekogud), või rasterkujul ehk pideva pinnana, mis on jagatud väikesteks geomeetristeks osadeks (nt ortofotod, sattelliidipildid), kusjuures nende üheks komponendiks on alati koordinaadid ning neid saab visualiseerida kaardina või näidata kaardi taustal. ⁶⁵ Ruumiandmed kogutakse ja säilitatakse Eesti topograafia andmekogus (ETAK) (RAS § 67 lõige 1), kusjuures ETAK-i andmed on digitaalsete ruumiandmekogumitena avalikkusele tasuta kättesaadavad (RAS § 73 lõige 1). RAS § 68 lõike 1 järgi avalikustatakse ETAK-i andmed Eesti geoportaali kaudu. Autor kasutab järgnevalt grammatilist (tehnilist) ja süstemaatilist tõlgendamist, et kirjeldada ja eristada teatud fotograafilisi ruumiandmeid ning seeläbi hiljem mõista ruumiandmete õiguslikku regulatsiooni.

Aerofoto on lennukile või mõnele teisele lennuaparaadile paigaldatud spetsiaalse fotokaameraga tehtud maapinna foto, mille järgi on võimalik valmistada topograafilisi ja temaatilisi kaarte või plaane. ⁶⁶ Aerofoto õiguslik definitsioon puudub, kuid terminit kasutatakse läbivalt keskkonnaministri 20.12.2013. a määruses nr 76 “Topograafiliste andmete hõive kord ja üldist tähtsust omavad topograafilised nähtused”⁶⁷ (edaspidi: keskkonnaministri määrus nr 76). Lisaks aeropildistamisele reguleerib keskkonnaministri määrus nr 76 ortofotode tegemist. Selle § 6 lõike 1 järgi valmistatakse ortofoto aerofoto põhjal, millelt on kõrvaldatud maapinna reljeefist, kaamera kaldenurgast ja joonprojektsioonist põhjustatud moonutused. Maa- ja Ruumiamet (edaspidi: MaRu) viib ortofotode aluseks olevat aeropildistamist läbi igal aastal poole Eestimaa kaupa – kordamööda Eesti põhja- ja lõunapoolne osa, vastaspoolde jääval osal lennatakse samal aastal üle suuremate asulate. ⁶⁸ MaRu hallatava geoportaali andmetel on Eesti topokaardistuse tarbeks toodetud ortofotod piksli suurusega 20-40 cm ja katavad kogu riigi territooriumi, kusjuures tiheasustusega alade ortofotod toodetakse piksli suurusega 10-16 cm. ⁶⁹ Erinevalt satelliidifotodest,

⁶⁴ Vt Solymosi, R. jt. Privacy challenges in geodata and open data. – Royal Geographic Society, Area 2023/55, No 4. Lk 456. <https://doi.org/10.1111/area.12888> (25.03.2025); De Jong, A. J., van Loenen, B., Zevenbergen, J. A. Geographic data as personal data in four EU Member States. – SPRS Annals of the Photogrammetry, Remote Sensing and Spatial Information Sciences 2016/3, No 2. XXIII ISPRS Congress, 12.-19.07.2016, Praha, Tšehhi Vabariik. Lk 152. <https://doi.org/10.5194/isprs-annals-III-2-151-2016> (31.03.2025).

⁶⁵ Mis on ruumiandmed? Andmete õpituba. Abi ja juhised. – Geoportaal. Maa- ja Ruumiamet. <https://geoportaal.maaamet.ee/est/abi-ja-juhised/andmed/mis-on-ruumiandmed/50> (27.02.2025).

⁶⁶ Aerofoto. – EKI terminibaas Esterm. <https://sonaveeb.ee/search/unif/dlall/esterm/aerofoto/1/est> (27.02.2025).

⁶⁷ Topograafiliste andmete hõive kord ja üldist tähtsust omavad topograafilised nähtused. Keskkonnaministri määrus 20.12.2013 nr 76. – RT I, 28.12.2024, 75.

⁶⁸ Aeropildistamine ja -laserskaneerimine. Kaugseire. Kaardid, geoandmed ja aadressid. – Maa- ja Ruumiamet. <https://www.maaruum.ee/kaardid-geoandmed-ja-aadressid/kaugseire/aeropildistamine-ja-laserskaneerimine> (27.02.2025).

⁶⁹ Ortofotod. Ruumiandmed. – Geoportaal. Maa- ja Ruumiamet. <https://geoportaal.maaamet.ee/est/ruumiandmed/ortofotod-p99.html> (16.02.2025).

mis on tehiskaaslaselt tehtud fotod⁷⁰, saab ortofotosid koordineerida maapinnale paigaldatud markerite abil, mis on fotolt töötlemisel hästi näha.⁷¹ Vastavalt INSPIRE Geoportaali andmetele toodavad ja avaldavad mingil määral ortofotosid kõik Euroopa Liidu ja Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigid, v.a Prantsusmaa, Kreeka ja Island.⁷²

Kaldaerofotod (ingl k *oblique aerial photographs*) on sellised aerofotod, mille jäädvustamisel on kaamera optiline telg tahtlikult vertikaalist kõrvale kallutatud.⁷³ Nimelt saab aerofotod tulenevalt optilise telje kaldenurgast jaotada kolmeks: “nadir” (90 kraadi vertikaalist), “kõrge kaldega” (30 kuni 90 kraadi vertikaalist) ning “madala kaldega” (0 kuni 30 kraadi vertikaalist).⁷⁴ Madala ja kõrge kaldega kaldaerofotosid saab eristada ka sõltuvalt sellest, kas pildil on näha horisont või mitte.⁷⁵ Kaldaerofotode eelis seisneb vertikaalsete (nt fassaadid) ja horisontaalsete elementide samaaegses kujutamises, matkides niiviisi inimese tajutavat vaadet maapinnalt.⁷⁶ Seega, kui sateliidi- ja ortofotod on tehtud ristloodis maapinnaga ning neid on võimalik kasutada kaardistamiseks, siis kaldaerofotosid tehakse Eestis lennukilt 500 kuni 3100 meetri kõrguselt ning nende eesmärk on toetada kaardiandmete täpsustamist küljelt vaadatuna.⁷⁷ Kaldaerofotosid tehakse samuti iga-aastaste MaRu kaardistuslendude ajal – täna katab kaldaerofotode andmebaas pea kogu Eesti ning sinna on alates 2006. aastast kokku kogutud ligi 5.5 miljonit fotot (01.01.2022. a seisuga).⁷⁸ Kõik fotod on geopositsioneeritud ning ajaliselt fikseeritud kuupäevalise täpsusega.⁷⁹

MaRu hallatava geoportaali sõnul on fotod tehtud eelkõige kaardistusobjektide täpsustamiseks, kuid sobivad ka ilupiltideks või muudeks objektituvastust vajavateks töödeks.⁸⁰ Näiteks kasutab Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet (PRIA) orto- ja kaldaerofotosid pindalapõhiste

⁷⁰ Satelliidifoto. – EKI ühendsõnastik 2025. <https://sonaveeb.ee/search/unif/est,rus/dsall/satelliidifoto/1/est> (27.02.2025).

⁷¹ Aedviir, P., lk 15.

⁷² INSPIRE Datasets - EU & EFTA Country overview. Theme: Orthoimagery. – INSPIRE Geoportal. European Commission. <https://inspire-geoportal.ec.europa.eu/srv/eng/catalog/search#/overview?view=themeOverview&theme=oi> (08.03.2025).

⁷³ Verykokou, S., Ioannidis, C. Oblique Aerial Images: Geometric Principles, Relationships and Definitions. – Encyclopedia, 2024/4, No 1. Lk 235. <https://doi.org/10.3390/encyclopedia4010019> (08.03.2025).

⁷⁴ Kleinschroth jt. Drone imagery to create a common understanding of landscapes. – Landscape and Urban Planning 2022/228. Lk 2. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2022.104571> (24.03.2025). Vt seal viidatud Sheikh, Y. jt. Geodetic alignment of aerial video frames. – Shah, M., Kumar, R. (toim). Video registration, 2003/5, Springer Science+Business Media LLC.

⁷⁵ Verykokou, S., Ioannidis, C., lk 235.

⁷⁶ *Ibidem*, lk 234.

⁷⁷ Eestist lisandus 800 000 kaldaerofotot. – Lõuna-Eesti Postimees 17.06.2020. <https://lounapostimees.postimees.ee/6998673/eestist-lisandus-800-000-kaldaerofotot> (27.02.2025).

⁷⁸ Kaldaerofotod. Ruumiandmed. – Geoportaal. Maa- ja Ruumiamet. <https://geoportaal.maaamet.ee/est/ruumiandmed/kaldaerofotod-p633.html> (16.02.2025).

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ *Ibidem*.

põllumajandus- ja maaelu arengu toetuste õigsuse hindamisel, täpsemalt toetusõigusliku põllumajandusmaa kindlaks tegemisel.⁸¹ Praktikas on kaldaerofotodel siiski palju kasutusviise, sh 3D-modelleerimine, katastroofijärgsete kahjustuste tuvastamine ja katastrimõõdistamine.⁸² Magistritöö autori otsingud näitavad, et kaldaerofotosid avalikustavad veebilehel kaardi kujul Taani⁸³ ja Rootsi (teatud piirkondades)⁸⁴ ning alla laadida (aga mitte veebist otse vaadata) saab kaldaerofotosid näiteks Ühendkuningriikides⁸⁵ (tehtud peamiselt hädaolukordadele reageerimiseks ning eritellimusel uuringuteks, nagu näiteks kaljuseinte seire⁸⁶), ning Ameerika Ühendriikides⁸⁷ (tegemist ei ole ammendava loeteluga).

1.4. Kaldaerofotod kui isikuandmed koosmõjus kinnistusraamatu andmetega

IKÜM-i artikli 4 punkti 1 järgi on isikuandmed igasugune teave tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku “kohta”. Artikli 29 alusel loodud andmekaitse töörihm on selgitanud, et andmeid saab pidada üksikisiku „kohta” käivaks, kui need annavad teavet üksikisiku kohta ehk on temaga seotud (“sisu”), neid kasutatakse üksikisiku hindamise, teatud viisil kohtlemise või tema seisundi või käitumise mõjutamise eesmärgil (“eesmärk”), või nende kasutamine mõjutab üksikisiku õigusi ja huve, näiteks teda koheldakse teistest erinevalt (“tulemus”).⁸⁸

Sisu poolest peetakse üksikisiku „kohta” käivaks teabeks näiteks foto- või videosalvestatud kujutist inimesest.⁸⁹ Olukorras, kus fotod edastavad teavet esemete, mitte isikute, kohta, on sama töörihm leidnud, et “[t]avaliselt kuuluvad kõnealused esemed kellelegi või mõjutab neid konkreetselt mõni isik või mõjutavad need mõnda isikut või asuvad need isiku või teiste esemete füüsilises või

⁸¹ Orto-, kald- ja kiirfotod PRIA otsustes. Kasutajate lood. – Geoportaal. Maa- ja Ruumiamet. <https://geoportaal.maaamet.ee/est/kasutajate-lood/orto-kald-ja-kiirfotod-pria-otsustes-p908.html> (27.02.2025).

⁸² Verykokou, S., Ioannidis, C., lk 234.

⁸³ Vt Ministry publishes 1.3 million 'angular' aerial photos of Denmark. – The Local 11.09.2019. <https://www.thelocal.dk/20180911/ministry-publishes-13-million-aerial-photos-of-denmark> (08.03.2025); Skråfoto.. – Klimadatastyrelsen. https://skraafoto.dataforsyningen.dk/?center=722125.859694699%2C6178892.289935676&orientation=north&item=2021_84_40_2_0041_00090757&year=2021 (08.03.2025).

⁸⁴ Flygbildskartan. – Gävle kommun. <https://gis.gavle.se/portal/apps/experiencebuilder/experience/?id=02b80e20ebe84be5a4d1218fe118fc2d> (08.03.2025).

⁸⁵ Defra Survey Data Download. – Data Services Platform. Department for Environment, Food and Rural Affairs. <https://environment.data.gov.uk/survey> (08.03.2025).

⁸⁶ Oblique Aerial Photography. – Data Services Platform. Department for Environment, Food and Rural Affairs. <https://environment.data.gov.uk/dataset/32e2ff04-0c14-4544-b107-baa1552d0eee> (17.03.2025).

⁸⁷ Vt Unprocessed aerial imagery from 1 January 2024 coastal survey of Central California. – Science Data Catalog. USGS. <https://data.usgs.gov/datacatalog/data/USGS:11fad976-cbc4-4926-9309-242dfd4edd2a> (08.03.2025); Oblique Aerial Imagery. – Office of the Chief Technology Officer. Dc.gov. <https://octo.dc.gov/page/oblique-aerial-imagery> (08.03.2025).

⁸⁸ Arvamus 4/2007 isikuandmete mõiste kohta, lk 10-11.

⁸⁹ *Ibidem*, lk 9.

geograafilises läheduses. Sellisel juhul võib teavet pidada vaid kaudselt seotuks kõnealuste isikute või esemetega”.⁹⁰ Selles kontekstis on toodud näide maja väärtusest kui teabest eseme kohta: “kui [...] teavet kasutatakse üksnes teatava piirkonna kinnisvarahindade näitlikustamiseks”, siis IKÜM ei kohaldu; siiski, kuivõrd “[m]aja kuulub selle omaniku vara hulka, [...] saab [seda] kasutada näiteks kõnealuse isiku maksukohustuse ulatuse määramisel”, mis juhul “tuleks kõnealust teavet kahtlemata käsitada isikuandmetena”.⁹¹ Liina Kanger pöörab tähelepanu sellele, et kuigi arvamuses „lähtutakse isikuandmete mõiste sisustamisel andmete kasutamise eesmärgist“, siis „[k]ehtivast seadusest sellist andmetele eesmärgipäraselt lähenemise põhimõtet ei tulene“, ning autor ei pea seda ka tingimata parimaks lahenduseks.⁹² Kaldaerofotod täidavad füüsilise isiku „kohta“ käimise kriteeriumi mitmel viisil: esiteks edastavad need teavet tema kohta – fakt, et tema omandis on kinnistu, ja fotol jäädvustatud kinnistul asuv muu vara, mille põhjal saab teha järeldusi isiku varalise seisundi, perekonna, tegevuse jm kohta; teiseks saab seda teavet kasutada isiku kohta otsuste tegemisel, mistõttu võib see ka tulemusena isiku õigusi mõjutada – nt eespool toodud näide PRIA otsustest, kus fotodel jäädvustatud maa seisukord mõjutab seda, kas põllumees toetust saab või mitte.

Teave on “tuvastatud” füüsilise isiku kohta, kui teda „eristatakse” teistest isikute rühma liikmetest.⁹³ Füüsiline isik on “tuvastatav”, kui ta ei ole veel tuvastatud, kuid seda on võimalik teha.⁹⁴ Kaldaerofotod ei ole teave tuvastatud isiku kohta, kuivõrd fotode juurde ei ole lisatud füüsiliste isikute unikaalseid identifitseerimistunnuseid nagu nimed või isikukoodid. Samas piisab isikuandmete kvaliteediks ka sellest, kui teave võimaldab isikut tuvastada otseselt või kaudselt. Kui otsene tuvastamine toimub unikaalsete identifitseerimistunnuste kaudu nagu nimi, isikukood, kasutajanimi, asukoohaandmed, telefoninumber, või foto (eelkõige näost), siis kaudselt tuvastatakse isik erinevate kaudsete identifitseerimistunnuste kombineerimisel, nt füüsilised, füsioloogilised, geneetilised, vaimsed, majanduslikud, kultuurilised või sotsiaalsed elemendid.⁹⁵

Fotod võivad isikuandmeteks osutada vähemalt neljal eri juhul: 1) fotol on füüsiline isik ning ta on näo järgi otseselt tuvastatav; 2) fotol on füüsiline isik ja ta on muude tunnuste põhjal nagu riietus,

⁹⁰ Arvamus 4/2007 isikuandmete mõiste kohta, lk 9.

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² Kanger, L. Kas avalik dokumendiregister või isikuandmete kaitse? Normikriitiline käsitlus. – *Juridica* 2009/1. Lk 40.

⁹³ Arvamus 4/2007 isikuandmete mõiste kohta, lk 12.

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ Santos, C., Rapp, L. Satellite Imagery, Very High-Resolution and Processing-Intensive Image Analysis: Potential Risks Under the GDPR. – *Air & Space Law* 2019/44, No 3. Lk 284. <https://doi.org/10.54648/aila2019018> (24.03.2025).

kehatüüp ja pikkus kaudselt tuvastatav; 3) fotol on füüsilise isikuga seotud objektid ja kohad nagu isiku kodu, autod, paadid ja muu vara, mis võimaldab isiku fotoga siduda ja isik on seega otseselt (nt autonumbrimärgi põhjal) või kaudselt tuvastatav; 4) foto on füüsilise isikuga teiste andmekogumite põhjal seotav ning isik seega fotolt otseselt (nt aadressiandmete põhjal) või kaudselt tuvastatav.⁹⁶ Näiteks Google Street View fotod on niivõrd kõrge resolutsiooniga, et neilt on nähtavad isikute näod ja autonumbrimärgid, kuid pilditötluse abil need hägustatakse.

Tulenevalt madalast resolutsioonist ei kõlba kaldaerofotod füüsilise isiku tuvastamiseks näo, välimuse või autonumbrimärgi põhjal. See-eest on isik kaldaerofotolt tuvastatav kinnistusraamatu päringu abil. Nimelt on AKI kodulehel hästi illustreeritud, kuidas auto numbrimärk näiteks ei kuulu iseenesest isikuandmete hulka, välja arvatud juhul, kui auto omanik ja number on kokku viidavad; kuna Eestis ei ole autoomanike register avalik, siis ei saa pelgalt numbrimärki ilma tema omanikust teadmata isikuandmeteks pidada.⁹⁷ Sama loogika järgi saab kaldaerofotod lugeda isikuandmeteks, kuna Eestis on kinnistusraamatu andmed avalikud, s.t igatüks saab vaadata, kes on kinnistu omanik ning seega foto ja isiku kokku viia. Seda järeldust toetab ka AKI poolt koostatud “Isikuandmete töötleva üldjuhend”, mille järgi saab teabe liigitada tuvastatava isiku kohta käivaks, kui koos äriregistri või kinnistusraamatu abiga saab tuvastada, millise isiku kohta see käib.⁹⁸

Seega igasugune aerofoto kellegi kodust või kinnistust (näiteks hobi korras drooni lennutaja poolt tehtud) ei ole eraldiseisvalt isikuandmed, kui pole teada fotol kujutatud asukoht (nt aadress või koordinaadid), sest seda pole võimalik koheselt kokku viia kinnistu omaniku või seal elava isikuga. Kaldaerofotod on aga kõik algusest peale geopositioneeritud ning seejärel süstematiseeritud aadressi ja katastriüksuste järgi, s.t kaldaerofotode kui ruumiandmete lahutamatu osa ning olemuslik omapära on nende seotus konkreetse füüsilise asukohaga. Kinnistusraamatus on paralleelselt aadressi ja katastriüksuse järgi tuvastatavad kinnistu omanikud, s.t teise andmekogu abil on kaldaerofotod automaatselt seostatavad füüsilise isikuga. Selliselt on kaldaerofotol jäädvustatud asukoht pidepunkt foto ja füüsilise isiku vahel.

Aise Johan de Jong, Bastiaan van Loenen ja Jaap Zevenbergen võrdlevad oma artiklis Hollandis, Belgias, Saksamaal ja Ühendkuningriikides valitsevaid seisukohti selle osas, kas ja millal geograafiline teave, sh aerofotod, kvalifitseerub isikuandmeteks.⁹⁹ Nii Hollandis, Belgias kui

⁹⁶ Santos, C., Rapp, L., lk 285-286.

⁹⁷ Mis on isikuandmed? Mõisted. KKK. Isikuandmed.

⁹⁸ Isikuandmete töötleva üldjuhend. – Andmekaitse Inspeksioon. Lk 5, näide C. <https://www.aki.ee/sites/default/files/documents/2024-04/Isikuandmete%20töötleva%20üldjuhend.pdf> (10.02.2025).

⁹⁹ De Jong, A. J., van Loenen, B., Zevenbergen, J. A.

Saksamaal peetakse Google Street View fotosid ja aerofotosid, mis kujutavad isiku kinniasja või kodu, erinevatel põhjustel isikuandmeteks.¹⁰⁰ Hollandis oldakse seisukohal, et kinnisasjadest tehtud fotod liigituvad isikuandmeteks, kui neid kasutatakse füüsiliste isikute tuvastamiseks või kui nende kasutamine toob kaasa ühiskondlikud tagajärjed füüsilisele isikule (nt maksustamine).¹⁰¹ Hollandi kohtupraktikas on leitud, et Google Maps'is kujutatud aadressid ja fotod ei moodustanud isikuandmeid olukorras, kus need polnud seostatud (ega kohtu hinnangul seostatavad) füüsilise isikuga, kes aadressil elab; selliselt pidas kohus tänavanime ja majanumbrit vaid kinnisvara asukohaks, mitte füüsilise isiku aadressiandmeteks.¹⁰² Seega võib füüsilise isiku tuvastada, kui foto siduda konkreetselt isiku aadressiandmetega¹⁰³ või mõne teise andmekogumiga¹⁰⁴. Ka Belgias kasutatakse peamise argumendina seda, et fotode põhjal on võimalik tuvastada füüsiline isik.¹⁰⁵

Saksamaal on põhjendused seinast sein: fotodest tingitud võimalikud tagajärjed kinnisasja elaniku jaoks¹⁰⁶, võimalus siduda fotod automaatselt teiste andmekogumite ja seega füüsilise isikuga¹⁰⁷, ja selliste majade ning nende hoovide jäädvustamine, mis on piiratud aiaga ega ole tänavalt otseselt nähtavad¹⁰⁸. Seejuures on Saksamaa järelevalveasutus leidnud, et kaardimõõtkava puhul, mis on suurem kui (ehk detailsem kui) 1:10 000, tuleks fotosid käsitleda isikuandmetena, kuna selliste mõõtkavade korral on võimalik tuvastada maakasutusviisi, hoonete seisukord ja füüsilised isikud¹⁰⁹, ning Belgia järelevalveasutus on võtnud isegi rangema seisukoha, et aerofotosid kaardimõõtkavas, mis on suurema detailsusastmega kui 1:50 000, saab juba pidada isikuandmeteks¹¹⁰.

¹⁰⁰ De Jong, A. J., van Loenen, B., Zevenbergen, J. A., lk 154.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² *Ibidem*, lk 153. Vt seal viidatud Gerechtshof Amsterdam 200.105.659, 24.09.2013. – <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:GHAMS:2013:5224> (23.04.2025).

¹⁰³ *Ibidem*, lk 151.

¹⁰⁴ *Ibidem*, lk 154.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁷ *Ibidem*, lk 153. Vt seal viidatud LG Waldshut-Tiengen 1 O 200/99, 28.10.1999, p II.1. – MMR 2000/3, lk 172-175. <https://beck-online-beck-de.ezproxy.utlib.ut.ee/Bcid/Y-300-Z-MMR-B-2000-S-172-N-1> (27.04.2025); VG Karlsruhe 2 K 2911/99, 01.12.1999, p II. – MMR 2000/3, lk 181-184. <https://beck-online-beck-de.ezproxy.utlib.ut.ee/Bcid/Y-300-Z-MMR-B-2000-S-181-N-2> (27.04.2025); BVerfG 1 BvR 507/01, 02.05.2006, p 14. – Neue Juristische Wochenschrift 2006/39, lk 2836-2838. <https://beck-online-beck-de.ezproxy.utlib.ut.ee/Bcid/Y-300-Z-NJW-B-2006-S-2836-N-1> (27.04.2025).

¹⁰⁸ *Ibidem*. Vt seal viidatud KG Berlin 10 W 127/10, 25.10.2010. – MMR 2011/6, lk 414-415. <https://beck-online-beck-de.ezproxy.utlib.ut.ee/Bcid/Y-300-Z-MMR-B-2011-S-414-N-1> (27.04.2025).

¹⁰⁹ *Ibidem*, lk 154. Vt seal viidatud Karg, M. Datenschutzrechtliche Rahmenbedingungen für die Bereitstellung von Geodaten für die Wirtschaft. – Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein (ULD), 2008. <https://www.datenschutzzentrum.de/artikel/1240-Datenschutzrechtliche-Rahmenbedingungen-fuer-die-Bereitstellung-von-Geodaten-fuer-die-Wirtschaft.html> (27.04.2025).

¹¹⁰ Van Loenen, B., Kulk, S., Ploeger, H. Data protection legislation: A very hungry caterpillar. The case of mapping data in the European Union. – Government Information Quarterly 2016/33, No 2. Lk 341. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.04.002> (30.03.2025). Vt seal viidatud Bijhouden van gemeentelijke registers van

Ühendkuningriigid on vastupidisel seisukohal, sest väidetavalt ei sisalda Google Street View fotod iseenesest isiklikku teavet inimeste kohta¹¹¹ ning neid ei ole võimalik kasutada füüsilise isiku tuvastamiseks.¹¹² Juhul kui kinnistu kohta käivet teavet saab seostada selle omaniku või elanikuga, nt aadressiandmed, või kui teavet kasutatakse isikut mõjutavate otsuste tegemiseks, näiteks andmed isiku elektriarve kohta, siis loetakse ka Ühendkuningriikides teave isikuandmeteks.¹¹³

Füüsilise isiku tuvastatavus sõltub suuresti sellest, kui palju vaeva selleks tuleb näha. Nimelt sätestab IKÜM-i preambuli punkt 26, et „[f]üüsilise isiku tuvastatavuse kindlakstegemisel tuleks arvesse võtta kõiki vahendeid, mida vastutav töötleja või keegi muu võib füüsilise isiku otseseks või kaudseks tuvastamiseks mõistliku tõenäosusega kasutada, näiteks teiste hulgast esiletoomine. Selleks et teha kindlaks, kas füüsilise isiku tuvastamiseks võetakse mõistliku tõenäosusega meetmeid, tuleks arvestada kõiki objektiivseid tegureid, näiteks tuvastamise maksumus ja selleks vajalik aeg, võttes arvesse nii andmete töötlemise ajal kättesaadavat tehnoloogiat kui ka tehnoloogilisi arenguid“.

Avalikult juurdepääsetav teave võimaldab isikut lihtsasti tuvastada, kuid avaliku teabe koosseis ja seega füüsilise isiku tuvastamise potentsiaal ühe ja sama andmeliigi põhjal võib eri liikmesriikides erineda. Näiteks osades liikmesriikides, nagu Eesti, on kinnistusraamatud avalikud, samas kui teistes mitte. Saksamaal on juurdepääs kinnistusraamatu teabele vaid õigustatud huviga isikutel (sh advokaadid, maksuamet, kinnisvaraomanikud), mistõttu ei saa sealset kinnistusraamatut pidada hõlpsaks isiku tuvastamise viisiks.¹¹⁴ Kuigi 15. jaanuaril 2025. a jõustus Eestis kinnistusraamatu-seaduse (KRS)¹¹⁵ § 74 muudatus, mille kohaselt ei saa füüsilise isiku nime ja isikukoodi järgi kinnistusraamatus enam päringuid teha (v.a. KRS § 74 lõikes 4² nimetatud isikud), siis päringud on siiski võimalikud kinnistu aadressi, katastritunnuse ja registriosa numbri järgi. See tähendab, et kinnistusraamat võimaldab objekti-põhiselt ning 2-eurose päringutasu eest endiselt välja selgitada kinnistu omaniku (ning tõenäolise elaniku) identiteedi. Seega ei mõjuta seadusmuudatus

onbebouwde percelen waarvan sprake in artikel 62 van het Vlaams Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en hun bekendmaking op het Internet via het toekomstige geoloket. Advies Nr 40/2006, 27.09.2006. – Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. <https://gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-40-2006.pdf> (27.04.2025).

¹¹¹ De Jong, A. J., van Loenen, B., Zevenbergen, J. A., lk 153. Vt seal viidatud Common sense on Street View must prevail, says the ICO. Press Release. (2009). – ICO.

¹¹² *Ibidem*, lk 154.

¹¹³ *Ibidem*. Vt seal viidatud Determining what information is ‘data’ for the purposes of the DPA. – Information Commissioner’s Office. Version: 1.1, 12.12.2012. Lk 4-5. https://ico.org.uk/media/1549/determining_what_is_personal_data_quick_reference_guide.pdf (23.04.2025).

¹¹⁴ Van Loenen, B., Kulk, S., Ploeger, H., lk 343.

¹¹⁵ Kinnistusraamatusseadus. – RT I, 28.11.2024, 5.

kaldaerofotode staatust kui isikuandmed, kuivõrd maksumüüri olemasolu ei takista magistritöö autori hinnangul lihtsasti ning kiiresti kinnistu omaniku tuvastamist ja seega kaldaerofotode seostamist tuvastatava isikuga. Bastiaan van Loenen, Stefan Kulk ja Hendrik Ploeger leiavad seejuures, et kuigi kinnistusraamatu teabele juurdepääsu piiramine võib füüsilise isiku tuvastamist takistada, siis tegemist ei ole niikuinii jätkusuutliku lahendusega, sest kinnistusraamat on vaid üks allikas paljudest, kust isiku aadressi kohta teavet võib saada.¹¹⁶

Kaldaerofotodel kujutatakse Eesti riigi katastriüksuseid ning need annavad teavet katastriüksusel asuvate ehitiste, vallasasjade, sh sõidukite ja põllumasinate, kui ka üldise katastriüksuse seisundi kohta (põllumaa, aiad, puu- ja taimkate, elanikud, loomad jm). Mark Monmonier selgitab, et veebipõhised kaardid suurendavad juurdepääsu teabele füüsiliste isikute elukohtade, kinnisvara suuruse ja seisundi ning naabruskondade kvaliteedi ja turvalisuse kohta.¹¹⁷ Kogu nimetatud teave on omistatav katastriüksusel asuvate kinnistute omanikele ja/või seal elavatele isikutele, sh saab järeldusi teha isiku omandi, perekonna ja tegevuste kohta. Siinkohal tasub meelde tuletada, et isikuandmete kvaliteet ei olene sellest, kui intiimne teave oma olemuselt on – ainuüksi asjaolust, et andmed on konkreetse füüsilise isikuga seostatavad, tuleneb nende kvalifikatsioon isikuandmetena. Isegi, kui muud ruumiandmed on samuti füüsiliste isikutega seostatavad, erineb enamusest kaldaerofotodest seeläbi, et need iseloomustavad pelgalt ruumiobjekte ning ei edasta isiku eraeluga seonduvat teavet. Magistritöö autor meenutab sissejuhatuses kirjeldatud juhtumeid, kus tänu kinnistu ja selle omaniku kokku viimisele ähvardati riigiametnikke nende kodudes – see näitlikustab hästi isiku ning tema kodu olemuslikku intiimset sidet, mida kinnistut iseloomustava fotograafilise teabe avalikkus võib riivata.

See-eest tekib küsimus, millise füüsilise isiku isikuandmed kaldaerofotod on. Kaldaerofotod on isikuandmed vaid koosmõjus muu teabega, mis võimaldab need füüsilise isikuga siduda. Käesoleva töö raames on selline muu teave kinnistusraamatus kajastatud teave kinnistu omaniku kohta – seega on kaldaerofotod eelkõige kinnistu omaniku kui füüsilise isiku isikuandmed. Kinnistusraamatusse on kinnistute ehk iseseisvate üksustena kantud kinnisasjad (maatükid), hoonestusõigused, korteriomandid ja korterihoonestusõigused (KRS § 5¹). Kuivõrd üks katastriüksus võib seonduda mitme kinnistuga ning samas üks kaldaerofoto võib korraga kujutada mitut katastriüksust, siis võib üks kaldaerofoto järelikult seonduda paljude kinnistute omanikega, s.t üks foto võib olla mitme

¹¹⁶ Van Loenen, B., Kulk, S., Ploeger, H., lk 343.

¹¹⁷ Monmonier, M. The Internet, Cartographic Surveillance, and Locational Privacy. – Maps and the Internet 2003. Chapter 6. Lk 111. <https://doi.org/10.1016/B978-008044201-3/50008-6> (27.03.2025).

andmesubjekti isikuandmed. See ei tähenda siiski, et kaldaerofotodelt kajastuv teave võiks eri isikute vahel segamini minna – vastupidi, katastriüksuse info ning orto- ja kaldaerofotode paljususe põhjal ei ole keeruline mõista, milline fotol asuv kinnistu (ning selle kohta jäädvustatud teave) just millise isikuga seondub. Probleem andmete sorteerimisel säilib näiteks fotodel kujutatud parklate näol, mille põhjal ei ole võimalik järeldada, milline auto kuulub millise kinnistu omanikule. Siinkohal võib kaalutleda ka selle üle, kas kaldaerofotodega riivatakse nn “grupi privaatsust”¹¹⁸, s.t ühes naabruskonnas elavate isikute ühist privaatsust, nt kogukonna profileerimisel.

Kui kaldaerofotosid oleks võimalik seostada mõnel muul viisil veel kinnistutel elavate või töötavate isikutega, võiksid ka nemad andmesubjektideks kvalifitseeruda. Näiteks on tänapäeval mitmetel sotsiaalmeedia platvormidel (sh Instagramis ja Snapchatis) kasutajatel võimalik lisada oma postitusele asukoht ning teistel kasutajatel asukoha järgi postitusi otsida – see võimaldab potentsiaalselt tuvastada postituse autori elu- või töökoha. Olenevalt asukoha ilmselgusest saab isiku kokku viia konkreetse aadressiga ning seeläbi seda katastriüksust kujutavate kaldaerofotodega. Linna Li ja Michael Goodchild tõestavad oma artiklis, et kombineerides X-i (endine Twitter) avaliku rakendusliidese (API) abil kogutud geopositioneeritud „säutsud“ teabega katastriüksuste sihtotstarbe kohta (s.t elamumaa, ärimaa jne) on võimalik tuvastada X-i kasutajate tõenäolised kodu- ja töökoha aadressid.¹¹⁹ Samuti on paljude ettevõtete veebilehtedel informatsioon nende töötajate ning asukoha kohta, mis võimaldab teha järeldusi konkreetsel aadressil töötavate füüsiliste isikute kohta. Käesoleva töö raames piirdume sellega, et kaldaerofotod on nendel kujutatud kinnistute kinnistusraamatus registreeritud omanike isikuandmed.

Siinkohal märgib magistr töö autor, et kui võrd kaldaerofotod saavad isikuandmeteks koosmõjus kinnistusraamatu teabega, siis üldsuse jaoks muutuvad kaldaerofotod isikuandmeteks nende geoportaalis avalikustamise korral ning koos kinnistusraamatu teabega omanikust, samas kui riigiaparaadi jaoks (olenevalt erinevate riigiasutuste juurdepääsust fotodele) on kaldaerofotod isikuandmed alates nende säilitamisest ühes keskses andmekogus (mis võib olla ka ETAK, kuigi vastav andmekogu on tehtud üldsusele avalikuks) ning katastriüksustega seostamisest nii, et riigiametnikel on võimalik neid kokku viia kinnistusraamatu teabega.

¹¹⁸ Santos, C., Rapp, L., lk 287-288.

¹¹⁹ Li, L., Goodchild, M. F. Is Privacy Still an Issue in the Era of Big Data? – Location disclosure in spatial footprints. – 21st International Conference on Geoinformatics, Kaifeng, China, 2013. Lk 2-3. <https://doi.org/10.1109/Geoinformatics.2013.6626191> (27.03.2025).

Magistritöö autor tegi selgitustaotlused MaRu-le ning AKI-le seoses nende hinnanguga sellele, kas kaldaerofotode näol koosmõjus kinnistusraamatu teabega on tegemist isikuandmetega või mitte. MaRu ei andnud selget vastust, kas ameti seisukohalt on tegemist isikuandmetega või mitte.¹²⁰ AKI vastas selgitustaotlusele, et kuivõrd „Maa-ameti kaldaerofotode resolutsioon ei võimalda tuvastada ühtegi konkreetset isikut“, siis „eraldiseisvalt ei ole fotode puhul tegemist isikuandmetega“. Samas tõdeti vastuses, et „kaldaerofotod [võivad] muutuda isikuandmeteks koos teiste andmetega, mille abil saab otseselt või kaudselt tuvastada füüsilist isikut“, sealhulgas „[k]innistusraamatusse tehtava päringuga on võimalik teada saada, kes on konkreetse kinnistu omanik ning vastava kinnistu kaldaerofotod on võimalik füüsilise isikuga kokku viia, mistõttu võivad kaldaerofotod sellisel juhul muutuda isikuandmeteks IKÜM artikli 4 punkti 1 tähenduses“.¹²¹

¹²⁰ Maa-ameti 27.08.2024. a vastus selgitustaotlusele nr 8-3/24/9838-2 (autori valduses). Lk 1.

¹²¹ Andmekaitse Inspektsiooni 16.12.2024 vastus pöördumisele nr 2.2-9/24/3030-2 (autori valduses). Lk 1.

2. KALDAEROFOTODE TEGEMINE, SÄILITAMINE NING AVALIKUSTAMINE EESTI JA EUROOPA LIIDU ÕIGUSE ALUSEL

2.1. Ruumiandmete ajalooline ja tehniline areng

Ruumiandmeid koguti esialgu eelkõige kaartide koostamiseks. Alates 18. sajandist seisnes topograafiliste uuringute ja kaardistamise motivatsioon Euroopas ja selle kolooniates suuresti selles, et aidata sõjaväel säilitada riigi kontroll oma territooriumi üle.¹²² Selliselt on enamik riiklikke kaardistamisasutusi ja kaasaegseid kaardistamisnõudeid võrsunud riigikaitsest vajadustest.¹²³ Alates 1960. aastatest, kui arendati välja geograafilised infosüsteemid (GIS), liikus rõhuasetus käsitsi joonistatud kaartidelt üle erinevat tüüpi ruumiandmete kombineerimisele infotehnoloogiliste lahenduste abil.¹²⁴ Ühes kartograafia digitaliseerumisega muutus ka kaartide ning nendel esitatud ruumiandmete tähtsus, funktsioonid kui ka õiguslik staatus.¹²⁵ Näiteks liikus fookus kaartide reguleerimiselt autoriõiguse alusel (kaardid kui ruumiandmete pildiline esitusviis) sujuvalt üle ruumiandmete ning neid koondavate andmebaaside õiguslikule kvalifitseerimisele.¹²⁶

Majanduslik väärtus seisneb täna just GIS-i funktsioonides (ruumiandmete organiseerimine, analüüs ja teisendamine), sh tähenduslike mustrite loomises, ning nende alusel pakutavates teenustes ja toodetes (nt reaalajas täiustatud navigeerimine ja geograafiliselt sihitud reklaam); kaartide loomine on muutunud sekundaarseks ülesandeks.¹²⁷ Selliselt on ruumiandmetest saanud omaette “kaup”.¹²⁸ Ruumiandmete kaubastumine on ühtlasi tingitud riigi muutuvast rollist nende kogumisel ja pakkumisel – riigi tagasitõmbumisega on tekkinud ruumiandmete turg, kus kaardistamisvõimekus on üle läinud eraettevõtetele ja kasutajate kogukondadele ning mida on ühtlasi võimendanud veebipõhiste kaardirakenduste kättesaadavus.¹²⁹ Seoses aerofotodega on Jacques Blamont leidnud, et avalikkuse soov näha, mis Maa peal igal antud ajahetkel toimub, loob

¹²² Perkins, C., Dodge, M. Satellite imagery and the spectacle of secret spaces. – *Geoforum* 2009/40. Lk 547. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2009.04.012> (27.03.2025).

¹²³ *Ibidem*. Vt seal viidatud Parry, R. B., Perkins, C. R. *World Mapping Today*. London: Bowker Saur 2000. Lk 10-11. – https://api.pageplace.de/preview/DT0400.9783110959444_A19977038/preview-9783110959444_A19977038.pdf (23.04.2025).

¹²⁴ Alvarez León, L. F. Property regimes and the commodification of geographic information: An examination of Google Street View. – *Big Data & Society*, 2016/3, No 2. Lk 6. <https://doi.org/10.1177/2053951716637885> (01.03.2025).

¹²⁵ *Ibidem*.

¹²⁶ *Ibidem*.

¹²⁷ *Ibidem*.

¹²⁸ *Ibidem*, lk 3.

¹²⁹ *Ibidem*, lk 5.

globaalselt universaalse nõudluse kõrge resolutsiooniga satelliidifotode ning nende pideva uuendamise järele.¹³⁰

Kõige populaarsem eraettevõtja poolt arendatud veebipõhine kaardirakendus on Google Maps, mis pakub alates 2005. aastast digitaalseid topograafilisi kaarte, mida saab tänu satelliidi- ja aerofotodele kasutada ka satelliidivaates ja hübriidvaates.¹³¹ Google Earth võimaldab omakorda tervet maakera kolmemõõtmeliselt vaadata.¹³² Google Maps kaardid sisaldavad teavet maastiku, tänavanimede, vaatamisväärsuste, ühistranspordi ja liikluse kohta, samuti on saadaval teekonna planeerija ja otsingusüsteem.¹³³ Kasutajad saavad aluspõhjaks olevale Google Mapsi kaardile lisada täiendavaid kihte, nagu kohad, sildid, fotod ja videod, ning luua ja jagada seeläbi enda soovide ja vajaduste järgi kohandatud kaarte.¹³⁴ Alates 2007. aastast täiendab Google Mapsi originaalset kahemõõtmelist kaardivaadet Google Street View ehk tänava tasandilt tehtud kolmemõõtmelised, 360-kraadised panoraamfotod.¹³⁵ Juhul kui fotodel jäädvustatakse inimesi või teisi sõidukeid, hägustatakse töötlemise käigus nende näod ja numbrimärgid, kuid kasutajad saavad taotleda ka täiendavate fotode hägustamist ja eemaldamist.¹³⁶ Pärast töötlemist integreeritakse miljonid üksikud fotod ühtsesse interaktiivsesse ja navigeeritavasse virtuaalsesse keskkonda.¹³⁷ Kokkuvõttes on Google Maps oluliselt lihtsustanud ja teinud massidele kättesaadavaks kaartide kasutamise, kusjuures kaardid on täiendatud kõrge resolutsiooniga aerofotodega.¹³⁸ Vastutasuks Google Street View ja Google Maps'i kui kaupade kasutamise eest maksavad kasutajad raha või jagavad oma isikuandmeid.¹³⁹

Viimaks pälvib tähelepanu veel üks mõde ruumiandmete kättesaadavuse ning kasutusvõimaluste arengust ajas, s.o nn geoveebi teke. Geoveeb tähendab ruumiandmete ühendamist veebipõhise sisuga.¹⁴⁰ Enamasti seisneb see veebisisu geograafilises sildistamises, s.o kohanimede, laius- ja pikkuskraadide või muu asukohateabe lisamises tekstidele, piltidele, videotele või muudele

¹³⁰ Blamont, J. We the people: Consequences of the revolution in the management of space applications. – Space Policy 2008/24. Lk 19. <https://doi.org/10.1016/j.spacepol.2007.11.006> (27.03.2025).

¹³¹ Vandeviver, C. Applying Google Maps and Google Street View in criminological research. – Crime Science 2014/3, No 13. Lk 1-2. <https://doi.org/10.1186/s40163-014-0013-2> (25.03.2025).

¹³² *Ibidem*, lk 2.

¹³³ *Ibidem*.

¹³⁴ *Ibidem*.

¹³⁵ *Ibidem*.

¹³⁶ *Ibidem*, lk 3.

¹³⁷ Alvarez León, L. F., lk 8.

¹³⁸ Vandeviver, C., lk 2.

¹³⁹ Alvarez León, L. F., lk 8.

¹⁴⁰ Elwood, S., Leszczynski, A. Privacy, reconsidered: New representations, data practices, and the geoweb. – Geoforum 2011/42, No 1. Lk 6. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2010.08.003>. (25.02.2025).

postitustele.¹⁴¹ Geograafilised sildid võivad olla nii käsitsi lisatud kui ka automaatselt genereeritud.¹⁴² Geoveeb on fundamentaalselt muutnud asukohateabe kättesaadavust, levitamist ja esitlusvormi (nt numbriliste ja tekstiliste andmete asemel geosildistatud fotod, videod jne).¹⁴³ Ka siin on erasektor aktiivne – üheks näiteks ongi Google Street View, mis ühildab digikaardi (Google Maps) koos asukohapõhiste fotodega.¹⁴⁴ Teine näide geoveebi teenusest on X-i (endine Twitter) GeoAPI¹⁴⁵ ehk rakendusliides, mis genereerib geograafiliselt sildistatud “säutsude” kogumi, mida saab asukoha järgi sorteerida.¹⁴⁶

2.2. Privaatsuse ümbermõtestamine geoveebi ajastul

Geograafiliste infosüsteemide poolt tekitatud ohte privaatsusele on juba aastakümneid uuritud¹⁴⁷, kuid koos tehnoloogia arenguga on ka uurimise fookus korduvalt vahetunud. Esialgu oli põhiline uurimisobjekt ruumitehnoloogiate võimekus inimesi jälgida ning nende geodemograafiline profileerimine (“sa oled see, kus sa elad”), seejärel suurandmete (ingl k “*big data*”) abil inimeste käitumise kohta järelduste tegemine ning „sotsiaalne sorteerimine“, mis taastoodab sotsiaalsete hierarhiate geograafilisi mustreid (nt automaatne näotuvastus, mis tuvastab reaajas isikuid ja võrdleb neid digitaalse pildiga, suunab seire juba niigi marginaliseeritud rühmadele).¹⁴⁸ Ruumiandmete kvaliteet avaandmetena¹⁴⁹ ning geoveeb on loonud uue ohu privaatsusele, kuivõrd see võib paljastada inimeste kohaloleku või tegevused kindlates kohtades¹⁵⁰, näiteks Google Street View puhul fotode ning X-is kasutajate loodud „säutsude“ abil, mis sisaldavad ruumilisi ja ajalisi koordinaate¹⁵¹.

Ruumiandmete uus dimensioon ning üha laialdasem kättesaadavus on loonud vajaduse ümber mõtestada privaatsust kui sellist¹⁵², kusjuures tulemus võib riigiti ja jurisdiktsiooniti erineda olenevalt privaatsusele omistatavast tähtsusest¹⁵³. Privaatsus on dünaamiline ja “läbiräägitud“ suhe

¹⁴¹ Elwood, S., Leszczynski, A., lk 6.

¹⁴² *Ibidem*, joonealune viide 2.

¹⁴³ *Ibidem*, lk 7.

¹⁴⁴ Alvarez León, L. F., lk 7.

¹⁴⁵ Filtering Tweets by location. Tutorial. – X Developer Platform. <https://developer.x.com/en/docs/tutorials/filtering-tweets-by-location> (08.03.2025).

¹⁴⁶ Elwood, S., Leszczynski, A., lk 7.

¹⁴⁷ Solymosi, R. jt., lk 457.

¹⁴⁸ Elwood, S., Leszczynski, A., lk 7-8.

¹⁴⁹ Solymosi, R. jt., lk 457.

¹⁵⁰ Elwood, S., Leszczynski, A., lk 11.

¹⁵¹ *Ibidem*.

¹⁵² *Ibidem*, lk 7-8.

¹⁵³ Alvarez León, L. F., lk 9.

üksikisiku ja tema keskkonna vahel.¹⁵⁴ Sarah Elwood ja Agnieszka Leszczynski on välja pakkunud, et privaatsus on sotsiaalselt vahendatud ootuste kogum, mis määratleb lubatavad tavad (antud kontekstis) ruumiandmete kättesaadavuse, avalikustamise ning sisu ja esitusviisi osas, kui avalikustatud; selliselt võiks privaatsust mõista kui sotsiaalset lepingut.¹⁵⁵ Yola Georgiadou, Rolf de By ja Ourania Kounadi on kirjeldanud nelja erinevat nn privaatsuskultuuri, mis hindavad privaatsust (andmeid) erinevalt:

1. eraõiguslik kaup, mida saab kaubelda teise eraõigusliku kauba vastu (individualism);
2. midagi, mis moodustab selle, kes me oleme, ja on seetõttu võõrandamatu (egalitarism);
3. midagi, mida saab delegeerida riigile ja millega kaubelda avalike hüvede vastu (hierarhia); ning
4. midagi, mis ei eksisteeri enam ning millest me peame üle saama (fatalism).¹⁵⁶

Kui välja arvata fatalism, siis kõik teised kolm privaatsuskultuuri on Euroopa Liidus selgelt tajutavad, kusjuures fatalismi edendavad ja reklaamivad just suured tehnoloogiaettevõtted.¹⁵⁷ Käesoleva töö kontekstis tuleb silmas pidada, et ruumiandmete avalikkus võib riivata nii eraelu puutumatust laiemalt kui asukoha privaatsust kitsamalt. Asukoha privaatsus, teisisõnu ka “geoprivaatsus” (ingl k “*location privacy*”, “*geoprivacy*”), on “eriline vorm informatsiooniprivaatsusest, mis puudutab üksikisikute õigust otsustada, millal, kuidas ja kuivõrd nende asukohateavet teistele jagatakse”.¹⁵⁸ Carsten Keßler ja Grant McKenzie ilmestavad hästi, kuidas isiku asukoha kohta kogutakse andmeid alates ilmaennustuse rakenduse kasutamisest kuni ühistranspordi pileti ostmise ja restoranile avaliku tagasiside jätmise käigus.¹⁵⁹ Seega riivab Eestis isiku asukoha privaatsust juba pelgalt kinnistusraamatu andmete avalikkus, sest sellest saab järeldada isiku omandis olevate kinnistute ja tõenäoliselt ka elukoha aadressi. Samas kaldaerofotod ei piirdu asukoha privaatsuse riivega, vaid riivavad eraelu puutumatust laiemalt, kuna fotod edastavad peale asukoha ka muud privaatset teavet isiku kohta (omand, pere, tegevused jne).

¹⁵⁴ Georgiadou, Y., de By, R. A., Kounadi, O. Location Privacy in the Wake of the GDPR. – International Journal of Geo-Information 2019/8. Lk 3. <https://doi.org/10.3390/ijgi8030157> (27.03.2025). Vt seal viidatud Agre, P. E., Rotenberg, M. Technology and Privacy: The New Landscape. Cambridge, MA, USA: MIT Press 1997. – <https://doi.org/10.1353/tech.2000.0173>. (19.04.2025).

¹⁵⁵ Elwood, S., Leszczynski, A., lk 11.

¹⁵⁶ Georgiadou, Y., de By, R. A., Kounadi, O., lk 12.

¹⁵⁷ *Ibidem*, lk 10-11.

¹⁵⁸ Keßler, C., McKenzie, G. A geoprivacy manifesto. – Transactions in GIS 2018/22, No 1. Lk 5. <https://doi.org/10.1111/tgis.12305> (30.03.2025). Vt seal viidatud Duckham, M., Kulik, L. Location privacy and location-aware computing. – Dynamic & Mobile GIS: Investigating Change in Space and Time. CRC Press 2006. Lk 2. <https://doi.org/10.1201/9781420008609> (30.03.2025).

¹⁵⁹ *Ibidem*, lk 4.

Ühtlasi on geoportaalis avaldatud kaldaerofotod osa geoveebist tulenevalt nende geopositsioneerimisest ja kättesaadavusest veebis. Cristiana Santos ja Lucien Rapp on satelliidifotode kontekstis osutanud just järgmistele privaatsust ohustavatele asjaoludele: 1) läbipaistvuse puudumine fotode tegemise ning kasutamise osas; 2) fotode kasutusviiside laienemine, sh fotode taaskasutamiseks kättesaadavaks tegemise läbi; 3) üksikisikute asukoha privaatsuse vähenemine; 4) üksikisiku ning teiste isikute vaheliste suhete privaatsuse vähenemine, sh perekonnaliikmete arvu paljastamine (nt sõidukite arvu põhjal).¹⁶⁰

Seoses geopositsioneeritud andmetega leiavad S. Elwood ja A. Leszczynski, et inimeste tunnetus selliste andmete ohust eraelu puutumatusel sõltub kahest tegurist – isiku identifitseerimise viis ja teabe esitusviis.¹⁶¹ Identifitseerimine viitab viisile, kuidas füüsilise isiku identiteeti andmetes kajastatakse: kui krediitdiskoor kajastab inimese laenukäitumist vaid abstraktsel kujul, siis Google Street View foto võib inimese kohalolekust ning tegevustest teatud kohas konkreetse visuaalse tõenduse anda.¹⁶² Esitusviis iseloomustab seda, millises meediumis isikut tuvastav teave esitatakse – see võib olla visuaalne (nt foto), tekstiline (nt säuts X-is) või tabeli kujul (nt krediitiasutuse kirje).¹⁶³ Isiku identifitseerimisviisist oleneb teabe abstraktsioonitase ning teabe esitusviisist, mis määral teave tõepärasust edastab.¹⁶⁴ Näiteks peetakse visuaalseid andmeid tõenäolisemalt „tõeks” kui teisi teabe esitusviise, s.t nägemine samastatakse teadmiseiga.¹⁶⁵ Abstraktsioonitaseme poolest pakub geoveeb vahetumat teavet (nt Google Street View fotodelt isikute tuvastamise võimalus on lahutamatu osa teabe esitusviisist endast) kui vanemad ruumiandmetehnoloogiad, mis nõuavad andmete täiendavat töötlemist, et teave üksikisikutega ühendada.¹⁶⁶ Selle pinnalt järeldavad S. Elwood ja A. Leszczynski, et geoveebist tulenev oht privaatsusele seisneb selles, kui vahetult geoveebi teenused inimeste virtuaalset mina kujutavad, s.t kui kergesti saab inimeste ja nende tegevuse kohta järeldusi teha (isiku identifitseerimise viis) ning kui tõenäoline on, et neid tõlgendatakse lõpliku tõena (teabe esitusviis).¹⁶⁷ Geoveebi ajastul ei ole isikut vaja enam konstrueerida erinevate andmebaaside põhjal ja erinevate tunnuste kogumist, vaid tema virtuaalne mina reprodutseerib identselt tema päris mina tegevuse – kas visuaalse kujutisena kindlas kohas

¹⁶⁰ Santos, C., Rapp, L., lk 288-289.

¹⁶¹ Elwood, S., Leszczynski, A., lk 11.

¹⁶² *Ibidem.*

¹⁶³ *Ibidem.*

¹⁶⁴ *Ibidem.*

¹⁶⁵ *Ibidem.*

¹⁶⁶ *Ibidem.*

¹⁶⁷ *Ibidem.*

kindlal ajahetkel või reaalsajas jälgitavate liikumistena ruumis.¹⁶⁸ Probleem ei ole enam selles, et suurandmete analüüsi kaudu midagi füüsiliste isikute kohta võidakse paljastada, vaid selles, et füüsilised isikud ise – nende virtuaalsed minad – on avalikud, tuvastatavad ja jälgitavad ruumis.¹⁶⁹

Kaldaerofotode puhul väljendub inimese virtuaalne mina fotodel kujutatud kohalolekus, s.o kodus, autos ja muudes isiklikes asjades teatud füüsilises asukohas. Fotod on tasuta avalikult kättesaadavad Eesti geoportaali kaardirakenduses, kus need on käepäraselt seotud kaardil asuvate katastriüksuste ja kinnistutega, ning koos kinnistusraamatu teabega kinnistu omanikust on isiku kohta lihtne järeldusi teha, s.t isiku identifitseerimine fotodelt ei nõua suurt vaeva. Teabe abstraktsustase on sellisel kujul kordades väiksem võrreldes sellega, kui kaldaerofotosid peaks ise ETAK-ist alla laadima, sorteerima ja kaardiga seostama või kui fotodelt püütaks identifitseerida hoopis kinnistul elavaid või töötavaid isikuid näiteks asukohaga seotud sotsiaalmeedia postituste põhjal. Kuivõrd teave on esitatud visuaalselt ning kaldaerofotosid avaldab MaRu kui valitsusasutus, võtavad inimesed fotosid ka tõesena ning autoriteetse teabena isiku kohta.

Ühiskondlikku vastuolu ruumiandmete avalikkusele on tinginud eespool viidatud Google Street View ja X-i GeoAPI. Kuna Google Street View fotodel on tuvastatavad üksikisikud, autod, majad ja aiad¹⁷⁰, siis on uuritud potentsiaalset privaatsuse riivet näiteks nii Euroopa riikides, USA-s¹⁷¹, Kanadas kui Jaapanis¹⁷². Näiteks Ühendkuningriikides Broughtoni külas blokeerisid elanikud tänavad, et takistada Google Street View sõiduki külla sisenemist, kartes, et nende kodude pildistamine soodustab sissemurdmisi.¹⁷³ Kui esialgu avaldati Google Street View fotod nende originaalkujul, siis täna töödeldakse neid nii, et hägustada inimeste näod ja sõidukinumbrid.¹⁷⁴ Töötlemise käigus esineb siiski „valepositiivseid“ juhtumeid: näiteks hägustati Kanadas KFC restorani sildil olnud kolonel Sandersi nägu, samal ajal kui möödujate näod jäid nähtavaks, ning Šveitsis jäi tuntud poliitik kaadrisesse jalutamas koos võõra naisterahvaga, mistõttu süüdistati teda ekslikult afääris.¹⁷⁵ X-i teenus seisneb seevastu geopositioneeritud „säutsudes“, mis küll ei edasta

¹⁶⁸ Elwood, S., Leszczynski, A., lk 12.

¹⁶⁹ *Ibidem*.

¹⁷⁰ *Ibidem*, lk 9.

¹⁷¹ Alvarez León, L. F., lk 10.

¹⁷² Elwood, S., Leszczynski, A., lk 10.

¹⁷³ *Ibidem*, lk 11.

¹⁷⁴ *Ibidem*, lk 9.

¹⁷⁵ *Ibidem*.

visuaalset teavet, kuid pakub „reaalajas“ andmeid isiku asukoha kohta, millest saab rekonstrueerida liikumismustreid ja ruumilisi ajalugusid.¹⁷⁶

Tehnoloogiliste arengute taustal ja privaatsuse kontseptsiooni muutudes kujunevad paralleelselt ümber ka erinevate osapoolte rollid ja suhted. Ühelt poolt taanduvad riigid üha enam ruumiandmete pakkujana ning teisalt suureneb eraettevõtete kohalolu valdkonnas.¹⁷⁷ Samas füüsilised isikud kui geoveebi kasutajad ei ole enam vaid privaatsusõiguse kandjad, vaid ka ise andmete tootjad ning levitajad kui ka vastutavad teisi füüsilisi isikuid puudutavate andmete töötlemise eest.¹⁷⁸ Jälgimine Foucault' panoptikoni mõistes (ühepoolne võimusuhe jälgijate ja jälgitavate vahel) on geoveebis asendunud „omnoptikoniga“ – kõik jälgivad üksteist.¹⁷⁹ Geoveebi aktiivsed kasutajad võivad mõjutada nii omaenda privaatsust, teiste inimeste privaatsust kui ka sotsiaalset lepingut privaatsuse osas.¹⁸⁰ Näiteks „ülejägamise“ (ingl k „*oversharing*“) fenomeni, mille raames isikud avaldavad veebis väga intiimseid isiklikke üksikasju enda kohta, tulemus võib kogumina kõigi õigust privaatsusele kahjustada, kuna see nihutab piiri avaliku ja privaatse vahel.¹⁸¹ Juhul kui isikud jagavad vabatahtlikult (nt sotsiaalmeedias) teavet enda asukoha kohta, minetavad nad ise oma asukoha privaatsuse.¹⁸²

Teisalt peavad inimesed tänapäeval oma isikuandmeid tihti peale jagama, et kasutada teatavaid info- ja sidetehnoloogia teenuseid, mis võimaldab asukohaandmeid koguda näiteks telekommunikatsiooniettevõtetel telefonikasutajate, pankadel kaardimaksete tegijate ja Google Maps'il navigatsioonijuhiste kasutajate kohta.¹⁸³ Seega on pea võimatu üldse mitte jagada enda asukohaandmeid, sh oma kodu aadressi.¹⁸⁴ See-eest on kinnistusraamatu teave Eestis kogutud ning kaldaerofotod tehtud riigi poolt avaliku võimu volitusi kasutades ning mitte osana teenusest, mille kasutamise eesmärgil on inimesed loovutanud osa oma andmetest vabatahtlikult. Seetõttu ei saa ka sellise teabe avalikustamise puhul järeldada, et Eesti inimesed on nõustunud sellise privaatsuse riivega. Samas M. Monmonier on avaldanud arvamust, et kui inimesed üldse ei reageeri sellele, et

¹⁷⁶ Elwood, S., Leszczynski, A., lk 9.

¹⁷⁷ *Ibidem*, lk 12.

¹⁷⁸ *Ibidem*.

¹⁷⁹ *Ibidem*, lk 8.

¹⁸⁰ *Ibidem*, lk 12.

¹⁸¹ *Ibidem*. Vt seal viidatud Location-based services on mobile phones: Follow me. The Economist 04.03.2010. – <https://www.economist.com/business/2010/03/04/follow-me> (25.04.2025); Kleinman, Z. How online life distorts privacy rights for all. BBC 08.01.2010. – <http://news.bbc.co.uk/2/hi/technology/8446649.stm>. (25.04.2025).

¹⁸² Li, L., Goodchild, M. F., lk 4.

¹⁸³ *Ibidem*.

¹⁸⁴ *Ibidem*.

teised uudishimulikud isikud otsivad veebikatastris üles nende kodusid ja muud kinnisvara, siis ei pruugi seda teavet enam pidada nii puutumatuks.¹⁸⁵

Eeltoodust võrsub küsimus, kas Eesti ühiskonnas on privaatsuse tähendus andmeühiskonna edasi arenedes ümber kujunenud. Jaanika Puusalu ja Eda Sieberk on seisukohal, et “täiendav andmekasutus [tuleb] kollektiivse meelsuse hoidmiseks ühiskondliku väärtussüsteemiga kooskõlla viia, et ka inimestel, kes andmekasutusega põhimõtteliselt ei nõustu, ei jääks küsimusi andmekasutuse legitiimsuse ja vajalikkuse kohta”, s.t demokraatlikus ühiskonnas tuleb selleks pidada andmekasutusdebatt, mis J. Puusalu ja E. Sieberki hinnangul pole Eestis aset leidnud.¹⁸⁶ P. K. Tupay ja Monika Mikiver on püstitanud omalt poolt küsimuse “kas informatsiooniõiguse kehtestamise paratamatus on informatsioonilise enesemääramise õiguse surm” ning otsinud vastust 2014. aastal Eestis läbi viidud Inimõiguste Instituudi ja Tartu Ülikooli ühise uuringu¹⁸⁷ tulemustest.¹⁸⁸

Uuringus leiti, et kuigi 53% küsitlusele vastanutest oli seisukohal, et mure isikuandmete pärast on asjakohane, siis 41% leidis, et mure isikuandmete kaitstuse pärast on ületähtsustatud – sellest järeldub, et “eestlastele on omane passiivne hoiak ja leplikkus andmete kogumise suhtes”.¹⁸⁹ Nimelt oli 88% vastanutest seisukohal, et andmete kogumisega nõustumine on paratamatu, kuna soovitakse teatud teenuseid või hüvesid kasutada, ning 83% leidsid, et andmeid kogutakse niikuinii ja selle vastu pole midagi teha.¹⁹⁰ 61% nõustus väitega, et riigil peab olema suurem õigus julgeoleku tagamise eesmärgil töödelda isikuandmeid ilma nõusolekuta, mille pinnalt järeldavad uuringu läbiviijad, et “eestlasi iseloomustab positiivne ja usaldav suhtumine valitsuste ja riikide kaitsvasse rolli”.¹⁹¹ Samas kui inimestelt küsiti, millised olukorrad neid häirivad ja milliseid situatsioone ja nende tagajärgi nad peavad ohuks, siis toodi muu hulgas välja kogutud andmete kasutamine mitte-eesmärgipäraselt ilma isiku teadmata ning andmete kombineerides inimese kohta sellise teabe paljastamine, mida nad sooviksid salajas hoida.¹⁹² Teisalt häirisid vastanuid vähem turvalisusega seotud situatsioonid, mis potentsiaalselt privaatsust riivavad, sh linnaruumi ja maanteede jälgimiskaamerad, ning väga otsese vahetu isikliku kasuga seotud olukorrad, näiteks

¹⁸⁵ Monmonier, M., lk 111.

¹⁸⁶ Puusalu, J., Sieberk, E., lk 358-359.

¹⁸⁷ Inimõiguste Instituudi uuring 2014 „Privaatsusõigus inimõigusena ja igapäevatehnoloogiad“. – <https://inimoiigusedeestis.ee/privaatsus-inimoiigusena-ja-igapaevatehnoloogiad/> (09.04.2025).

¹⁸⁸ Tupay, P. K., Mikiver, M. E-riik ja põhiõigused. – *Juridica* 2015/3. Lk 175-176.

¹⁸⁹ Inimõiguste Instituudi uuring 2014 „Privaatsusõigus inimõigusena ja igapäevatehnoloogiad“. Uuringu II osa, lk 4.

¹⁹⁰ *Ibidem*.

¹⁹¹ *Ibidem*, lk 5.

¹⁹² *Ibidem*.

asukoha andmete jagamine, et soovitada parimat restorani läheduses, parkimistsooni või et leida kiirelt taksot.¹⁹³

2020. aastal viis Kantar Emor läbi samasuguse sisuga uuringu¹⁹⁴. Sarnaselt 2014. aasta uuringu tulemustele oli enamik vastanutest passiivsel seisukohal andmete kogumise suhtes¹⁹⁵ ning ohtu privaatsusele nähti endiselt inimese kohta kogutud andmete kasutamises mitte-eesmärgipäraselt (74% vastanutest), võõraste (62%) ja tuttavate inimeste (37%) poolt sellise info saamises, mida inimene ei soovi enda kohta jagada, ja andmete kombineerimises nii, et inimeste kohta on võimalik teada saada infot, mida nad sooviksid saladuses hoida (58%).¹⁹⁶ Samas peeti kõige väiksemaks ohuks riigi või tööandja poolt inimese kohta andmete kogumist ning 2/3 vastanutest uskus, et riigi poolt andmete kogumine on turvaline; riigi poolt erinevate andmebaaside andmete kombineerimisse suhtuti samuti positiivselt.¹⁹⁷ Vastanute jaoks oli siiski probleemne see, kui teised inimesed (71%) või eraettevõtted (65%) pääsevad ligi isiku kohta kogutud andmetele ilma tema nõusolekuta.¹⁹⁸ Järelikult ei ole Eesti inimeste suhtumine isikuandmete töötlemisse 2014. ja 2020. aasta vahepeal ehk enne ja peale IKÜM-i kohalduma hakkamist muutunud.

Eeltoodust selgub, et Eesti elanikud usaldavad riiki andmete töötlemisel ning et teatud üllad andmetöötluse eesmärgid või suur isiklik kasu kaaluvad riive negatiivse poole inimeste jaoks üles. Siiski, kuivõrd kaldaerofotod ei täida keskmise eestlase jaoks kumbagi funktsiooni, siis arvestades inimeste võrdlemisi suurt hirmu andmete kombineerimise, mitte-eesmärgipärase kasutamise ja võõrastesse kättesse sattumise ees, kahtleb magistr töö autor selles, et eestlased on nõus enda kodudest jäädvustatud kaldaerofotode taaskasutamiseks kättesaadavaks tegemisega. Siinkohal märgib magistr töö autor, et 2021. aastal Sisekaitseakadeemia poolt läbi viidud uuringus ilmnis, et kodust aadressi pidas tundlikeks andmeteks 82% vastanutest.¹⁹⁹ Kuivõrd kaldaerofotod muutuvad isikuandmeteks koosmõjus kinnistusraamatu teabega kinnistu omanikust, mis enamasti osutuvad ka isiku kodusele aadressile, siis on kaldaerofotod nõ täiendav teave isiku kohta tema koduse

¹⁹³ Inimõiguste Instituudi uuring 2014 „Privaatsusõigus inimõigusena ja igapäevatehnoloogiad“. Uuringu II osa, lk 5..

¹⁹⁴ Inimeste privaatsusõigused ja isikuandmete kaitsmine 2020. – Kantar Emor. <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.justdigi.ee/media/494/download&ved=2ahUKEwiiqb7UkM2MAxVIIhAIHd8sG3YQFnoECB0QAQ&usq=AOvVaw0Dkz1d34uJK6GbnuUIXqBU> (10.04.2025).

¹⁹⁵ *Ibidem*, slaid 9.

¹⁹⁶ *Ibidem*, slaid 18.

¹⁹⁷ *Ibidem*, slaid 8.

¹⁹⁸ *Ibidem*, slaid 19.

¹⁹⁹ Puusalu, J., Marnot, D. Elanikkonnaküsitluse „Eesti elanike suhtumine isiklike andmete privaatsusesse ja turvalisusesse“ raport. – Sisekaitseakadeemia. Sisejulgeoleku Instituut. 2021. Lk 5. <https://doi.org/10.15158/ckw1-hc92> (10.04.2025).

aadressi pinnalt. Seega, kui inimesed näevad probleemsetena oma koduse aadressi avalikustamist, siis on nad tõenäoliselt häiritud ka sellega kaasnevast võimalusest isiku kodu geoportaali kaldaerofotodelt aastate lõikes ja igast nurgast visuaalselt uurida ja sisse suumida.

2.3. Euroopa Liidu ruumiandmete regulatsioon

2.3.1. INSPIRE direktiiv

Euroopa Liit ei reguleeri, milliseid ruumiandmeid liikmesriigid koguma peavad. See-eest kehtestab Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2007/2/EÜ²⁰⁰ (edaspidi: INSPIRE direktiiv) liikmesriikidele miinimumkohustuse teatavat liiki (juba olemasolevaid) ruumiandmeid avalikkusele kättesaadavaks teha, sh jagada neid Euroopa Liidu ülese INSPIRE Geoportaaliga. Juhul kui liikmesriigis puuduvad vastavad andmed, ei teki ka kohustust neid koguda ja kättesaadavaks teha (artikli 4 lõige 4), ning samas ei keela direktiiv liikmesriikidel rohkem andmeid koguda ning kättesaadavaks teha kui direktiivis sätestatud (võttes arvesse siiski direktiivis sätestatud piiranguid teatavate andmete kättesaadavaks tegemisele).

Direktiiv hõlmab ruumiandmekogumeid, mis on seotud liikmesriigi jurisdiktsiooni all oleva alaga, elektroonilisel kujul, avaliku võimu kandja valduses ja seotud ühe või mitme I, II või III lisa loetletud valdkonnaga (artikli 4 lõige 1). Käesoleva töö jaoks relevantsetena loetleb direktiivi II lisa ruumiandmevaldkonnana ortokujutised, s.o maapinna georefereeritud kujutised, mis on talletatud satelliitidel või lennuvahenditel asuvate sensorite abil. Täpsemalt on ortofotod Euroopa Liidu käsituses rasterpildid, mis on geomeetriselt korrigeeritud („ortogonaalselt rektifitseeritud”), et eemaldada moonutused, mis on põhjustatud kõrguserinevustest, sensori kaldenurgast ja vajadusel ka sensori optikast.²⁰¹ INSPIRE direktiiv ei kohaldu kaldaerofotodele, eelkõige, kuna need pole geomeetriselt korrigeeritud – see-eest on direktiiviga hõlmatud kaldaerofotode põhjal (nt mosaiigina) toodetud ortofotod.²⁰² Seega ei nõua INSPIRE direktiiv liikmesriikidelt kaldaerofotode kogumist ega kättesaadavaks tegemist.

²⁰⁰ 14. märtsi 2007. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2007/2/EÜ, millega rajatakse Euroopa Ühenduse ruumiandmete infrastruktuur (INSPIRE). – ELT L 108, lk 1–14.

²⁰¹ Orthoimagery. INSPIRE Registry. – European Commission. <https://inspire.ec.europa.eu/theme/oi> (08.03.2025).

²⁰² D2.8.II.3 Data Specification on Orthoimagery – Technical Guidelines. – INSPIRE Infrastructure for Spatial Information in Europe. European Commission. 31.01.2024. Lk 14. https://knowledge-base.inspire.ec.europa.eu/publications/inspire-data-specification-orthoimagery-technical-guidelines_en (08.03.2025).

Vastavalt direktiivi artikli 5 lõikele 1 tagavad liikmesriigid, et I, II ja III lisas loetletud valdkondadele vastavate ruumiandmekogumite ja -teenuste jaoks luuakse metaandmed ning et neid ajakohastatakse.²⁰³ Artikli 11 lõike 1 kohaselt rajavad liikmesriigid selliste ruumiandmekogumite ja -teenuste kasutamiseks omakorda teenuste võrgu ja haldavad seda võrku. Loetletud teenuste hulgas on otsinguteenused, vaatamisteenused, allalaadimisteenused, transformeerimisteenused ja teenused, mis võimaldavad ruumiandmete kasutusele võtta. Liikmesriigid võimaldavad juurdepääsu nimetatud teenustele INSPIRE geoinfoportaali kaudu (artikkel 15).

Direktiiv sätestab ka erandid juurdepääsu tagamisele ruumiandmekogumitele ja -teenustele. Muu hulgas võivad liikmesriigid artikli 13 lõike 1 punkti f alusel piirata üldsuse juurdepääsu ruumiandmekogumitele ja -teenustele artikli 11 lõike 1 punktides b–e osutatud teenuste kaudu, kui selline juurdepääs kahjustab isikuandmete ja/või füüsilise isikuga seotud toimikute konfidentsiaalsust, kui see isik ei ole nõus teabe avalikustamisega ja kui selline konfidentsiaalsus on ette nähtud siseriikliku või ühenduse õigusega (kumulatiivsed nõuded). Kuigi artikli 13 lõike 2 kohaselt tuleb lõikes 1 sätestatud juurdepääsu piiramise põhjuseid tõlgendada kitsendavalt, võttes igal üksikjuhul arvesse avalikku huvi, mida juurdepääsu võimaldamine teeniks, ning võrreldes seda huviga, mida teenitakse juurdepääsu piiramise või sellele tingimuste kehtestamisega, siis sama artikli lõike 3 järgi peavad liikmesriigid lõike 1 punkti f kohaldamiseks tagama, et andmekaitse direktiivi nõuded oleksid *igal juhul* täidetud. Kuigi andmekaitse direktiiv ei ole täna enam kehtiv, on see asendatud IKÜM-iga ning Euroopa Liidu seadusandja tahe on eeldatavasti olnud, et andmekaitse direktiivi asemel tagataks täna IKÜM-is sätestatud isikuandmete kaitse. Siinkohal tasub märkida, et liikmesriigid võivad piirata üldsuse juurdepääsu ruumiandmekogumitele ja -teenustele artikli 11 lõike 1 punktis a osutatud teenuste, s.o otsinguteenuste, kaudu ainult juhul, kui selline juurdepääs kahjustab rahvusvahelisi suhteid, avalikku julgeolekut või riigikaitset. Seega ei luba direktiiv isikuandmete kaitse eesmärgil piirata üldsusel ruumiandmekogumeid ja -teenuseid otsida (vaatamist, allalaadimist jm võib piirata).

Direktiivi artikli 14 lõike 1 järgi tagavad liikmesriigid, et otsinguteenused ja vaatamisteenused on üldsusele tasuta kättesaadavad. See tähendab, et juhul, kui ei esine ühtegi artiklis 13 loetletud alust ruumiandmekogumitele- ja teenustele juurdepääsu piiramiseks, siis peab liikmesriik vähemalt otsingu- ja vaatamisteenuseid tasuta pakkuma ja ei saa näiteks ortofotosid maksumüüri taha panna.

²⁰³ Magistritöö autori hinnangul on INSPIRE direktiivi artikli 5 lõike 1 eestikeelne tõlge Eurlex'is eksitav ning on seetõttu sätte tõlke ümber sõnastanud.

Erandina võivad liikmesriigid lubada vaatamisteenust osutaval avaliku võimu kandjal kohaldada tasusid, kui sellised tasud tagavad ruumiandmekogumite ja vastavate andmeteenuste ülalpidamise, eelkõige juhtudel, kus on tegemist väga suurte reaalaajaliste andmemahtudega (artikli 14 lõige 2).

Võttes eelneva kokku, nendib magistritöö autor järgmist. MaRu-l ei ole INSPIRE direktiivist tulenevalt kohustust uusi ruumiandmeid, sh kaldaerofotosid, koguda. Direktiivi kohaldamisalasse kuuluvad ortofotod, kuid need ei hõlma kaldaerofotosid, s.t MaRu-l ei ole INSPIRE direktiivi kohaselt kohustust olemasolevaid kaldaerofotosid kättesaadavaks teha. MaRu võib ruumiandmeid üldsusele kättesaadavaks teha vaid niivõrd, kui võrd ühtlasi on tagatud IKÜM-i nõuete täitmine. Seega, kuigi INSPIRE direktiiv ei reguleeri kaldaerofotode kogumist ega avalikustamist, siis niivõrd direktiivi kohaldamisalasse kuuluvaid ruumiandmeid ei ole isikuandmete kaitset kahjustades lubatud üldsusele kättesaadavaks teha, siis on kaheldav, et Euroopa Liidu õigusega on kooskõlas isikuandmeid sisaldavate kaldaerofotode ilma andmesubjekti nõusolekuta jagamine.

2.3.2. Avaandmete direktiiv

Lisaks INSPIRE direktiivile kehtestab nn avaandmete direktiiv²⁰⁴ üldpõhimõtte, et dokumendid, mille suhtes direktiivi vastavalt artiklile 1 kohaldatakse, on ärilistel ja mitteärilistel eesmärkidel taaskasutatavad (artikli 3 lõige 1). Sellisteks dokumentideks osutuvad eeskätt liikmesriikide avaliku sektori asutuste valduses olemas olevad dokumendid, teatavate riigi osalusega äriühingute valduses olemas olevad dokumendid, ja teatavatel juhtudel teadusandmed (artikli 1 lõige 1). Tegemist on nn „avaandmetega“, mis tuleb üldsusele taaskasutamiseks kättesaadavaks teha. Avaandmeid on defineeritud vaid direktiivi preambuli punktis 16, mille kohaselt on avaandmed „üldmõiste, mille all üldiselt mõistetakse avatud vormingutes olevaid andmeid, mida võib igatüüpi igasugusel eesmärgil kasutada, taaskasutada ja jagada“. Niivõrd kaldaerofotod on MaRu kui avaliku sektori asutuse valduses, siis üldprintsipiina tuleb võimaldada nende taaskasutamist üldsuse poolt.

Samas sätestab direktiiv hulganisti erandeid, mille korral dokumendid avaandmeteks direktiivi alusel ei liigitu. Näiteks peaksid liikmesriigid direktiivi preambuli punkti 16 kohaselt tagama „isikuandmete kaitse, sealhulgas juhul, kui konkreetsetes andmekogumites sisalduv teave ise ei pruugi kätkeada füüsilise isiku tuvastamise või väljasõelumise ohtu, kuid niisugune oht võib tekkida, kui

²⁰⁴ 26. juuni 2019. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1024 avaandmete ja avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta. – ELT L 172, lk 56–83.

see teave seostatakse muu olemasoleva teabega“. Alapeatükis 1.4 on selgitatud, et kaldaerofotod on just sellised andmed, mis alles kinnistusraamatu teabega koosmõjus võimaldavad füüsilist isikut tuvastada. Direktiivi artikli 4 lõike 1 järgi ei piira direktiiv isikuandmete kaitset käsitleva liidu ja liikmesriigi õiguse, eelkõige IKÜM-i ning direktiivi 2002/58/EÜ kohaldamist ega liikmesriikide vastavate õigusnormide kohaldamist. Seda põhimõtet väljendab ka direktiivi artikli 1 lõike 2 punkt h, mille kohaselt ei kohaldata direktiivi dokumentide suhtes, millele juurdepääs on juurdepääsukorra kohaselt välistatud või piiratud isikuandmete kaitse tõttu, ning dokumentide osade suhtes, mis on selle korra kohaselt juurdepääsetavad ja sisaldavad isikuandmeid, mille taaskasutamine on õiguses määratletu kohaselt vastuolus õigusaktiga, millega reguleeritakse üksikisikute kaitset isikuandmete töötlemisel, või kahjustab üksikisiku eraelu puutumatus ja isikupuutumatus, eelkõige isikuandmete kaitset käsitlevate liidu õiguse või siseriikliku õiguse kohaselt. Juhul kui isikuandmed kvalifitseeruvad avaandmeteks, siis direktiivi preambuli punkti 52 järgi on „isikuandmete taaskasutamine [...] lubatud üksnes siis, kui järgitakse [IKÜM-i] artikli 5 lõike 1 punktis b ja artiklis 6 sätestatud eesmärgi piirangu põhimõtet“. Järelikult võib isikuandmeid sisaldavad kaldaerofotod avaandmetena taaskasutamiseks kättesaadavaks teha vaid juhul, kui see on kooskõlas IKÜM-i ja teiste Euroopa Liidu ning liikmesriigi isikuandmete kaitset reguleerivate õigusaktidega.

Peale avaandmete direktiivi üldpõhimõtte sätestatakse selles selliste väärtuslike andmestike temaatilised kategooriad, mis tuleb teha taaskasutamiseks kättesaadavaks tasuta, masinloetavas vormingus selleks sobiva rakendusliidese kaudu ja asjakohasel juhul hulgiiallaaditavate andmestikena (artikli 14 lõige 1). Euroopa Komisjoni rakendusmäärus²⁰⁵ sisaldab omakorda väärtuslike andmestike nimekirja ning avaldamise ja taaskasutamise tingimusi ja korda. Kuigi rakendusmääruses on muu hulgas loetletud ortokujutised, siis nagu eespool alapeatükkides 1.3 ja 2.3.1 kirjeldatud, ei hõlma need kaldaerofotosid, s.t viimaste osas ei ole MaRu-l kohustust need väärtuslike andmestikena taaskasutamiseks kättesaadavaks teha.

Kokkuvõttes tuleb järeldada, et MaRu-le ei tulene Euroopa Liidu õigusest kohustust kaldaerofotosid teha ega jagada, v.a juhul kui tegemist on avaandmetega, millele juurdepääsu piiramiseks pole alust. Järgnevalt analüüsitakse, kas MaRu-l on Eesti õiguse alusel õigus või

²⁰⁵ 21. detsembri 2022. aasta Komisjoni rakendusmäärus (EL) 2023/138, milles sätestatakse teatavate väärtuslike andmestike nimekiri ning nende avaldamise ja taaskasutamise kord. – ELT L 19, lk 43–75.

kohustus kaldaerofotosid teha, ning kui jah, siis kas Eesti õigus lubab (või lausa kohustab) neid fotosid avalikult kättesaadavaks teha või tuleneb seadusest alus fotodele juurdepääsu piiramiseks.

2.4. Eesti ruumiandmete regulatsioon

2.4.1. Ruumiandmete hõive ja avalikustamine kui Maa- ja Ruumiameti avalik ülesanne

Vastusena magistritöö autori poolt tehtud selgitustaotlusele selgitas MaRu, et viib aeropildistamist läbi ruumiandmete seaduse (RAS) §-i 66 ning keskkonnaministri 02.05.2016. a määruse nr 7 „Maa-ameti põhimäärus“ alusel avaliku ülesandena.²⁰⁶ Viidatud määrus on täna seoses Maa-ameti ümberkorraldamisega ning MaRu loomisega asendunud majandus- ja tööstusministri 17.12.2024 määrusega nr 83 „Maa- ja Ruumiameti põhimäärus“²⁰⁷ (edaspidi: MaRu põhimäärus). Ameti sõnul sisaldab avalik ülesanne ruumiandmete töötlemist, hõivet ja avalikustamist ning tegemist on õigusakti tasandil reguleeritud kohustuse ja tegevusega.²⁰⁸

RAS § 66 lõige 1 on pädevusnorm, mis sätestab MaRu pädevuse korraldada üldist tähtsust omavate topograafiliste nähtuste andmete hõivet. Üldist tähtsust omavate topograafiliste nähtuste andmed on topograafilised põhiantmed nende nähtuste asukoha, kuju, omaduste ning ruumiliste suhete kohta, sealhulgas andmed riigi pinnamoe, veekogude ja hüdrograafiliste rajatiste, kõlvikute, ehitiste ruumikuju ning transpordi- ja tehnovõrkude ruumikuju kohta (RAS § 64). Ruumiandmete hõive on RAS § 4 lõike 2 järgi ruumiandmete kogumine ja salvestamine ning uusi ruumiandmeid tekitav ruumiandmete korrastamine, muutmine ja ühendamine või mitu eelnimetatud toimingut, sõltumata toimingute teostamise viisist ja kasutatavatest vahenditest. RAS § 66 lõike 1 kõrval moodustab volitusnormi RAS § 66 lõige 3, mille kohaselt kogub MaRu andmeid üldist tähtsust omavate topograafiliste nähtuste kohta järgmistel viisidel: 1) vaatluste ja mõõdistamiste, sealhulgas aeropildistamise ja aerolaserskaneerimise teel; 2) vaatluste ja mõõdistamiste käigus kogutud andmete töötlemise teel; ja 3) teiste teabevaldajatega andmete vahetamise käigus. Vastavalt RAS § 66 lõikele 4 on üldist tähtsust omavad topograafilised nähtused ja topograafiliste andmete hõive teostamise kord kehtestatud keskkonnaministri määrusega nr 76. RAS § 67 lõige 1 kohaselt kantakse üldist tähtsust omavate topograafiliste nähtuste andmed ning andmed, mis kirjeldavad nende nähtuste sisu, suhteid ja konteksti, Eesti topograafia andmekogusse (ETAK). Kuna vastavalt Vabariigi Valitsuse määruse nr 171 „Eesti topograafia andmekogu asutamine ja andmekogu

²⁰⁶ Maa-ameti 27.08.2024. a vastus selgitustaotlusele nr 8-3/24/9838-2 (autori valduses). Lk 1.

²⁰⁷ Maa- ja Ruumiameti põhimäärus. Majandus- ja tööstusministri määrus 17.12.2024 nr 83. – RT I, 27.12.2024, 18.

²⁰⁸ Maa-ameti 27.08.2024. a vastus selgitustaotlusele nr 8-3/24/9838-2 (autori valduses). Lk 1–2.

pidamise põhimäärus²⁰⁹ (edaspidi: ETAK-i põhimäärus) § 2 lõikele 1 on ETAK-i vastutav töötaja MaRu, siis võiks RAS § 67 lõiget 1 tõlgendada kui volitusnormi MaRu-le ruumiandmete säilitamiseks andmekogus.

Tervikliku käsitluse huvides tuleb välja tuua, et ka MaRu põhimäärus ja ETAK-i põhimäärus reguleerivad kaldaerofotode tegemist ja säilitamist. MaRu põhimääruse sätetest võib kõige konkreetsemateks õiguslikeks alusteks pidada § 6 punkti 5, mille järgi on ameti tegevusvaldkonnaks maa- ja ruumiandmete hõive ja avalikustamine, ning § 14 punkte 5 ja 6, mille kohaselt on MaRu koosseisus oleva andmehõive ja maakatastri teenistuse põhiülesanneteks korraldada aeromõõdistamist, teha aeropildistamise ja aerolaserskaneerimise andmetöötlust, tagada geodeetiliste ja aeromõõdistamise andmete arhiveerimine ja levitamine ning korraldada topograafiliste nähtuste andmete hõivet ja kaartide koostamist. ETAK-i põhimääruse § 3 lõike 1 kohaselt on ETAK-i pidamise eesmärk üldist tähtsust omavate topograafiliste nähtuste andmete hõive RAS § 4 lõike 2 tähenduses, nende andmete alusel kaartide koostamine ja säilitamine ning kättesaadavuse tagamine. Sama määruse § 7 lg 1 punkti 1 järgi kuuluvad ETAK-isse kantavate andmete alusdokumentide hulka aeropildistamise ja laserskaneerimise teel saadud andmed või nende tuletised, sealhulgas ortofotod. Viimaks tuleneb ETAK-i põhimääruse § 13 lõikest 2, et alusdokumente säilitatakse viis aastat, pärast mida need arhiveeritakse vastavalt arhiiviseadusele²¹⁰.

Kuna RAS § 4 lõikes 2 sätestatud „ruumiandmete hõive“ definitsioon ei sisalda andmete edastamist, avalikustamist ega levitamist ning keskkonnaministri määrus nr 76 ei kirjelda andmete hõive all kordagi nende avalikustamise korda, siis ei saa RAS § 66 lõikeid 1 ja 3 eelduslikult pidada vastavalt pädevus- ja volitusnormiks selliseid andmeid avalikustada. Kuna RAS § 66 lõige 4 on volitusnorm topograafiliste andmete hõive teostamise korra kehtestamiseks ministri määrusega, siis saab selle näol niikuinii tegemist olla vaid seaduses sisalduva üldkorra tehnilise täpsustamisega, mitte seadusega võrreldes täiendavate sisuliste tingimuste kehtestamisega.²¹¹ MaRu põhimääruse § 6 punkti 5 järgi kuulub ameti tegevusvaldkondade hulka maa- ja ruumiandmete hõive ja avalikustamine, kuid ministri määrusega ei saa ametile võrreldes seadusega rohkem volitusi juurde anda (PS § 94 lg 2).²¹² Siiski, vastavalt RAS § 73 lõikele 1 on ETAK-i andmed digitaalsete ruumiandmekogumitena avalikkusele tasuta kättesaadavad. Tulenevalt MaRu rollist ETAK-i

²⁰⁹ Eesti topograafia andmekogu asutamine ja andmekogu pidamise põhimäärus. Vabariigi Valitsuse määrus 05.12.2013 nr 171. – RT I, 29.12.2024, 25.

²¹⁰ Arhiiviseadus. – RT I, 13.03.2019, 33.

²¹¹ RKPJKo 3-4-1-3-09, p 20.

²¹² RKHKo 3-3-1-41-00, p 4.

vastutava töötlejana võiks RAS § 73 lõike 1 näol tegemist olla volitusnormiga, mis volitab MaRu ETAK-i andmeid, sh kaldaerofotosid, digitaalselt kättesaadavaks tegema.

Kaldaerofotode avalikustamise näevad määruse tasandil ette mitmed MaRu põhimääruse, ETAK-i põhimääruse ja Vabariigi Valitsuse 26.08.2013. a määruse nr 129 „Eesti geoportaali ja selle infosüsteemi haldamise, arendamise, kasutamise ning selle kaudu teabe kättesaadavaks tegemise nõuded ja kord“²¹³ (edaspidi: Eesti geoportaali määrus) sätted. Nii MaRu põhimääruse § 6 punkt 5, § 14 punkt 5 kui § 16 punkt 3 sätestavad ruumiandmete levitamise ja avalikustamise. Eelnevalt mainimata § 16 punkt 3 sätestab MaRu koosseisu kuuluva digiteenuste teenistuse põhiülesandena koondada, väärindada proaktiivselt ja avalikustada andmekogude andmeid maa ja ruumi, sealhulgas ehitatud keskkonna, planeeringute, geomaatika, katastri, aadresside ja kohanimede kohta ning muid selliseid andmeid. Sarnaselt eeltoodule tuleneb ka ETAK-i põhimääruse § 3 lõikest 1 koosmõjus § 7 lg 1 punktiga 1 eesmärk tagada ruumiandmete, sh aerofotode, kättesaadavus. Vastavalt määruse § 11 lõikele 1 avalikustatakse topoandmete andmebaasi andmed ja kaardid MaRu pakutavate otsingu- ja vaatamisteenuste kaudu, kusjuures magistritöö autori arusaama järgi kuuluvad kaldaerofotod ETAK-i siseselt alusdokumentide andmebaasi, mitte topoandmete andmebaasi. Lõppeks kehtestab ETAK-i põhimääruse § 12 lõige 1 andmete kasutusse andmise tärkandmetena, digitaalselt või tardkujul kaartide ja plaanidena või ruumiandmekogumitena. Eesti geoportaali määrusest tuleneb, et geoportaali näol on tegemist veebilehega, mis võimaldab internetikeskkonnas keskset juurdepääsu ruumiandmetele ning nendega seotud teabele ja teenustele (§ 1 lõige 1), ning selle kaudu võib kättesaadavaks teha ka INSPIRE direktiivi lisades nimetamata ruumiandmekogumitega seotud võrguteenuseid, kui need vastavad RAS-is kehtestatud nõuetele, eelkõige metaandmete, koostalitlusvõime ja võrguteenuste kohta kehtestatud nõuete osas (§ 7 lõige 2). Määruse § 9 lõike 1 järgi tagab juurdepääsu infosüsteemile ja osutatavatele teenustele MaRu ning geoportaali kaudu vahendatavatele teenustele teabehaldaja, kusjuures § 5 lg 2 punkti 2 järgi on MaRu-l ka õigus piirata kasutajate ja teabehaldajate juurdepääsu geoportaalile või selle osale, kui juurdepääsu lubamine on vastuolus õigusaktidega, sealhulgas eemaldada teave või sulgeda vastav teenus. Avalikkusele suunatud üldkasutatavad teenused on kõigile vabalt kättesaadavad, välja arvatud juhul, kui teabehaldaja on õigustatud määrama teisiti (§ 9 lõige 2).

²¹³ Eesti geoportaali ja selle infosüsteemi haldamise, arendamise, kasutamise ning selle kaudu teabe kättesaadavaks tegemise nõuded ja kord. Vabariigi Valitsuse määrus 26.08.2013 nr 129. – RT I, 29.12.2024, 23.

Lõppeks on MaRu põhistanud, et selle üheks õigusaktidest tulenevaks avalikuks ülesandeks laiemalt on varustada Eesti ühiskonda riiklike topograafiliste andmete ja kaartidega.²¹⁴ Sellisteks pädevusnormideks on RAS § 70, mille järgi MaRu koostab ETAK-i andmete alusel digitaalkaarte ja -plaane kui ka tardkujul kaarte, ning RAS § 72, mille kohaselt võib MaRu koostada ka RAS §-s 70 nimetatuta kaarte ja plaane, sealhulgas kokkuleppel teabevaldajatega teemakaarte ja kaarte mõõtkavas, mis ei ole sätestatud RAS §-s 70. Sarnaselt alapeatükis 2.1 kirjeldatud ruumiandmete kasutusviiside arengule tuleneb RAS-i seletuskirjast, et “topograafiliste andmete hõive ning andmete põhjal kaartide valmistamise protsess [on viimastel aastatel] täisdigitaalne ning andmebaasipõhine”.²¹⁵ See tähendab, et „[a]ndmete hõive tulemusel saadud topograafilised andmed salvestatakse andmebaasi ning nende andmete baasil koostatakse topograafilised kaardid”.²¹⁶ Seejuures kasutatakse „topograafilisi andmeid [...] järjest rohkem andmetena, mis ei ole tingimata esitatud kaartidena“, millest tuleneb ka eristus RAS §-de 66 ja 70 vahel.²¹⁷

RAS §-d 70 ja 72 ei ole edasises analüüsis asjakohased, kuivõrd need ei ole õiguslikuks aluseks ruumiandmete kogumisele ning töös käsitletakse vaid kaldaerofotosid, mis on geoportaalis ligipääsetavad „Maainfo“ kaardilt või „Fotolao kaardirakendusest“ asukoha järgi otsides eraldi avanevas aknas (üksikud kaadrid, mis pole kaardiks kokku pandud). MaRu on loonud ka üle-eestilise 3D-kaardirakenduse²¹⁸, mis nähtavasti on loodud kaldaerofotode baasil, kuid viidatud rakendus on täna veel palju madalama resolutsiooniga kui geoportaali standardne kaardirakendus ning ei ole seega töö fookuses. Seejuures on MaRu-l pikaajaline eesmärk minna üle kolmemõõtmeliste andmetele ja kaarditoodetele, sh välja arendada 3D kaarditeenuste platvorm vahetamaks välja tehnoloogiliselt peagi vananeva X-GIS 2(D) kaardiserveri.²¹⁹

Kaldaerofotode tegemise ja säilitamise seaduse tasandil õigusliku alustena tulevad seega esmapilgul kõne alla RAS § 66 lõige 3 ning RAS § 67 lõige 1, kuna kaldaerofotod jäädvustavad

²¹⁴ Maa-ameti 27.08.2024. a vastus selgitustaotlusele nr 8-3/24/9838-2 (autori valduses). Lk 1–2.

²¹⁵ Ruumiandmete seaduse eelnõu. Seletuskiri. 890 SE I. Lk 39. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/079db5b8-5971-e4c6-cedf-8cd48b91056/ruumiandmete-seadus/> (21.03.2025).

²¹⁶ *Ibidem.*

²¹⁷ *Ibidem.*

²¹⁸ Geo3D. – Geoportaal. Maa- ja Ruumiamet. <https://geoportaal.maaamet.ee/est/ruumiandmed/geo3d-p825.html> (21.04.2025).

²¹⁹ Geo3D strateegiline eesmärk. – Geoportaal. Maa- ja Ruumiamet. <https://geoportaal.maaamet.ee/est/ruumiandmed/geo3d/geo3d-strateegiline-eesmark-p821.html> (21.04.2025).

andmeid üldist tähtsust omavate topograafiliste nähtuste kohta²²⁰ ning keskkonnaministri määru nr 76 täpsustatud aeropildistamise korda saab eeldatavasti kohaldada ka kaldaerofotode tegemisele, sest viimaste eripära seisneb vaid jäädvustamise kaldenurgas. Kaldaerofotode avalikustamine geoportaalis võiks aga toimuda RAS § 73 lõike 1 alusel.

Lisaks on ruumiandmete seaduses sätestatud kohustus teha teatavad ruumiandmed üldsusele kättesaadavaks tulenevalt INSPIRE direktiivi ülevõtmisest. RAS § 9 kohaselt avalikustavad teabevaldajad ruumiandmekogumite andmed võrguteenuste kaudu käesolevas seaduses sätestatud korras. Juhinduvalt INSPIRE direktiivist kohustab RAS § 10 lõige 1 teabevaldajaid koostama enda peetavate ruumiandmekogumite ja osutatavate teenuste kirjeldamiseks metaandmed, kandma need Eesti geoportaali infosüsteemi ja ajakohastama neid. Lisaks, RAS § 12 lõike 1 kohaselt peavad teabevaldajad välja töötama INSPIRE direktiivi artikli 11 lõikes 1 loetletud võrguteenused INSPIRE direktiivi lisades nimetatud ruumiandmevaldkondadesse kuuluvate ruumiandmekogumite ja -teenuste jaoks, mille kohta on koostatud metaandmed. RAS § 13 lõike 1 järgi teevad teabevaldajad eelviidatud võrguteenused avalikkusele kättesaadavaks oma veebilehe ja Eesti geoportaali kaudu ning tagavad nende ajakohasuse ja toimivuse. Otsingu- ja vaatamisteenused peavad olema avalikkusele tasuta kättesaadavad ning vaatamisteenuste kaudu kättesaadavad andmed võivad olla kujul, mis takistab nende taaskasutamist kaubanduseesmärgil (RAS § 19 lg-d 1 ja 2). Keskne juurdepääs ruumiandmetele ning nendega seotud teabele ja teenustele internetikeskkonnas on seega võimaldatud geoportaalis (RAS § 16 lg-d 1 ja 2). Kuivõrd alapeatükis 2.3.1 on põhjendatud, et kaldaerofotod ei kuulu INSPIRE direktiiviga reguleeritud ruumiandmete hulka, siis ei ole MaRu-l kohustus neid RAS § 13 lõike 1 ja § 19 lõike 1 alusel tasuta avalikkusele kättesaadavaks teha.

Alternatiivselt sellele, kas MaRu-l on kohustus kaldaerofotod avalikult kättesaadavaks teha, tuleb analüüsida, kas ametil on õigus seda teha. Euroopa Liidu õigus ei piira liikmesriikidel riigisiselt rohkem ruumiandmeid kättesaadavaks teha kui liidu õigusega nõutud. Siiski tuleks arvesse võtta liidu õiguses sätestatud aluseid, millal liikmesriik peaks piirama juurdepääsu ruumiandmetele. RAS § 13 lõige 3 toob siseriiklikkuse õigusesse üle INSPIRE direktiivi artikli 13 lõike 1 esimese lõigu sisu: teabevaldaja võib piirata juurdepääsu ruumiandmekogumitele ja -teenustele

²²⁰ RAS § 64 loetleb üldist tähtsust omavate topograafiliste nähtuste grupid: pinnamood, veekogud ja hüdrograafilised rajatised, kõlvikud, ehitised, transport ja tehnovõrgud. Keskkonnaministri määru nr 76 3. ptk järgi on nende gruppide hulka kuuluvad nähtusklassid: kivi, nõlv, pinnavorm, seisuveekogu, vooluveekogu, meri, kaldajoon, hüdrotehniline rajatis, trüüp, õu, haritav maa, lage, puiittaimestik, märgala, turbaväli, muu kõlvik, hoone, kõrgrajatis, muu rajatis, maalune hoone, piire, tee, rööbastee, siht, liikluskorralduslik rajatis, elektriliin, tehnopaigaldis ja torujuhe.

otsinguteenuste kaudu *vaid* juhul, kui selline juurdepääs kahjustab rahvusvahelisi suhteid, avalikku korda või riigikaitset. See tähendab, et otsinguteenusele võib juurdepääsu piirata vaid äärmuslikel juhtudel. See-eest sisaldab INSPIRE direktiivi artikli 13 lõike 1 teine lõik hulgaliselt teisi aluseid, mille korral *võib* teabevaldaja juurdepääsu teistele reguleeritud võrguteenustele (s.t v.a. otsinguteenusele) piirata, sh kui selline juurdepääs on vastuolus isikuandmete kaitsega. RAS-is ei ole viidatud juurdepääsu piiramise alust üle võetud, mis eeldatavasti kommunikeerib Eesti riigi soovi mitte antud alust kasutada.

INSPIRE direktiivi artikli 13 edasisel uurimisel selgub aga, et Eesti riigile ei ole selles osas siiski valikut jäetud. Artikli 13 lõike 3 järgi peavad liikmesriigid lõike 1 punkti f kohaldamiseks tagama, et andmekaitse direktiivi (loe: IKÜM-i) nõuded oleksid *igal juhul* täidetud. See tähendab, et kuigi liikmesriikidele on jäetud näiliselt valikuvõimalus isikuandmete kaitse eesmärgil juurdepääsu ruumiandmetele piirata, siis artikli 13 lõike 3 kohaselt ei saa ruumiandmeid IKÜM-iga vastuolus kättesaadavaks teha. Kuigi RAS-i ei ole vastavaid INSPIRE direktiivi sätteid üle võetud, võib see iseenesest olla põhjendatud sellega, et samasisuline piirang isikuandmeid sisaldavate avaandmete avalikustamisele tuleneb avaliku teabe seadusest²²¹. Seega tuleb järgnevalt hinnata, kas isikuandmeid sisaldavate kaldaerofotode avaldamine on õiguspärane.

2.4.2. Kaldaerofotod kui avaandmed

MaRu on väitnud, et tal on kohustus kaldaerofotod kättesaadavaks teha, kuivõrd tegemist on avaandmetega.²²² Nimelt on MaRu ruumiandmed, sh kaldaerofotod, avaandmetena kõigile kättesaadavad alates 1. juulist 2018. a geoportaal.²²³ Järgnevalt uuritakse, mis on avaandmed AvTS-i tähenduses, millised kohustused kaasnevad teabevaldajale seoses avaandmetega ning millistel juhtudel kuuluvad isikuandmeid sisaldavad avaandmed avalikustamisele.

2.4.2.1. Avaandmete definitsioon ja regulatsioon AvTS-is

Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 3 lõikes 1 on defineeritud „avalik teave“ kui mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on *saadud või loodud* seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud *avalikke ülesandeid täites*; sama paragrahvi lõike 2 kohaselt võib avalikule teabele juurdepääsu piirata seaduses sätestatud korras. Ivo Pilving selgitab,

²²¹ Avaliku teabe seadus. – RT I, 30.12.2024, 5.

²²² Maa-ameti 27.08.2024. a vastus selgitustaotlusele nr 8-3/24/9838-2 (autori valduses). Lk 1.

²²³ Aedviir, P. Lk 15.

et kuivõrd avalikule teabele juurdepääsu võib piirata, siis seisneb “avaliku teabe avalikkus [...] selles, et see on kogutud avalikke ülesandeid täites” ning mitte selle piiranguteta avaldamises.²²⁴ Avalik teave on vaid ulatuses, milles sellele pole juurdepääsupiirangut kehtestatud, avalikult kättesaadav.

Avalik teave, millele ei ole juurdepääsupiirangut määratud, kvalifitseerub omakorda avaandmeteks. Nimelt on avaandmed AvTS § 3¹ lõike 1 järgi selline avalik teave, mille üldist kasutamist ei ole seadusega või seadusega kehtestatud korras piiratud. Seadusega kehtestatud korras piiratud teabeks ehk piiratud juurdepääsuga teabeks (AvTS § 34 lõige 1) on AvTS § 35 lõigetes 1 ja 2 loetletud teave. Juurdepääsupiirangu kehtestamise väljundiks on teabe asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistamine (nn AK-teave; AvTS § 34 lõige 2).²²⁵ Seda kinnitab AvTS § 3¹ lõige 5, millega kooskõlas ei ole üldiseks kasutamiseks (ehk taaskasutamiseks²²⁶) mõeldud teave ehk avaandmed selline teave,

- 1) millele on seadusega kehtestatud juurdepääsupiirang (nt maksukorralduse seaduse §-s 26 sätestatud maksusaladus), või
- 2) millele juurdepääs on seadusega kehtestatud korras piiratud (nt AvTS § 35 kohaselt), või
- 3) millele juurdepääsu võimaldatakse seaduse alusel üksnes õigustatud huvi korral (nt rahvastikuregistri seaduse²²⁷ § 46 kohaselt teatud rahvastikuregistri andmetele), või
- 4) millele juurdepääsuks on seadusega kehtestatud eritingimused, kord ja viisid (nt tsiviilkohtumenetluse seadustiku²²⁸ § 59 kohaselt õigus kohtutoimikuga tutvuda).²²⁹

Loetletud teavet ei anta üldiseks kasutamiseks või antakse üldiseks kasutamiseks üksnes selline osa teabest, mis ei sisalda juurdepääsupiiranguga teavet ning mille üldiseks kasutamiseks andmisega ei kaasne juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tuleku oht (AvTS § 3¹ lg 6). Seletuskirjas on märgitud, et teabe osaliselt üldiselt kasutamiseks andmisel tuleb kindlasti arvestada mosaiigiefektiga: „masinloetav andmetöötlus võimaldab kokku segada erinevaid infokilde, mille kogumise kaudu võidakse teha järeldusi ka juurdepääsupiiranguga teabe kohta. Kui

²²⁴ Pilving, I. Sugupuud müügiks ja roolijoodikud häbiposti? Isikuandmetega seonduvad piirangud avaliku teabe avaldamisel. – *Juridica* 2004/2. Lk 76.

²²⁵ Avaliku teabe seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 409 SE I. Lk 8. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9482dd7e-69bd-4ebe-9276-484e06728d52/avaliku-teabe-seaduse-muutmise-seadus/> (01.03.2025).

²²⁶ RKÜKo 3-3-1-5-09, p 21.

²²⁷ Rahvastikuregistri seadus. – RT I, 18.10.2024, 4.

²²⁸ Tsiviilkohtumenetluse seadustik. – RT I, 03.04.2025, 2.

²²⁹ Avaliku teabe seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 409 SE I. Lk 10-11.

juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tuleku oht on suur või on teabe konfidentsiaalsuse tase kõrge, siis sellist teavet ei tohiks ka piiratud ulatuses avaandmeteks anda“.²³⁰

Nagu eelkirjeldatust juba nähtub, on teabevaldajal kohustus teha avaandmed füüsilistele ja juriidilistele isikutele kättesaadavaks taaskasutamiseks, s.o kasutamiseks ärilisel või mitteärilisel eesmärgil, mis ei lange kokku algse eesmärgiga, mille jaoks see teave avalikke ülesandeid täites saadi või loodi (AvTS § 3¹ lõige 1). Juurdepääs teabele tagatakse kas teabe avalikustamisega või teabenõude täitmisega (AvTS § 8 lg 1 punktid 1 ja 2) ning avaandmetele juurdepääs hõlmab ka õigust seda teavet taaskasutada (AvTS § 8 lõige 3). AvTS § 28 lg 1 punkti 31² järgi on teabevaldaja kohustatud avalikustama tema ülesannetega seotud olemasolevad *avalikustamisele kuuluvad* avaandmed ning AvTS § 3¹ lõike 4 kohaselt tuleb juurdepääs avaandmetele võimaldada masinloetaval kujul, avatud vormingus ning digitaalselt, kui see on võimalik ja asjakohane, s.t ei nõua ebaproportsionaalselt suuri pingutusi.

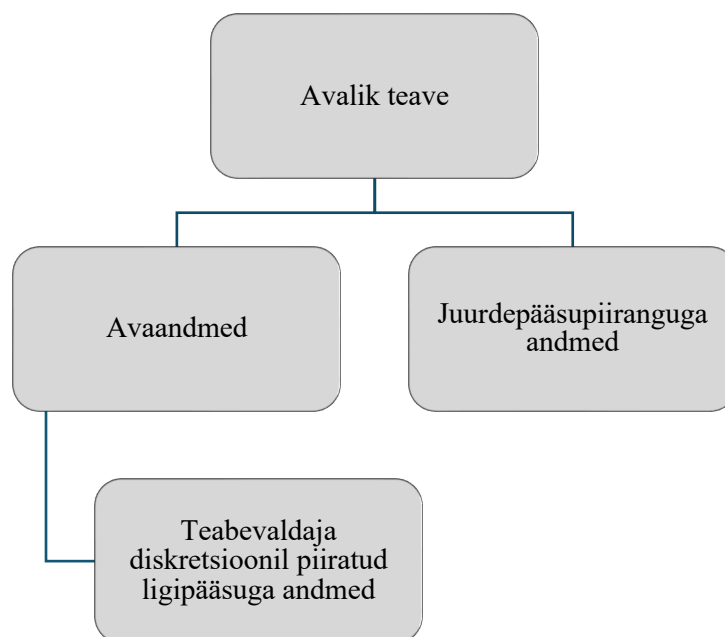
Sellisel ilmneb juurdepääsupiiranguga avaliku teabe ja juurdepääsupiiranguta avaliku teabe ehk avaandmete kaks peamist erisust. Esiteks, avaandmeid tuleb aktiivselt avalikustada, samas kui juurdepääsupiiranguga avalikule teabele võimaldatakse ligipääs vaid passiivselt, s.o teabenõuete korral, mille puhul esineb õiguslik alus ja õiguspärane eesmärk andmete avaldamiseks.²³¹ Samas nähtub AvTS § 28 lg 1 punktist 31² ja AvTS § 3¹ lõikest 4 juba ettekuulutus, et kuigi avaandmed kuuluvad olemuslikult avalikustamisele, siis võib siiski esineda olukordi, kus ka nn juurdepääsupiiranguta andmetele tuleb asjaolude pinnalt erandlikult ligipääsu piirata, olgu see andmete sisu või formaadi tõttu. Teiseks erisuseks on, et avaandmeid on lubatud taaskasutada²³², samas kui juurdepääsupiiranguga teabe jagamine teabenõude raames ei anna tingimata luba sellise teabe taaskasutamiseks.

²³⁰ Seletuskiri avaliku teabe seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde. 71SE I. Lk 11. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c32e74a6-2903-4736-8513-d18358fe1ad3/avaliku-teabe-seaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (01.03.2025).

²³¹ Kalev, G.-L., lk 20-21. Vt seal viidatud Andmekaitse Inspektsiooni vaideotsus ja ettekirjutus-hoiatus nr 2.1-3/15/2139.

²³² *Ibidem*. Vt seal viidatud Olesk, M. Challenges of Collaborative Digital Government: e-Participation, Open Government Data and Cross-Border Interoperability. Doktoritöö. Juhendajad prof. Dr. Tarmo Kalvet, prof. Dr. Robert Krimmer. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikooli majandusteaduskond 2020. Lk 36.

Joonis nr 1. Avaliku teabe liigid.



Siinkohal olgu ka märgitud, et AvTS § 4¹ lõigete 1 ja 2 järgi tuleb teatavad väärtuslikud andmestikud, mis on kehtestatud avaandmete direktiivi lisas I ning Euroopa Komisjoni rakendusmääruses, teha taaskasutamiseks kättesaadavaks tasuta, masinloetavas vormingus selleks sobiva rakendusliidese kaudu ja asjakohasel juhul hulgiallalaaditavate andmestikena. Eespool alapeatükis 2.3.2 on selgitatud, et kaldaerofotod ei kuulu selliste väärtuslike andmestike hulka ja seega etteruttavalt saab järeldada, et kaldaerofotode kättesaadavaks tegemise kohustust ei tulene AvTS § 4¹ lõigetest 1 ja 2.

2.4.2.2. Isikuandmeid sisaldavad avaandmed

Avaliku teabe seaduse sätted, mis reguleerivad avaandmeid, ei ole kõige õnnestunud ning on tekitanud teabevaldajates palju segadust²³³, kusjuures isikuandmeid sisaldavate avaandmete osa on üks keerulisemaid. AvTS-i seletuskirjas on selgitatud, et isikuandmetele kohaldub AvTS § 3¹ lg 1 täpselt samamoodi nagu muudele andmetele, s.t isikuandmed on avaandmed juhul, kui neile ei ole seatud juurdepääsupiirangut või kui tegemist on seaduse alusel avalikustatava teabega. Esimese variandi näitena on seletuskirjas toodud olukorrad, kus puudub alus kehtestada isikuandmeid sisaldavale teabele juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 1 punktide 11-15 alusel. Teiseks on avaandmeteks peetavate isikuandmete näidetena välja toodud osatähtsuse juhatuse liikme nimi ja

²³³ Avaliku teabe seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 409 SE I. Lk 8.

isikukood, sest nende isikuandmete avalikustamise näeb ette eriseadus (äriseadustiku § 28 lg 1 koosmõjus § 64 punkti 5 ja § 145 lg 1 punktiga 5).²³⁴

Isikuandmeid sisaldavale teabele võib juurdepääsupiirang olla kehtestatud eriseadustes. Vastasel juhul on teabevaldajal tulenevalt AvTS § 35 lõike 1 punktidest 11-15 kohustus tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks teave, mis:

- sisaldab eriliiki isikuandmeid või andmeid süüteo toimepanemise või selle ohvriks langemise kohta enne avalikku kohtuistungit või õigusrikkumise asjas otsuse langetamist või asja menetluse lõpetamist;
- sisaldab isikuandmeid, kui sellisele teabele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatus;
- sisaldab perekonnaelu üksikasju kirjeldavaid andmeid;
- on sotsiaalabi või sotsiaalteenuste osutamise taotlemise kohta;
- kirjeldab isiku vaimseid või füüsilisi kannatusi.

Tulenevalt AvTS § 38 lõikest 2 võib teabevaldaja juurdepääsupiiranguga teabe korral juurdepääsu võimaldada üksnes sellele osale teabest või dokumendist, mille kohta juurdepääsupiirangud ei kehti.

Isikuandmete taaskasutamiseks andmise tingimused ei lõppe aga siin. Nimelt ei luba seadus ühelgi juhul isikuandmeid taaskasutamiseks kättesaadavaks teha, kui see kahjustab *oluliselt* isiku eraelu puutumatus. Juhul kui seadus kohustab teabevaldajat isikuandmeid avalikustama, sätestavad täiendava avalikustamis-eelse kontrolli-astme AvTS § 3¹ lg-d 7 ja 8, ning kui avalikustamise fakt tuleb otsustada teabevaldajal endal, siis kehtestab sarnase kohustuse AvTS § 3¹ lg 3.

AvTS § 3¹ lõigetest 7 ja 8 tuleneb, et seaduse alusel avalikustatav ja isikuandmeid sisaldav teave antakse üldiseks kasutamiseks viisil, mis ei kahjusta *oluliselt* isiku eraelu puutumatus, ning kui see pole võimalik, võib sellise teabe üldist kasutamist piirata. 2016. aasta AvTS-i seletuskirja kohaselt lubab AvTS § 3¹ lõige 7 isikuandmeid sisaldavaid avaandmeid täies mahus üldiseks kasutamiseks mitte anda.²³⁵ Kuigi suurt hulka isikuandmeid sisaldavat teavet võib eri seaduste alusel ning vägagi erinevatel eesmärkidel avalikustada, siis sellise teabe üldiseks kasutamiseks (s.o

²³⁴ Avaliku teabe seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 409 SE I. Lk 8.

²³⁵ Seletuskiri avaliku teabe seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde. 71SE I. Lk 11.

taaskasutamiseks) andmine võib oluliselt kahjustada isikute eraelu puutumatust.²³⁶ Näiteks mitmesuguste analüüside – statistika, majandusprognoosid jne – üldiseks kasutamiseks andmine koos analüüsi autori nimega ei kahjusta tõenäoliselt isiku õigust eraelu puutumatusele, küll aga on selline oht isikuandmeid sisaldava kiiresti vananeva ja muutuva teabe korral, nt kohtuistungite teave, kohtu- ja kohtutäiturikutsed ning muud Ametlikes Teadannetes avaldatavad teated, mis võivad näidata inimesi süüdi või võlgu olevana, kuid ei pruugi hilisemas menetluses tõeks osutada.²³⁷

AvTS § 3¹ lõike 8 sisu on tagantjärele täpsustatud 2021. aasta eelnõu seletuskirjaga. Nimelt olukorras, kus seaduse alusel isikuandmete avalikustamine ei kahjusta isiku eraelu puutumatust oluliselt, ei saa teabevaldaja otsustada teabe taaskasutamiseks andmise üle (avalikustada või mitte), vaid seda, millisel viisil need andmed taaskasutamiseks anda.²³⁸ Seega annab AvTS § 3¹ lõige 8 teabevaldajale vaid õiguse kohaldada teatavaid nt tehnilisi meetmeid, et kaitsta täiendavalt andmesubjekti eraelu puutumatust.²³⁹ Sellised meetmed on näiteks andmete hulgi allalaadimise piiramine, andmetele välise otsingumootorite ligipääsu piiramine, üksikdokumentide allalaadimise takistamine või andmete tähtaegne avaldamine (kui see tuleneb seadusest, nt halduskohtumenetluse seadustiku²⁴⁰ § 127 lõige 7, tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 343 lõige 3 ja kriminaalmenetluse seadustiku²⁴¹ § 169¹).²⁴² Teised sellised kaitsemeetmed on veel tasu küsimine andmete väljastamise eest või geolokatsiooni piirangu seadmine, nii et mingitel territooriumidel on andmete allalaadimine või veebilehe toimimine piiratud.²⁴³

Magistritöö autor märgib siinkohal, et 2021. aasta AvTS-i seletuskirjas ei käsitleta AvTS § 3¹ lõiget 7 ning kohati jääb segaseks, kas AvTS § 3¹ lõike 8 kohta selgitatud mõeldakse ka lõike 7 kohta. Teleoloogiliselt ning süstemaatiliselt AvTS §-i 3¹ tõlgendades ei oleks sellel mõtet, kuna lõige 7 dubleeriks sel juhul lõike 8 sisu ning ei annaks regulatsioonile mingisugust lisandväärtust. Samuti jääks seadusest sel juhul välja õiguslik alus isikuandmete avalikustamise piiramiseks, kui see kahjustab oluliselt isiku eraelu puutumatust. Isikuandmete avalikustamise piiramise aluse puudumine oleks õigustamatu eraelu puutumatuse riive, s.t regulatsioon isikuandmete

²³⁶ Seletuskiri avaliku teabe seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde. 71SE I. Lk 11.

²³⁷ *Ibidem*.

²³⁸ Avaliku teabe seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 409 SE I. Lk 9-10.

²³⁹ *Ibidem*.

²⁴⁰ Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 14.03.2025, 15.

²⁴¹ Kriminaalmenetluse seadustik. - RT I, 12.12.2024, 7.

²⁴² Avaliku teabe seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 409 SE I. Lk 11.

²⁴³ Kalev, G.-L., lk 37.

avalikustamiseks (PS § 26 riive) oleks vastavas osas (osas, milles võimaldab isikuandmeid avalikustada ka siis, kui see oluliselt puudutab isiku eraelu) põhiseadusega vastuolus.

Kui isikuandmete avalikustamise kohustus ei tulene seadusest, lisab teabevaldajale sellisele toimingule täiendava hinnangu andmise kohustuse AvTS § 3¹ lõige 3, mille järgi peab teabe üldiseks kasutamiseks andmisel olema muu hulgas tagatud isiku eraelu puutumatus ning enne teabe üldiseks kasutamiseks andmist (olgu see avalikustamise või teabenõude täitmise korras) peab teabevaldaja hindama teabe üldisele kasutamisele piirangute kehtestamise vajadust. AvTS-i seletuskirjas viidatakse, et „[t]eabevaldaja vaatest tähendab [teabe kvaliteet isikuandmetena] teabevaldaja kohustust hinnata, kas isikuandmeid üldse käsitada avaandmetena (hinnata juurdepääsupiirangu panemise vajadust) ning avaandmetena käsitamise korral, hinnata proportsionaalsete meetmete seadmist taaskasutamiseks andmise viisile“.²⁴⁴ Nimelt võib „avaliku teabe avaandmeteks andmisega [...] kaasneda igasuguse kontrolli kadumine sellise teabe edasise töötlemise üle“, mistõttu võib omakorda osutada võimatuks õiguslike meetmete kasutamine „teabe edasise töötlemise käigus nii riigi huvide kui ka isikute seadusest tulenevate õiguste võimaliku kahjustamise [...] lõpetamiseks [...] (näiteks toimub teabe edasine töötlemine mõnes kolmandas riigis asuvas serveris)“.²⁴⁵

Seoses sellega, kas isikuandmete avaldamine kahjustab *oluliselt* isiku eraelu puutumatus, on AKI selgitanud, et „[ü]ksnes inimese nime olemasolu dokumendis ei ole alati piirangu seadmise põhjuseks AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel“.²⁴⁶ Kuid „isikliku kontaktteabe (kodune aadress, isiklik e-postiaadress, telefoninumber jms) sattumine piiramatu hulga võõraste isikute kätte võib oluliselt kahjustada tema eraelu puutumatus“, kuna isik võib seejärel sattuda rämpsposti või muusuguse soovimatu kontakti adressaadiks.²⁴⁷ Seega tuleb isiklikule kontaktteabele dokumendis (kuid mitte tingimata tervele dokumendile) seada piirang AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel.²⁴⁸ Eelkõige tuleb eraelu puutumatus riive hindamisel lähtuda sellest, et kuigi „igasugune teave ei kahjusta isiku eraelu

²⁴⁴ Avaliku teabe seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 409 SE I. Lk 9.

²⁴⁵ Seletuskiri avaliku teabe seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde. 71SE I. Lk 9.

²⁴⁶ Aastaraamat 2023. Andmekaitse Inspeksioon. Lk 17. – <https://aastaraamat.aki.ee/aastaraamat-2023/levinud-muudid-ja-legendid-andmekaitstes> (05.03.2025).

²⁴⁷ *Ibidem*.

²⁴⁸ *Ibidem*.

puutumatus oluliselt [...], [siis] erinevate isikuandmete kooslus või nende konkreetsetesse konteksti asetamine võib tervikuna siiski olla isikut kahjustav“.²⁴⁹

AvTS § 29 lõikes 3 on loetletud andmed, mille näol on tegemist avaandmetega ning millele teabevaldaja peab igal juhul juurdepääsu tagama masinloetaval kujul ja avatud vormingus, s.t teabevaldajale ei jäeta § 3¹ lõikest 4 tulenevat kaalutusõigust otsustada, millises vormis need taaskasutamiseks anda.²⁵⁰ Ülejäänud AvTS § 28 lõike 1 punktides loetletud teave, mida ei ole nimetatud AvTS § 29 lõikes 3, on selline, mis võib sisaldada isikuandmeid ning mille puhul võib järelikult olla vajalik kehtestada teabe üldiseks kasutamiseks andmisele piirangud.²⁵¹

Kuivõrd käesoleva töö fookuses olevad ruumiandmed asuvad ETAK-is, siis kirjeldatakse lühidalt ka andmekogudele kohalduvaid AvTS-i sätteid. AvTS § 28 lõike 1 punkti 30 järgi on teabevaldaja kohustatud avalikustama andmekogudes sisalduvad andmed, millele ei ole kehtestatud juurdepääsupiirangut (sama kohustust dubleerib AvTS § 43⁸ lõige 1). AvTS § 29 lõike 5 kohaselt lähtub andmekogu vastutav töötaja andmekogus sisalduvale teabele üldise kasutamise piirangu seadmisel AvTS §-st 3¹ ning avalikustab üldiseks kasutamiseks antavad andmekogu andmed (edaspidi *andmekogu avaandmed*) juhul, kui see on võimalik ja asjakohane, ajakohasena ning viisil ja vormis, mis võimaldab andmekogu avaandmed alla laadida tervikliku andmekogumina koos metaandmetega masinloetaval kujul ning avatud vormingus. Kui see pole võimalik või nõuab ebaproportsionaalselt suuri pingutusi, tagab teabevaldaja andmekogu avaandmete avalikustamise nende algkujul või mis tahes muus vormingus.

Juhul kui andmekogu sisaldab isikuandmeid ning andmekogu andmed ei ole juurdepääsupiiranguga, siis peab teabevaldaja hindama, kas andmekogus sisalduvate isikuandmete üldiseks kasutamiseks andmine kahjustab oluliselt isiku eraelu puutumatus ning vajadusel ligipääsu piirama.²⁵² Seletuskirjast tuleneb, et „[t]eabevaldaja saab sellisel juhul piirata avalikustamisele kuuluva ja isikuandmeid sisaldava andmekogu üldiseks kasutamiseks andmist täies mahus ja andmekogu andmeid üldiseks kasutamiseks mitte anda, piirata andmekogu andmete üldist kasutamist osaliselt ja anda andmekogu andmed üldiseks kasutamiseks näiteks anonümiseeritud või pseudonümiseeritud kujul või anda andmekogu andmed üldiseks kasutamiseks küll isikustatud

²⁴⁹ Kalev, G.-L., lk 19.

²⁵⁰ Avaliku teabe seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 409 SE I. Lk 20.

²⁵¹ Seletuskiri avaliku teabe seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde. 71SE I. Lk 18.

²⁵² *Ibidem*, lk 19.

kujul, kuid ilma andmeteta, mille üldiseks kasutamiseks andmine kahjustab oluliselt isikute eraelu puutumatus²⁵³ Seejuures pöörab seadusandja järjekordselt tähelepanu vajadusele arvestada mosaiigiefektiga – „[m]asinloetav andmetöötlus võimaldab kokku segada eri infokilde [...] avalikust sektorist, ühis- ehk sotsiaalmeediast kui mujalt“.²⁵⁴

Viimaks tuleb rõhutada, et isegi avaandmetena säilitavad isikuandmed oma erilise kaitse-staatuse. See tähendab, et isikuandmete taaskasutamiseks andmisel tuleb jätkuvalt järgida isikuandmete kaitse nõudeid: nii teabevaldajal kui taaskasutajal peab isikuandmete töötlemiseks olema õiguslik alus, järgida tuleb isikuandmete töötlemise põhimõtteid (IKÜM-i artikkel 5) ning muid IKÜM-ist tulenevaid nõudeid.²⁵⁵ Eespool on juba viidatud, et avaandmete direktiiv ei piira isikuandmete kaitset käsitleva liidu ja liikmesriigi õiguse kohaldamist (artikli 1 lõige 4) ning et isikuandmete taaskasutamine on lubatud üksnes siis, kui järgitakse IKÜM-i artikli 5 lõike 1 punktis b ja artiklis 6 sätestatud eesmärgi piirangu põhimõtet (preambuli punkt 52), s.t taaskasutaja ei saa tegelikult isikuandmeid sisaldavaid avaandmeid mis tahes eesmärgil edasi töödelda. Riigikohus on selgitanud, et „kui isikuandmed on seaduse alusel ilma andmesubjekti nõusolekuta varem mingis vormis avalikustatud [...], siis ei tähenda see, et edaspidi võib neid isikuandmeid piiramatult ja korduvalt avalikustada. Selline võimalus oleks vastuolus andmetöötluse eesmärgikohasuse, minimaalsuse ja kasutuse piiramise põhimõtetega“.²⁵⁶ Magistritöö autor nõustub Grete-Liis Kaleviga, et „[IKÜM] ei kohaldu [...], kui avaandmetes sisalduvaid isikuandmeid töödeldakse isiklikel ehk mitteärielistel eesmärkidel IKÜM artikli 2 lõike 2 punkti c mõistes“, s.o enda koduste tegevuste käigus²⁵⁷, kuid selline töötlemine peab siiski kooskõlas olema siseriikliku õigusega ning PS §-s 26 tagatud põhiõigusega eraelu puutumatusse. Igal juhul sätestab AvTS § 39 lõige 1, et teabevaldaja võimaldab juurdepääsu tema valduses olevatele isikuandmetele IKÜM-is või seaduses sätestatud aluse olemasolul käesolevas seaduses sätestatud korras. Seejuures on teabevaldaja kohustatud pidama arvestust, kellele, mis eesmärgil, millal, millisel viisil ja millist asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud isikuandmeid sisaldavat teavet väljastati (AvTS § 39 lõige 2).

²⁵³ Seletuskiri avaliku teabe seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde. 71SE I. Lk 19..

²⁵⁴ *Ibidem*.

²⁵⁵ Avaliku teabe seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 409 SE I. Lk 9.

²⁵⁶ *Ibidem*. Vt seal viidatud RKTKo 3-2-1-159-14, p 14.

²⁵⁷ Kalev, G.-L., lk 38.

2.4.2.3. Kaldaerofotod – alus juurdepääsu piiramiseks või mitte?

Käesoleva töö kontekstis tuleb leida vastused järgmistele küsimustele: 1) kas kaldaerofotosid on alust käsitleda vaikimisi avaandmetena; 2) kui jah, siis kas juurdepääs kaldaerofotodele tuleks piirata tulenevalt eraelu puutumatuse olulisest rikkumisest; ning 3) kui ei, siis kas teabevaldajal on siiski põhjust võtta tehnilisi meetmeid kaldaerofotodele juurdepääsu piiramiseks.

Seoses esimese püstitatud küsimusega tuleb kontrollida, kas juurdepääsu kaldaerofotodele on piiratud seadusega või seadusega kehtestatud korras. Esiteks ei ilmne ühtegi eriseadust, mis sõnaselgelt piiraks juurdepääsu kaldaerofotodele. Ühtlasi on siinkohal paslik küsida, kas mõnest eriseadusest tuleneb hoopis kohustus kaldaerofotosid kui isikuandmeid avalikustada. Kuigi eespool alapeatükis 2.3.1 on selgitatud, et INSPIRE direktiiv ei kohusta kaldaerofotosid avalikult kättesaadavaks tegema, siis RAS § 73 lõike 1 järgi tuleb ETAK-i andmed, sh kaldaerofotod, teha avalikkusele digitaalselt tasuta kättesaadavaks. Kaldaerofotode kohustusliku avaldamise korral oleneb teabevaldaja otsustusruum isikuandmete taaskasutamiseks kättesaadavaks tegemisel sellega põhjustatava eraelu puutumatuse riive intensiivsusest: a) kui see *ei kahjusta* isiku eraelu puutumatust *oluliselt*, saab teabevaldaja piirata vaid teabe taaskasutamiseks andmise viisi (AvTS § 3¹ lg 8); b) kui see *kahjustab* isiku eraelu puutumatust *oluliselt*, saab teabevaldaja piirata selle teabe üldist kasutamist (AvTS § 3¹ lg 7). Ka INSPIRE direktiivi järgi võib liikmesriik piirata ruumiandmete kättesaadavaks tegemist, kui see on vastuolus isikuandmete kaitsega.

Kuna seaduse alusel on kaldaerofotode kui ETAK-i andmete näol tegemist avaandmetega, siis peab samuti analüüsima, kas on alust seadusega kehtestatud korras andmetele juurdepääsu piirata. AvTS § 35 lõike 1 punkti 11 kohaselt on teabevaldaja *kohustatud* tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks sellise teabe, mis sisaldab eriliiki isikuandmeid, ning punkti 12 kohaselt sellise teabe, mis sisaldab isikuandmeid, kui sellisele teabele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatust (kooskõlas AvTS § 3¹ lõikega 7). Eelnevast tulenevalt peab eriliigilistele isikuandmetele ligipääsu igal juhul piirama, kusjuures kaldaerofotod reeglina eriliigilisi isikuandmeid ei sisalda (vt alapeatükk 3.2.1). Mis puudutab küsimust, kas kaldaerofotodes sisalduvatele muudele isikuandmetele peaks ligipääsu piirama, sõltub vastus sellest, kas teabele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatust. Kaldaerofotode avalikustamise osas saab selle järelduse teha alles pärast riive intensiivsuse väljaselgitamist. Vahetegu eriliigiliste ning tavaliste isikuandmete vahel nõuab teabevaldajalt aga niikuinii täiendavat andmeanalüüsi, s.t isegi eraelu puutumatuse riive puudumise

või põhiseaduspärasuse korral ei saa teabevaldaja kõiki kaldaerofotosid automaatselt avalikustada, vaid peab sorteerima eriliigilised isikuandmed neist välja. Lõplik vastus eespool püstitatud teisele ja kolmandale küsimusele antakse käesoleva töö kolmandas ja neljandas peatükis.

3. KALDAEROFOTODE TEGEMISE, SÄILITAMISE JA AVALIKUSTAMISE KOOSKÕLA ISIKUANDMETE KAITSE REGULATSIOONIGA JA EESTI VABARIIGI PÕHISEADUSEGA

3.1. Ülevaade

Käesolev magistritöö uurib kitsamalt kolme isikuandmete töötlemise juhtu, s.o kaldaerofotode tegemise, säilitamise ning MaRu hallatavas geoportaalil avalikustamise õiguspärasust. Töö kompaktsuse huvides käsitletakse kaldaerofotode tegemist ja säilitamist ühiselt tulenevalt nende tihedast seosest ning kaldaerofotode avalikustamist Eesti geoportaalil võrdsustatakse nende avalikkusele taaskasutamiseks kättesaadavaks tegemisega, kuivõrd see on esimese lahutamatu tagajärg. Ka Lukas Gundermann on kirjutanud, et kuigi “kõigi teabe juurdepääsu nõuete puhul [on küll võimalik seada] piirang, et andmeid kasutatakse algselt kindlaksmääratud eesmärgil”, siis “[s]ellise nõude praktiline kasu on siiski kaheldav, sest sellest kinnipidamist on vaevalt võimalik kontrollida”²⁵⁸; seetõttu “[lõpeb] eesmärgiga seotus [...] seal, kus avalikes registrites muudetakse isikuandmed kättesaadavaks”.²⁵⁹

Eespoolsest analüüsist järeldus, et isikuandmeid sisaldavate avaandmete avalikustamine on keelatud, kui see kahjustab oluliselt põhiseaduse (PS) §-s 26 sätestatud õigust eraelu puutumatusse. Iseenesest võib kaldaerofotode hõive ja avalikustamine riivata mitut erinevat põhiõigust, mistõttu esineb põhiõiguste konkurents PS §-de 19, 26 ja 33 vahel. PS § 19 lõige 1 taandub reeglina siiski muu spetsiifilisema vabaduspõhiõiguse ees²⁶⁰, milleks antud juhul on PS § 26. Kuigi käsitletavat riived seonduvad PS § 33 alusel kaitstava kodu puutumatusse, siis seisneb riivete raskuskese füüsilise isiku kohta teabe saamises, mitte tema koju tungimises, mistõttu prevaleerub kodu kaitsel samuti antud juhul PS § 26.²⁶¹ Seega keskendub käesolev töö vaid PS § 26 riivele.

Järgnevalt kontrollitakse haldusorgani tegevuse, s.o MaRu poolt kaldaerofotode tegemise, säilitamise ja avalikustamise kui toimingute õiguspärasust. Toiming on haldusorgani tegevus, mis ei ole õigusakti andmine ja mida ei sooritata tsiviilõigussuhtes (HMS § 106 lõige 1). Teisisõnu on

²⁵⁸ Gundermann, L. Euroopa Liidu andmekaitseõigus – andmekaitse ja andmete avaliku juurdepääsu suhtest ning andmekaitse järelevalve olukorrast. Tõlk. Ernits, M., Eesmaa, U., Heinsalu, M. – *Juridica* 2005/8. Lk 514.

²⁵⁹ *Ibidem*, lk 515.

²⁶⁰ Vallikivi, H. PSK § 19, komm 6. – Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020.

²⁶¹ Kask, O., Sepp, H. PSK § 33, komm 1. – Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020.

tegemist haldusorgani tegevusega avalik-õiguslikus suhtes, mis ei ole suunatud õiguslike tagajärgede tekitamisele.²⁶² Kuna ruumiandmete kogumisel, ETAK-isse kandmisel ega avalikustamisel ei ole eesmärgiks õiguste või kohustuste tekkimine, muutmine või lõppemine, s.t andmete registreerimisel pole regulatiivset mõju, siis ei ole tegemist haldusaktidega.²⁶³ Käesoleva töö jaoks relevantseks on toiminguteks muu hulgas kvalifitseeritud isiku tegevuse jälgimine, fotografeerimine ja videolindile jäädvustamine, andmekogusse kannete tegemine ning teiste andmetega sidumine, AvTS alusel teabenõudele vastamine, andmetele juurdepääsu võimaldamine ja andmete internetti väljapanek.²⁶⁴ Ühtlasi on hetkel tegemist toimingu eriliigiga, milleks on teabetoimingud, s.o mitteregulatiivse informatsiooni kogumine, töötlemine ja edastamine.²⁶⁵ HMS §-st 107 tuleneb, et „toiminguga võib isiku õigustesse sekkuda vaid seaduse alusel, kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ja kaalutusreegleid järgides“.²⁶⁶ Seega sarnaselt haldusaktiga on toiming õiguspärane, kui see on sooritatud piisaval ja kehtival põhiseaduspärasel õiguslikul alusel ning on formaalselt ja materiaalselt õiguspärane.²⁶⁷

3.2. Toimingu õigusliku aluse piisavus

3.2.1. Isikuandmete kaitse üldmääruse regulatsioon

Isikuandmete töötlemine on isikuandmete või nende kogumitega tehtav automatiseeritud või automatiseerimata toiming või toimingute kogum, nagu kogumine, dokumenteerimine, korrastamine, struktureerimine, säilitamine, kohandamine ja muutmine, päringute tegemine, lugemine, kasutamine, edastamine, levitamise või muul moel kättesaadavaks tegemise teel avalikustamine, ühitamine või ühendamine, piiramine, kustutamine või hävitamine (IKÜM-i artikli 4 punkt 2). Eeldusel, et kaldaerofotod on isikuandmed, tuleb nende töötlemisena muu hulgas käsitleda nii nende jäädvustamist, säilitamist, korrastamist, avalikustamist geoportaalis kui ka portaali kasutajate poolt nende fotode kasutamist. IKÜM-i artikli 5 lõige 1 loetleb isikuandmete töötlemise põhimõtted, millest tuleb alati juhendada, ning lõike 2 kohaselt vastutab lõike 1 täitmise eest ja on võimeline selle täitmist tõendama nn vastutav töötleja. Vastavalt ETAK-i põhimääruse § 2 lõikele 1 ja § 2¹ lõikele 1 ning Eesti geoportaali määruse § 1 lõigetele 2 ja 3 on nii ETAK-i kui geoportaali

²⁶² Aedmaa, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004. Lk 25. Vt ka RKHKo 3-3-1-44-10, p 12.

²⁶³ *Ibidem*, lk 255.

²⁶⁴ *Ibidem*, lk 469.

²⁶⁵ *Ibidem*, lk 468. Vt seal viidatud RKHKo 3-3-1-65-03, p 9.

²⁶⁶ *Ibidem*, lk 470.

²⁶⁷ Vt analoogia korras RKPJKo 5-22-4, p 29.

vastutav töötaja MaRu, samas kui volitatud töötaja on Keskkonnaministeeriumi Info-
tehnoloogiakeskus.

Artikli 5 lõike 1 punkti a kohaselt tuleb isikuandmete töötlemisel tagada, et töötlemine on seaduslik, õiglane ja andmesubjektile läbipaistev. IKÜM-i artikli 6 lõike 1 kohaselt on isikuandmete töötlemine seaduslik ainult juhul ning sellisel määral, kuivõrd sellele kohaldub üks samas lõikes ammendavalt loetletud õiguslikest alustest. Need on:

- a) andmesubjekt on andnud nõusoleku töödelda oma isikuandmeid ühel või mitmel konkreetsel eesmärgil;
- b) isikuandmete töötlemine on vajalik andmesubjekti osalusel sõlmitud lepingu täitmiseks või lepingu sõlmimisele eelnevate meetmete võtmiseks vastavalt andmesubjekti taotlusele;
- c) isikuandmete töötlemine on vajalik vastutava töötaja seadusjärgse kohustuse täitmiseks;
- d) isikuandmete töötlemine on vajalik andmesubjekti või mõne muu füüsilise isiku eluliste huvide kaitsmiseks;
- e) isikuandmete töötlemine on vajalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või vastutava töötaja avaliku võimu teostamiseks;
- f) isikuandmete töötlemine on vajalik vastutava töötaja või kolmanda isiku õigustatud huvi korral, välja arvatud juhul, kui sellise huvi kaaluvad üles andmesubjekti huvid või põhiõigused ja -vabadused, mille nimel tuleb kaitsta isikuandmeid, eriti juhul kui andmesubjekt on laps.

Seejuures ei kohaldata artikli 6 lõike 1 punkti f, kui isikuandmeid töötleb avaliku sektori asutus oma ülesannete täitmisel.

Juhul kui tegemist on eriliigiliste isikuandmetega IKÜM-i artikli 9 lõike 1 tähenduses, s.o isikuandmetega, millest ilmneb rassiline või etniline päritolu, poliitilised vaated, usulised või filosoofilised veendumused või ametiühingusse kuulumine, geneetilised andmed, füüsilise isiku kordumatuks tuvastamiseks kasutatavad biomeetrilised andmed, terviseandmed või andmed füüsilise isiku seksuaalelu ja seksuaalse sättumuse kohta, siis on neid lubatud töödelda vaid juhul, kui lisaks IKÜM-i artikli 6 lõikes 1 loetletud õiguslikule alusele kehtib üks IKÜM-i artikli 9 lõikes 2 sätestatud asjaoludest. Valdavalt ei kvalifitseeru kaldaerofotod eeldatavasti eriliigilisteks isikuandmeteks, kuid mõeldavad on olukorrad, kus näiteks usuline sümbolika või poliitilist vaadet

või seksuaalset sättumust väljendavad lipud on kaldaerofotodel jäädvustatud ning seega tingivad foto iseloomu eriliigiliste isikuandmetena.

Seega peab IKÜM-i artikli 5 lõike 1 punkti 1, artikli 6 lõike 1 ja artikli 9 lõike 2 järgi isikuandmete töötlemiseks olema IKÜM-is loetletud õiguslik alus. Kuna kaldaerofotod muutuvad isikuandmeteks koosmõjus kinnistusraamatu teabega, ei ole nende jäädvustamisel ja säilitamisel tegemist andmesubjektilt endalt isikuandmete saamisega, vaid vajalik isikuandmete komponent saadakse kinnistusraamatust, kuhu andmesubjektide informatsioon juba varem kogutud on. Sellises olukorras peab vastutav töötleja tegema andmesubjektile teatavaks IKÜM-i artikli 14 lõigetes 1, 2 ja 4 sätestatud teabe isikuandmete töötlemise kohta, sh isikuandmete töötlemise eesmärgi ja õigusliku aluse. Sellist teavitamiskohustust ei ole siiski juhul, kui isikuandmete saamine või avaldamine on selgesõnaliselt sätestatud vastutava töötleja suhtes kohaldatavas liidu või liikmesriigi õiguses, milles nähakse ette asjakohased meetmed andmesubjekti õigustatud huvide kaitsmiseks (IKÜM-i artikli 14 lõike 5 punkt c). Erandi kohaldamiseks peab järelkult õigusaktist „olema arusaadav, kes ja milleks isikuandmeid kogub ning milleks neid veel võib kasutada“.²⁶⁸

Viimaks tuleb mainida, et IKÜM-i artikli 23 alusel võib loetletud eesmärkidel, sh riigi julgeoleku, riigikaitse ja avaliku julgeoleku tagamiseks, liidu või liikmesriigi õiguses piirata vastutava või volitatud töötleja suhtes artiklites 12–22 ja artiklis 34, samuti artiklis 5 sätestatud kohustuste ja õiguste ulatust, kui selline piirang austab põhiõiguste ja -vabaduste olemust ning on demokraatlikus ühiskonnas vajalik ja proportsionaalne meede. Isikuandmete kaitse seaduse rakendamise seaduse seletuskirjast tuleneb, et IKÜM-i ja IKS-i reguleerimisalast jäävad välja: 1) põhiseaduslikud institutsioonid nende põhiülesannete täitmisel, sealhulgas seadusloome ja riigieelarve vastuvõtmine; 2) julgeolekuasutuste tegevus riigi julgeoleku tagamisel, mis seisneb eelkõige teabehanke raames isikuandmete töötlemises, kuid ka julgeolekukontrolli teostamisel; 3) riigikaitse ülesannetega asutuse tegevus riigikaitse tagamisel, mis seisneb eelkõige sõjalise riigikaitse ning elanikkonnakaitse korraldamisel ja selle ettevalmistamisel, ning Kaitseministeeriumi ja Riigikantselei tegevus riigikaitse, sh sõjalise kaitse planeerimisel.²⁶⁹ Kuigi allpool selgub, et MaRu tegevusel on teatav riigikaitseline mõõde, siis ei kuulu MaRu viidatud asutuste hulka ning pole seega IKÜM-i artikli 23 alusel vabastatud isikuandmete töötlemisega seonduvatest kohustustest.

²⁶⁸ Mikiver, M., 2023, lk 90.

²⁶⁹ Seletuskiri isikuandmete kaitse seaduse rakendamise seaduse eelnõu juurde. 778 SE I. Lk 6. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9d1420bb-b516-4ab1-b337-17b2c83eedb1/isikuandmete-kaitse-seaduse-rakendamise-seadus/> (10.04.2025).

3.2.2. IKÜM-i artikli 6 lõike 1 punkt e kui õigusliku aluse omapärad

Kuivõrd andmesubjektid ei ole andnud MaRu-le IKÜM-i nõuete kohast nõusolekut oma andmete töötlemiseks, siis on kaldaerofotode tegemise, säilitamise ja avalikustamise kontekstis kõige asjakohasemad isikuandmete töötlemise õiguslikud alused IKÜM-i artikli 6 lõike 1 punktid c („isikuandmete töötlemine on vajalik vastutava töötleja seadusjärgse kohustuse täitmiseks”) ja e („isikuandmete töötlemine on vajalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või vastutava töötleja avaliku võimu teostamiseks”).

IKÜM-i artikli 6 lõike 3 kohaselt kehtestatakse lõike 1 punktides c ja e osutatud isikuandmete töötlemise alused liidu õigusega või vastutava töötleja suhtes kohaldatava liikmesriigi õigusega. Kuigi IKÜM-i preambuli punkti 41 järgi ei pea õiguslik alus olema tingimata kehtestatud parlamendi poolt vastu võetud seadusandliku aktiga, ei piira IKÜM asjaomase liikmesriigi põhiseaduslikust korrast tulenevate nõuete kohaldamist. See on kooskõlas Riigikohtu seisukohaga, et „üksnes Eesti õigusakti seotus EL õigusega ei saa takistada õigusakti põhiseaduspärasuse kontrollimist PS § 152 mõttes, kui põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus ega selle tulemus ei sea ohtu EL õiguse esimest, ühtsust ega tõhusust“.²⁷⁰ Samuti ei nõua IKÜM iga üksiku isikuandmete töötlemise toimingut reguleerimiseks eraldi õigusakti (preambuli punkt 45). Õigusliku aluse täpsuse nõuete osas esineb seega IKÜM-i ja Eesti Vabariigi põhiseaduse vahel dissonants: kui IKÜM seab kohati üsna paindlikud reeglid isikuandmete töötlemise siseriiklikule õiguslikule alusele, siis allpool alapeatükis 3.3.4.2 selgub, et põhiseadusest tuletatavad nõuded põhiõiguste piirangutele õigustloova aktiga on mõnevõrra rangemad.

Artikli 6 lõige 3 sätestab täiendavalt, et selles liidu või liikmesriigi õigusega kehtestatud õiguslikus aluses tuleb kindlaks määrata isikuandmete töötlemise eesmärk või, artikli 6 lõike 1 punkti e alusel isikuandmete töötlemise korral, peab isikuandmete töötlemine olema *vajalik* avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või vastutava töötleja avaliku võimu teostamiseks. IKÜM-i artikli 6 lõige 3 jätkub: “See õiguslik alus võib sisaldada erisätteid, et kohandada IKÜM-i sätete kohaldamist, sealhulgas üldtingimusi, mis reguleerivad vastutava töötleja poolt isikuandmete töötlemise seaduslikkust, töötlemisele kuuluvate andmete liiki, asjaomaseid andmesubjekte, üksuseid, kellele võib isikuandmeid avaldada, ja avaldamise põhjuseid, eesmärgi piirangut, säilitamise aega ning isikuandmete töötlemise toiminguid ja -menetlusi, sealhulgas meetmeid seadusliku ja õiglase

²⁷⁰ RKÜKo 5-19-29, p 43.

töötlemise tagamiseks, nagu näiteks meetmed teiste andmetöötluse eriolukordade jaoks, nagu need on sätestatud IX peatükis. Liidu või liikmesriigi õigus vastab avaliku huvi eesmärgile ning on proportsionaalne taotletava õiguspärase eesmärgiga.” Artikli 6 lõige 2 on sarnase sisuga, kehtestades, et liikmesriigid võivad säilitada või kehtestada konkreetsemad sätted, et kohandada IKÜM-i sätete kohaldamist seoses isikuandmete töötlemisega lõike 1 punktide c ja e täitmiseks, määrares üksikasjalikumalt kindlaks töötlemise konkreetset nõuded ja teised meetmed, et tagada seaduslik ja õiglane töötlemine, sealhulgas teiste andmetöötluse eriolukordade jaoks, nagu see on sätestatud IX peatükis.

IKÜM-i artikli 6 lõike 1 punktis e sätestatud isikuandmete töötlemise õiguslikku alust täpsustab artikkel 86, mille kohaselt võib avaliku sektori asutus avaldada *avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks* tema valduses olevates ametlikes dokumentides sisalduvaid isikuandmeid kooskõlas liidu või liikmesriigi õigusega, et ühitada üldsuse juurdepääs sellistele ametlikele dokumentidele ja IKÜM-i kohane õigus isikuandmete kaitsele. Tegemist ei ole siiski eraldiseisva isikuandmete töötlemise õigusliku alusega.²⁷¹

Magistritöö autor viitab siinkohal M. Mikiveri analüüsile IKÜM-i artikli 6 lõigete 2-4 vahekorra ning sisu osas²⁷² ning tugineb edaspidi Mikiveri enda järeldusele: “liikmesriik tohib artikli 6 lõigete 2 ja 3 alusel reguleerida täpsemalt andmetöötlust, mis toimub artikli 6 lõike 1 punktide c ja e alusel (avalike ülesannete täitmine ja juriidiline kohustus), ja sel puhul tohib liikmesriik reguleerida ka eesmärgi piirangut, lähtudes seejuures artikli 6 lõikes 4 esitatud tingimustest”.²⁷³ Eesmärgi piirangut on lähemalt käsitletud alapeatükis 3.3.4.3.1.

Eelnevalt on alapeatükkides 2.3.1 ja 2.4.1 juba põhjendatud, et Euroopa Liidu õigusest, täpsemalt INSPIRE direktiivist, ning sellest juhinduvalt RAS-i ülevõetud sätetest ei tulene õiguslikku alust kaldaerofotode tegemiseks, säilitamiseks ja avalikustamiseks kui isikuandmete töötlemiseks, kuna direktiiv ei reguleeri ruumiandmete loomist ega hõlma kaldaerofotosid üleüldse. Seega tuleb välja selgitada, kas Eesti õiguses on kehtestatud IKÜM-i artikli 6 lõike 1 punktides c või e osutatud isikuandmete töötlemise alused.

Kuivõrd MaRu on väitnud, et kaldaerofotode hõive ja avalikustamine on tema avalik ülesanne ning alapeatükis 2.4.1 on tuvastatud õiguslikud alused MaRu poolt avaliku võimu volituste teostamiseks,

²⁷¹ Kalev, G.-L., lk 32.

²⁷² Mikiver, M., 2023, lk 86-89.

²⁷³ *Ibidem*, lk 88.

siis kohaldub IKÜM-is sätestatud õigusliku alusena paremini artikli 6 lõike 1 punkt e (“isikuandmete töötlemine on vajalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või vastutava töötleja avaliku võimu teostamiseks”). Kuivõrd isikuandmete töötlemine toimub IKÜM-i artikli 6 lõike 1 punkti e alusel, pole nõutud, et siseriiklik õiguslik alus isikuandmete töötlemise eesmärki täpsustaks; teisalt tuleb tõendada, et isikuandmete töötlemine on vajalik avaliku ülesande täitmiseks. “Vajalikkuse” kriteeriumi näol on IKÜM-i artikli 6 lõike 1 punkti e kui õigusliku aluse kohaldumise eeldustesse osaliselt sisse kirjutatud proportsionaalsuse test – isikuandmete töötlemine (s.o riive) peab olema vajalik, et õiguslik alus kohalduks. Kuivõrd volitusnormi põhiseaduspärasuse kontrollimise raames tuleb riive vajalikkust uurida ka proportsionaalsuse testi teise astmena, siis teostatakse vastav analüüs alapeatükis 3.3.4.3.3. Käesolev töö ei keskendu eriliigilistele isikuandmetele, kuid nende töötlemisega seoses võiks kaldaerofotode tegemise, säilitamise ja avalikustamise õiguslik alus tuleneda IKÜM-i artikli 9 lõike 2 punktidest e („töödeldakse isikuandmeid, mille andmesubjekt on ilmselgelt avalikustanud”) või g (“töötlemine on vajalik olulise avaliku huviga seotud põhjustel liidu või liikmesriigi õiguse alusel”).

3.2.3. Üldise seadusereservatsiooni põhimõte

Põhiseaduse § 3 lõike 1 lause 1 sisaldab üldise seadusereservatsiooni põhimõtet, mille sisu saab jagada kaheks: „spetsiifiliselt põhiõigusi puudutavaks seaduslikuks aluseks ja pisut laiemaks olulisuse põhimõtteks ehk parlamendireservatsiooniks“.²⁷⁴ Seadusliku aluse nõue tähendab seda, et „mistahes põhiõiguse mistahes riive peab olema taandatav olemasolevale seaduslikule alusele“²⁷⁵, kusjuures „seaduslik alus siinses tähenduses saab olla ainult seadus formaalses tähenduses ehk parlamendi poolt vastu võetud seadus“²⁷⁶. Põhiseaduse kommentaarides on isikuandmete töötlemise kontekstis selgitatud, et isegi andmesubjekti nõusolek ei muuda olematuks formaalseid nõudeid eraelu puutumatus riivamiseks, s.t seadusliku aluse nõuet avalik-õiguslikus suhtes andmete töötlemiseks.²⁷⁷ Riigikohus on põhjendanud, et „[s]eaduslik alus peab täitevvõimu põhiõigustesse sekkuval tegevusel olema sõltumata sellest, kas tegemist on õiguse üld- või üksikakti andmise või toiminguga (mitteregulatiivse tegevusega)“.²⁷⁸ Teisisõnu peab seaduslik

²⁷⁴ Ernits, M. PSK § 3, komm 101. – Lõhmus, U., Ernits, M. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital 2022. – <https://pohiseadus.riigioigus.ee> (25.04.2025).

²⁷⁵ *Ibidem*, komm 105 ja 106. Vt seal viidatud RKPJKo 3-4-1-14-09, p 34; RKHKo 3-3-1-41-00, p 4; RKÜKm 3-2-1-153-13, p 69; RKPJKo 3-4-1-55-14, p 46.

²⁷⁶ *Ibidem*, komm 107.

²⁷⁷ Jaanimägi, K., Oja, L. PSK § 26, komm 24.

²⁷⁸ Ernits, M. PSK § 3, komm 106. Vt seal viidatud RKPJKo 5-22-4, p 58.

alus olema piisavalt määratletud või „piisav“, et täitevvõimu tegevuse saaks sellele taandada.²⁷⁹ Juhul kui seadusest madalamal seisval täitev- või kohtuvõimu aktil, mis riivab põhiõigust, puudub seaduslik alus või see on piisavalt määramata, on see akt õigusvastane.²⁸⁰

Teisalt, olulisuse põhimõtte ehk parlamendireservatsiooni kohaselt on „olulised otsused [...] põhiseaduse järgi reserveeritud seadusandjale“.²⁸¹ See tingib omakorda selle, et “[t]äitevvõimu otsustada on lubatud jätta ainult see, mis ei pea olema seadusandja võimkonnas, ning seda mõistagi ainult juhul, kui täitevvõimu organil on selleks piisav seaduslik alus”.²⁸² Ühtlasi tuleneb olulisuse põhimõttest, et „mida intensiivsem on põhiõiguste riive, seda üksikasjalikum peab olema täitevvõimu tegutsemise aluseks olev volitusnorm ning seda täpsemad ka menetlusnormid“.²⁸³ Sellest on Riigikohus omakorda tuletanud, et „[p]õhimõttest, et intensiivsemale põhiõiguse riivele peab vastama täpsem volitusnorm, tuleneb ühtlasi järeldus, et üldiselt sõnastatud volitusnormist ei saa tuletada õiguslikku alust väga intensiivselt põhiõigusi riivavale piirangule [...]“.²⁸⁴

Põhiseaduse kommentaarides on rõhutatud, et „[s]eadusliku aluse ja olulisuse põhimõtted peavad olema iga põhiõiguse riive puhul täidetud kumulatiivselt [...]. Põhiseadusvastaseks tuleb täitevvõimu tegevus liigitada ühtviisi nii siis, kui olemas on küll mingisugune seaduslik alus, millele täitevvõimu tegevus on iseenesest taandatav, kuid oluline on jäetud seaduses sätestamata, sest seaduslik alus ei ole sellisel kujul piisav, kui ka siis, kui seaduses on küll mõningad vastava valdkonna olulised elemendid sätestatud, kuid sätestamata on jäetud piisava kontuuriga seaduslik alus“.²⁸⁵

Eeltoodust tulenevalt on koormava ehk põhiõigusi piirava toimingu sooritamiseks vaja parlamendiseaduses või selle alusel ning sellega kooskõlas antud õigusaktis kehtestatud õiguslikku alust, mis sisaldab toimingu sooritamise volitust (PS § 3 lg 1, HMS §-d 3 ja 107 lg 1 lause 2). Seadusandja volitusnormis peab omakorda olema sätestatud kõik oluline, kusjuures volitusnormilt nõutav täpsus oleneb sellest, kui intensiivne on kavandatud riive. Kuivõrd kaldaerofotode hõivet ja avalikustamist korraldab MaRu, siis on seadusest vaja leida piisavad volitusnormid, mis lubavad või kohustavad MaRu kaldaerofotosid tegema, säilitama ja avalikustama. Kuna kirjeldatud

²⁷⁹ Ernits, M. PSK § 3, komm 102 ja 109.

²⁸⁰ *Ibidem*, komm 109.

²⁸¹ *Ibidem*, komm 122. Vt seal viidatud RKÜKo 3-2-1-40-15, p 44; RKPJKo 5-17-21, p 63; RKPJKo 5-17-22, p 61; RKPJKo 5-17-23, p 62; RKPJKo 5-20-12, p 62; RKPJKo 5-22-5, p 52; RKPJKo 5-23-20, p 83.

²⁸² *Ibidem*.

²⁸³ RKPJKo 3-4-1-42-13, p 41.

²⁸⁴ RKPJKo 5-22-4, p 66.

²⁸⁵ Ernits, M. PSK § 3, komm 102.

toimingute näol on ühtlasi tegemist isikuandmete töötlemisega, ei piisa volitusnormidest nende faktiliseks teostamiseks, vaid tuvastada on vaja ka piisav siseriiklik volitusnorm isikuandmete töötlemiseks sellisel viisil. Järgnevalt kaardistatakse õiguslikud alused, mis võiksid sobida volitusnormideks, ning analüüsitakse, kas need on piisavalt täpsed arvestades riive intensiivsust. Volitusnormide vastavust seadusliku aluse põhimõttele käsitletakse lähemalt alapeatükis 3.3.4.2 volitusnormi formaalse põhiseaduspärasuse all.

3.2.3.1. Kaldaerofotode tegemise ja säilitamise siseriiklik õiguslik alus

Kõigepealt tuleb kaldaerofotode hõive siseriikliku õigusliku alusena kõne alla IKS § 11. Vastavalt IKS §-le 11, kui seadus ei sätesta teisiti, asendab avalikus kohas avalikustamise eesmärgil toimuva heli- või pildimaterjalina jäädvustamise puhul andmesubjekti nõusolekut tema teavitamine sellises vormis, mis võimaldab tal heli- või pildimaterjali jäädvustamise faktist aru saada ja enda jäädvustamist soovi korral vältida; teavitamiskohustus ei kehti avalike ürituste puhul, mille avalikustamise eesmärgil jäädvustamist võib mõistlikult eeldada. Seletuskirja kohaselt sätestati IKS § 11 selguse huvides võimaldamaks isikutel kahtlusteta aru saada, kuidas avalikus kohas nt filmimisel ja pildistamisel toimida.²⁸⁶

Normi subsumeerimisel tuleb järeldada, et esiteks ei ole aeropildistamise teel ruumiandmete hõive näol tegemist „avaliku üritusega“, mis lubab fotosid ilma nõusoleku ja teavitusega jäädvustada. Teiseks, analoogselt Tallinna Ringkonnakohtu otsusele asjas 2-21-8880/40²⁸⁷ pardakaameraga video jäädvustamise kontekstis, ei saa MaRu lennuki ringi lendamisest järeldada, et toimub avalikus kohas avalikustamise eesmärgil fotode jäädvustamine, s.t inimesi ei saa sel viisil lugeda teavitatuks fotode tegemisest (inimesed ei saa fotode jäädvustamise faktist isegi aru). Magistritöö autorile teadaolevalt ei teavitata kinnistuomanikke ka mingil muul moel isiklikult või piisavalt laiahaardelise teatega aeropildistamise läbiviimisest koos kuupäeva, kellaaja ja asukoha täpsusega. Lisaks ei saa sätet niikuinii antud olukorrale kohaldada, kuna aeropildistamise kontekstis pole inimestel võimalik vältida enda jäädvustamist (ei saa oma kinnistut lennukipardal oleva kaamera eest peita). Järelikult ei ole IKS § 11 piisav õiguslik alus kaldaerofotode hõiveks.

Eelnevalt tuvastasime alapeatükis 2.4.1, et toimingute õiguslikuks aluseks võiksid olla RAS § 66 lõige 3, mis volitab MaRu üldist tähtsust omavate topograafiliste nähtuste andmeid koguma

²⁸⁶ Seletuskiri isikuandmete kaitse seaduse eelnõu teiseks lugemiseks. 679 SE II. Lk 2. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5c9f8086-b465-4067-841e-41e7df3b95af/> (07.03.2025).

²⁸⁷ TlnRnKo 2-21-8880/40, p 89.

aeropildistamise teel, ning RAS § 67 lõige 1, mis volitab MaRu samu andmeid ETAK-is säilitama. Samuti on kaldaerofotode hõive potentsiaalsed õiguslikud alused MaRu põhimääruse § 6 punkt 5 ja § 14 punktid 5 ja 6 ning ETAK-i põhimääruse § 3 lõige 1 ja § 13 lõige 2 koosmõjus § 7 lg 1 punktiga 1²⁸⁸. Viidatud sätted ei maini siiski sõnaselgelt isikuandmete töötlemist ei seaduse ega määruste tasandil. Vaid MaRu põhimääruse § 7 punktist 12 tuleneb, et amet osutab teenuseid, lähtudes asjaomaste tegevusvaldkondade arengusuundadest, ja arendab nende kvaliteeti, sealhulgas töötleb isikuandmeid. RAS §-st 64 tuleneb samas, et üldist tähtsust omavate topograafiliste nähtuste andmed, mida MaRu RAS § 66 lõike 3 alusel kogub, hõlmavad andmeid ehitiste ruumikuju kohta, ja keskkonnaministri määruse nr 76 4. jaos on sätestatud, et üldist tähtsust omavate topograafiliste nähtuste grupi „ehitised“ hulka kuuluvad muu hulgas elu- või ühiskondlikud hooned, kõrval- või tootmishooned, kasvuhooned, katusealused, keldrid, garaažid ja piirdeaiad. Seega on olemas kaudsed viited füüsilistele isikutele kuuluvatest kinnistutest fotode tegemisele.

Eraelu puutumatus riivet, mis fotode tegemisega kaasneb, käsitletakse alles alates alapeatükist 3.3.3.1 ning edasi, kuid etteruttavalt võib öelda, et tegemist ei ole niivõrd intensiivse riivega kui kaldaerofotode avalikustamine. Isikuandmete töötlemine on tõenäoliselt kaldaerofotode tegemise tahtmatu kõrvalprodukt, kuid see tingib vajaduse järgida isikuandmete kaitse regulatsiooni ning tagada eraelu puutumatus riive proportsionaalsus. Olulisuse põhimõttest tulenevalt peaks seadusandja täpsustama vähemasti isikuandmete kogumise ja töötlemise eesmärgid (vt lähemalt alapeatükis 3.3.4.2). Siiski, kuna ruumiandmete hõive ülesanne sisaldab ka ehitatud keskkonna kohta andmete kogumist ja töötlemist, siis hõlmab see tahes-tahtmata füüsilistele isikutele kuuluvate kinnistute, inimeste endi ning nende muu vara jäädvustamist. Selliselt võib üldiselt sõnastatud ruumiandmete hõive õiguslikest alustest, s.o RAS § 66 lõige 3, RAS § 67 lõige 1, MaRu põhimääruse § 6 punkt 5 ja § 14 punktid 5 ja 6 ning ETAK-i põhimääruse § 3 lõige 1 ja § 13 lõige 2 koosmõjus § 7 lg 1 punktiga 1, koos muude sätetega tuletada isikuandmete töötlemise volituse, kuigi need ei ole tõenäoliselt riive intensiivsusega kooskõlas ehk piisavalt täpsed, kusjuures puudub üks piisava kontuuriga isikuandmete töötlemist lubav volitusnorm.

²⁸⁸ Magistritöö autor märgib, et määruse tasandil on volitus- ja pädevusnormide vahel keeruline piiri tõmmata, mistõttu on kõiki määrustes kehtestatud potentsiaalseid volitusnorme käsitletud, isegi kui nad lõpuks selleks ei osutu.

3.2.3.2. Kaldaerofotode avalikustamise siseriiklik õiguslik alus

Seoses kaldaerofotode avalikustamisega tuleb esiteks selgitada, et avaliku teabe seadusest ei saa tuletada eraldiseisvaid õiguslikke aluseid isikuandmete töötlemiseks, s.o isikuandmete avalikustamiseks. Nimelt on andmekaitse direktiivi artikli 29 alusel loodud andmekaitse töörühm selgitanud oma arvamuses 6/2013²⁸⁹ et isikuandmete avalikustamiseks peab olema konkreetne õiguslik alus ning tulenevalt eesmärgi-piirangust peab see täpsustama avalikustamise eesmärgi.²⁹⁰ I. Pilving on selgitanud, et “[s]eadusandlik volitus [isikuandmete üldiselt kättesaadavaks tegemiseks] peab olema sõnaselge”, mistõttu ei saa isikuandmete “avaldamise alust tuletada kaudselt mingist abstraktsesest sättest, sh AvTS § 28 lõike 1 punktis 32 sätestatud üldklauslist”, mille kohaselt on teabevaldaja kohustatud avalikustama “muu teabe ja dokumendid, [...] mida teabevaldaja peab vajalikuks avalikustada”.²⁹¹ I. Pilving leiab, et “[v]astasel juhul võiks seadusandja kõik riivealused seadustes asendada üldise volitusega “õigusi võib piirata, kui ametnik seda vajalikuks peab””.²⁹² AvTS § 28 lõike 1 punkti 32 alusel võib teavet avaldada vaid juhul, kui see ei too kaasa õiguste riivet.²⁹³

Sarnaselt kaldaerofotode tegemise ja säilitamise juures selgitatuga tuleb järeldada, et erinevaid seadustes sätestatud üldvolitusi isikuandmete töötlemiseks (nagu nt HMS § 7 lõige 5) ei saa pidada iseseisvaks õiguslikuks aluseks ning valdkonnaspetsiifilistest õigusaktidest tuleb otsida konkreetsed isikuandmete töötlemise eesmärgid, tingimused ning ulatust sätestavad normid.²⁹⁴ Ka Tallinna Halduskohus on leidnud, et “avaandmete direktiiv [ei anna] eraldiseisvat õiguslikku alust riigile [...] isikuandmete töötlemiseks”.²⁹⁵ Järelikult peab isikuandmete õiguspäraseks avalikustamiseks paralleelselt AvTS-is sätestatud avaandmete regulatsiooniga esinema isikuandmete

²⁸⁹ Magistritöö autor pöörab tähelepanu sellele, et artikli 29 alusel loodud andmekaitse töörühma arvamus 6/2013 ei ole EAKN-i poolt heaks kiidetud, s.t tegemist ei ole siduva tõlgendusmaterjaliga. Samas ei ole EAKN isikuandmeid sisaldavaid avaandmeid ning nende taaskasutamist uute suunistega tõlgendanud, mistõttu on arvamus 6/2013 käesoleval ajal ainus sellekohane materjal.

²⁹⁰ Opinion 06/2013 on open data and public sector information ('PSI') reuse. – Article 29 Data Protection Working Party. 1021/00/EN WP207. Adopted on 5 June 2013. Lk 19. https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp207_en.pdf (09.03.2025).

²⁹¹ Pilving, I., lk 81.

²⁹² *Ibidem*.

²⁹³ *Ibidem*.

²⁹⁴ Mikiver, M., 2023, lk 82. Vt seal viidatud Seletuskiri isikuandmete kaitse seaduse rakendamise seaduse eelnõu juurde. 778 SE I. Lk 24. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9d1420bb-b516-4ab1-b337-17b2c83eedb1/isikuandmete-kaitse-seaduse-rakendamise-seadus/>; Mikiver, M., Siitam, N. Massisikuandmete sõelumine kui haldusmenetluse ettevalmistus: õppetunnid Euroopa Kohtu otsusest asjas C-175/20. – *Juridica* 2023/7, lk 591–592.

²⁹⁵ TlnHKo 3-22-1200, p 59.

töötlemise õiguslik alus mujal seaduses, mistõttu on teabevaldaja kaalutlusõigus isikuandmete kui avaandmete avalikustamisel veelgi piiratum.

Isikuandmeid sisaldavate avaandmete avalikustamise eesmärk on teha need avalikkusele taaskasutamiseks kättesaadavaks, kuid iga õiguslik alus isikuandmete avalikustamiseks internetis ei tähenda ühtlasi luba isikuandmete edasiseks töötlemiseks mis tahes eesmärgil. Edasine töötlemine peab samuti põhinema õiguslikul alusel ning vastama muudele isikuandmete töötlemise põhimõtetele ning nõuetele. Enne isikuandmete suures koguses taaskasutamiseks andmist (või sellist kohustust sätestava õigustloova akti vastuvõtmist) on artikli 29 töörühm soovitanud andmekaitsealase mõjuhindangu läbiviimist.²⁹⁶ Isikuandmete taaskasutamiseks andmisest avatud litsentsi all ilma igasuguste tehniliste või õiguslike piiranguteta tuleks hoiduda.²⁹⁷

Kuigi IKS § 11 võib olla nii heli- või pildimaterjali jäädvustamise kui nende avalikus kohas avalikustamise õiguslikuks aluseks, tuleb eespool toodud põhjustel jääda seisukohale, et IKS § 11 ei saa olla kaldaerofotode avalikustamise õiguslikuks aluseks. See-eest sobib kaldaerofotode avalikustamine kui isikuandmete töötlemise õiguslikuks aluseks RAS § 73 lõige 1, mis volitab MaRu ETAK-i andmeid digitaalselt avalikkusele kättesaadavaks tegema. Ka MaRu põhimääruse § 6 punkt 5, § 14 punkt 5 ja § 16 punkt 3, ETAK-i põhimääruse § 3 lõige 1 ja § 12 lõige 1 koosmõjus § 7 lg 1 punktiga 1 ning Eesti geoportaali määruse § 1 lõige 1, § 7 lõige 2 ja § 9 lõiked 1 ja 2 sätestavad kaldaerofotode kättesaadavaks tegemise²⁹⁸.

Ükski nimetatud sätetest ei maini siiski isikuandmete töötlemist. Allpool selgub, et kaldaerofotode avalikustamine on võrdlemisi intensiivne eraelu puutumatus riive, eriti tulenevalt nende taaskasutamiseks andmisest, mis magistritöö autori hinnangul tingib täpse volitusnormi vajaduse. Nagu eespool kirjeldatud, siis isikuandmete avalikustamine nõuab sõnaselget volitust, mida käsitletud normidest ei tulene. Kuigi vahejärelendus on, et kaldaerofotode avalikustamise õiguslikud alused ei ole piisavad isikuandmete avaldamiseks, siis haldustegevuse õiguspärasuse analüüs selles osas jätkub.

²⁹⁶ Opinion 06/2013 on open data and public sector information ('PSI') reuse. – Article 29 Data Protection Working Party. 1021/00/EN WP207. Adopted on 5 June 2013. Lk 19.

²⁹⁷ *Ibidem*.

²⁹⁸ Magistritöö autor märgib, et määruse tasandil on volitus- ja pädevusnormide vahel keeruline piiri tõmmata, mistõttu on kõiki määrustes kehtestatud potentsiaalseid volitusnorme käsitletud, isegi kui nad lõpuks selleks ei osutu.

3.3. Toimingu õigusliku aluse põhiseaduspärasus

3.3.1. Ülevaade

Toimingu õiguspärasuse kontrolli raames tuleb hinnata, kas volitusnorm ehk toimingu õiguslik alus on ka kehtiv ja põhiseaduspärane. Kuigi haldusorgan ei saa õigusnorme põhiseadusega vastuolu korral ise kohaldamata jätta²⁹⁹, siis põhiseadusega vastuolus oleva volitusnormi alusel ei saa teha õiguspäraseid toiminguid³⁰⁰. Käesoleval juhul analüüsitakse kaldaerofotode hõive raames RAS § 66 lõiget 3, RAS § 67 lõiget 1, MaRu põhimääruse § 6 punkti 5 ja § 14 punkte 5 ja 6 ning ETAK-i põhimääruse § 3 lõiget 1 ja § 13 lõiget 2 koosmõjus § 7 lg 1 punktiga 1 ning kaldaerofotode avalikustamise kontekstis RAS § 73 lõiget 1, MaRu põhimääruse § 6 punkti 5, § 14 punkti 5 ja § 16 punkti 3, ETAK-i põhimääruse § 3 lõiget 1 ja § 12 lõiget 1 koosmõjus § 7 lg 1 punktiga 1 ning Eesti geoportaali määruse § 1 lõiget 1, § 7 lõiget 2 ja § 9 lõikeid 1 ja 2, milledest kõik on kehtivad normid.

Toimingu õiguslik alus on formaalselt põhiseaduspärane, kui täidetud on pädevus-, menetlus-, vormi- ja õigusselguse nõuded³⁰¹, ning materiaalselt põhiseaduspärane, kui see on kehtestatud põhiseadusega lubatava eesmärgi saavutamiseks ning on selle eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne abinõu³⁰². Kuna õiguslike aluste vastuvõtmisel ei ilmne ilmselgeid vigu, siis jätkatakse nende materiaalse põhiseaduspärasuse analüüsiga, mis seisneb PS §-s 26 sätestatud põhiõiguse riivete tuvastamises ning nende põhiseaduspärasuse kontrollis.

3.3.2. Eraelu puutumatus kaitseala

Põhiseaduse § 26 lause 1 kehtestab igapäevõiguse perekonna- ja eraelu puutumatusale. Sama sätte lause 2 kohaselt ei tohi riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks (kvalifitseeritud seadusereservatsioon³⁰³). Põhiseaduse § 26 sisaldab ühtlasi nii tõrjeõigust (riigi kohustus hoiduda isiku perekonna- ja eraellu sekkumisest) kui kaitseõigust (riigi

²⁹⁹ RKPJKo 5-22-4, p 32.

³⁰⁰ *Ibidem*, p 29.

³⁰¹ RKPJKo 3-4-1-5-05, p 8.

³⁰² Ernits, M. PSK § 11, komm 6. Vt seal viidatud RKPJKo 3-4-1-16-08, p 28. – Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 4. vlj. Tallinn: Juura 2017.

³⁰³ Jaanimägi, K., Oja, L. PSK § 26, komm 27.

kohustus kaitsta isiku perekonna- ja eraelu kolmandate isikute rünnete eest).³⁰⁴ Seega võib PS § 26 kaitseala riivata „iga sellega kaitstud õigusliku positsiooni ebasoodne mõjutamine“ põhiõiguste adressaadi (nagu sätestatud PS §-s 14) poolt, aga ka põhiõiguste adressaadi „kaitsekohustuse täitmata jätmine“, mis päädib kolmandate isikute rünnetega samale õigushüvele.³⁰⁵ Kaitse kolmandate isikute tegevuse eest „ei pruugi aga olla sama tugev, sest ühe isiku kaitse on sageli teise isiku õiguste riive“ ning seadusandjal on „kaitseõiguse teostamisel [...] avar mänguruum, kuna mingi hüve kaitsmiseks on enamasti rohkem kui üks võimalus“.³⁰⁶

Täpsemalt hõlmab PS § 26 kui vabadus- ehk tõrjepõhiõiguse kaitseala nii isiku õigust informatsioonilisele enesemääramisele kui õigust enesekujutamisele. Informatsiooniline enesemääramine tähendab isiku õigust „otsustada, kas ja kui palju tema kohta andmeid kogutakse ja salvestatakse“.³⁰⁷ Käesoleva töö kontekstis hõlmab see muu hulgas isiku võimet kontrollida informatsiooni enese asukoha kohta.³⁰⁸ Informatsioonilise enesemääramise õigus seondub omakorda tihedalt isikuandmete kaitsega.³⁰⁹ Riigikohtu halduskollegiumi hinnangul käsitatakse „[e]raelu puutumatusena [...] muu hulgas isikuandmete kogumist, säilitamist, kasutamist ja avalikustamist“.³¹⁰ Marion Albers on Saksamaa põhiseaduses sätestatud informatsioonilise enesemääramise õiguse kaitseala õigusest eraelu austamisele eristanud järgmiselt: “Esiteks ei sõltu õigus informatsioonilisele enesemääramisele sellest, kas andmed pärinevad kaitstud erasfäärist ja kas kaitse on üleüldse eraeluga põhjendatav. [...] Teiseks kaitseb õigus informatsioonilisele enesemääramisele põhiõiguste kandjate otsustamis- või käsutamiseõigust. Kolmandaks ei puuduta see otsustamisõigus üksnes andmete avaldamist, vaid ka nende kasutamist.”³¹¹ Seega kujutab M. Albersi hinnangul “isikuandmete töötlemise iga samm endast informatsioonilise enesemääramise õiguse riivet”.³¹²

See-eest isiku õigus enesekujutamisele tähendab õigust oma kujutisele ja sõnale: esimene hõlmab nii kujutise pildis kui ka liikuvast pildis, samas kui teine tähendab nii igat liiki salvestusi kui ka

³⁰⁴ Jaanimägi, K., Oja, L. PSK § 26, komm 19.

³⁰⁵ *Ibidem*.

³⁰⁶ *Ibidem*.

³⁰⁷ *Ibidem*, komm 24.

³⁰⁸ Choi, J. jt. The Geo-Privacy Bonus of Popular Photo Enhancements. – ICMR 06.-09.06.2017, Bukarest, Rumeenia. Lk 86. <http://dx.doi.org/10.1145/3078971.3080543> (27.03.2025).

³⁰⁹ Jaanimägi, K., Oja, L. PSK § 26, komm 24.

³¹⁰ *Ibidem*. Vt seal viidatud RKHKo 3-3-1-3-12, p 19.

³¹¹ Albers, M. Isikuandmete kaitse põhiõiguslik alus: kas õigus informatsioonilisele enesemääramisele ja/või eraelu austamisele? Tõlk. Ernits, M., Eesmaa, U., Wiezer, S. – *Juridica* 2005/8. Lk 539.

³¹² *Ibidem*, lk 540.

kirjalikus vormis edasiantavat sõna.³¹³ Meedia kontekstis on isikul seega õigus otsustada, kas näidata end ning milliseid avaldusi temale saab omistada.³¹⁴ Viimaks seondub enesekujutamise õigusega isiku vabadus otsustada ise enda kohta käivate andmete avaldamise üle, sh kas andmeid avaldada ning millisel viisil.³¹⁵ Eeldusel, et enesekujutamise õigus ei laiene sellele, kui isiku kohta ilma tema pilti või sõna edastamata teavet avaldatakse, ei ole enesekujutamise õigus järgnevas analüüsis enam asjakohane. Nimelt ei olene kaldaerofotode kvaliteet isikuandmetena ja seega nende töötlemisest tulenev riive sellest, kas isik on fotol jäädvustatud või äratuntav, vaid fotode sidumisest kinnistusraamatu teabega.

Alapeatükis 1.4 on selgitatud, et kaldaerofotode avalikkus võib riivata nii kinnistu omaniku kui seal elava isiku (kui tegemist on kahe erineva isikuga) eraelu puutumatus, kuid käesoleva töö raames käsitleme vaid kinnisasja omaniku põhiõiguste riivet, sh juhul, kui omanik elab ka samal kinnistul. Kuivõrd isikuandmed seonduvad vaid füüsiliste isikutega ning ka PS §-s 26 sätestatud põhiõigus eraelu puutumatusle on reeglina vaid füüsilistel isikutel³¹⁶, siis ei käsitle järgnev analüüs juriidilisi isikuid.

3.3.3. Eraelu puutumatus riive

3.3.3.1. Kaldaerofotode tegemine ja säilitamine kui riive

PS §-i 26 kaitseala riivab iga sellega kaitstud õigusliku positsiooni ebasoodne mõjutamine põhiõiguste adressaadi poolt, aga ka põhiõiguste adressaadi kaitsekohustuse täitmata jätmine, mis päädib kolmandate isikute rünnetega õigushüvele.³¹⁷ Kuivõrd riik teeb kaldaerofotosid omal initsiatiivil ning kolmandad isikud ei puutu asjasse, siis saab eeskätt tegemist olla PS §-s 26 sätestatud tõrjeõiguse riivega, sest riik sekkub isiku perekonna- ja eraellu. Kaldaerofotode tegemine ja säilitamine kui isikuandmete kogumine riivab isiku õigust informatsioonilisele enesemääramisele, kuna isikul ei ole võimalust osaleda otsustusprotsessis, kas tema kinnistust ja/või elukohast tehakse pilte ning millist teavet need pildid kajastavad. Näiteks isegi kui inimene nõustuks fotode tegemisega, kui ta oleks osa selle planeerimisest, saaks ta liigutada teatavad vallasasjad (sõidukid, põllumasinad jm) oma kinnistult fotode tegemise ajaks ära. Samas kui fotod edastavad tahes-tahtmata teavet, mida ei saa kinnistul asjade ümberliigutamisega mõjutada, siis

³¹³ Jaanimägi, K., Oja, L. PSK § 26, komm 25. Vt seal viidatud RKTKo 3-2-1-152-09, p 11.

³¹⁴ *Ibidem*.

³¹⁵ *Ibidem*.

³¹⁶ *Ibidem*, komm 26.

³¹⁷ *Ibidem*, komm 19.

peaks olema isikul võimalus keelduda selliste fotode tegemisest kui enda kohta andmete kogumisest. Lisaks puudub tänase korralduse kohaselt kaldaerofotode tegemisel isikul ka teave ning kontroll selle üle, kuidas ja kus teda iseloomustavaid kaldaerofotosid säilitatakse; teada on vaid, et seda tehakse ETAK-is ning andmete hoiustamisele kohaldatakse ETAK-i põhimääruses sätestatud. Riigikohtu halduskolleegium on samuti otsustanud, et isikuandmete kogumine ja säilitamine kujutab endast eraelu puutumatus riivet.³¹⁸

Sellist järeldust toetab ka EIK-i praktika seoses samasisulise EIÕK artikliga 8. Lahendis *S. ja Marper vs. Ühendkuningriik* leidis EIK, et üksnes üksikisiku eraelu puudutavate andmete säilitamine kujutab endast juba sekkumist EIÕK artikli 8 tähenduses, kusjuures otsustades selle üle, kas ametiasutuste poolt säilitatud isikuandmed hõlmavad mingit eraelu aspekti, võtab EIK arvesse konkreetset konteksti, milles kõnealune teave on säilitatud, andmete laadi, nende andmete kasutamise ja töötlemise viisi ning tulemusi, mida võidakse saada.³¹⁹ Isiku koduhoovist fotode jäädvustamine ning säilitamine on olemuslikult seotud isiku eraeluga ning nende töötlemine võib isiku kohta paljastada olulist tundlikku teavet.

EIK-i praktika kohaselt langeb EIÕK artikli 8 kaitsealasse, s.o „eraelu“ kaitse alla, ka isiku õigus luua suhteid teiste isikute ning välismaailmaga, sh osaleda professionaalsetes ning ärilistes tegevustes.³²⁰ Näiteks on EIK leidnud, et töötajad loovad töökohas suhteid teiste isikutega ning konstrueerivad oma sotsiaalset identiteeti, mistõttu kujutab varjatud videovalve töökohas märkimisväärset sekkumist töötaja eraellu.³²¹ Selline videovalve hõlmab jäädvustatud ja reprodutseeritavat dokumentatsiooni inimese *käitumise kohta* tema töökohal, mida töötaja, kes on kohustatud töölepingu alusel selles kohas tööd tegema, *ei saa vältida*; kohtu järeldus ei muutu sellest, kui tegemist on töötajate mitte-salajase videovalvega.³²² Siinkohal saab tõmmata paralleeli kaldaerofotodega, kuivõrd Eestis elavad isikud ei saa samuti vältida oma kinnistutest (ja ühtlasi elukohtadest) fotode tegemist, mistõttu sellise teabe jäädvustamine ja säilitamine riivab tahtmata nende eraelu.

Täiendavalt seisneb sekkumine isiku eraellu tema kinnistust alaliselt ning pidevalt ruumiandmete kogumises, kuna kaldaerofotosid tehakse pea iga aasta ning salvestatakse ETAK-is. EIK-i lahendis

³¹⁸ Jaanimägi, K., Oja, L. PSK § 26, komm 24. Vt seal viidatud RKHKo 3-3-1-3-12, p 19.

³¹⁹ EIKo 30562/04 ja 30566/04, *S. ja Marper vs. Ühendkuningriik*, p 67.

³²⁰ EIKo 44787/98, *P.G. ja J.H. vs. Ühendkuningriik*, p 56.

³²¹ EIKo 70838/13, *Antović ja Mirković vs. Montenegro*, p 44.

³²² *Ibidem*.

P.G. ja J.H. vs. Ühendkuningriik on kirjeldatud, et kui isik osaleb teadlikult või tahtlikult tegevuses, mida võidakse avalikult jäädvustada või raporteerida, siis ei ole tingimata tegemist eraelu puutumatus riivega, olenemata isiku mõistlikest ootustest privaatsusele.³²³ Näiteks isik, kes jalutab mööda tänavat, on tahes-tahtmata nähtav teistele kohal viibivatele isikutele, ning sarnane olukord tekib videovalve korral, kus turvamees jälgib läbi turvakaamera tänavapilti.³²⁴ Eraelu kaalutlused kerkivad aga siis, kui sellise avalikust domeenist pärineva salvestuse kohta tekib mis tahes süstemaatiline või püsiv dokumentatsioon.³²⁵ Selliselt võib isiku kohta andmete kogumine (ilma neid avalikustamata) moodustada eraelu puutumatus riive isegi juhul, kui pole kasutatud salajasi jälgimismeetodeid.³²⁶

Siinkohal tasub tähelepanu pöörata M. Mikiveri poolt tõstatatud probleemile: kõrge resolutsiooniga aerofotosid saab koostoimes andmekogude ristkontrolliga kasutada andmesõelumise teel erinevate järelevalvete automatiseerimiseks.³²⁷ Näiteks saaks kontrollida õigusvastaselt põõsaste ja puude istutamist, augu kaevamist, pinnase kuhjamist ning terrassi või koerakuudi paigaldamist.³²⁸ Laiaulatusliku jälgimise ennetamiseks tuleks M. Mikiveri hinnangul pidada debatt selle üle, milliste ohtude tõrjumiseks oleks aktsepteeritav automatiseeritud järelevalve.³²⁹ Kooskõlas eespool kirjeldatud kohtupraktikaga võib sellist süstemaatilist ja püsivat aerofotode massandmetöötlust pidada eraelu puutumatus riiveks, seda enam, et sellega võivad andmesubjektile kaasneda õiguslikud tagajärjed, kuna fotod on tõenditeks isiku tegevusest, nt ehitusloata millegi ehitamine, loata karja pidamine vms. Kuna jäädvustused ei leia aset avalikus ruumis, on riive veelgi tõenäolisem.

EIK on fotode kui dokumentatsiooni puhul eraelu puutumatus riive tuvastamisel võtnud arvesse, kas fotode tegemine sekkus isiku privaatsusesse, kas fotod olid seotud eraelu või avalike sündmustega ning kas saadud materjal oli ette nähtud piiratud kasutamiseks või tõenäoliselt üldsusele kättesaadavaks tegemiseks.³³⁰ Kaldaerofotode osas tuleb jõuda järeldusele, et need sekkuvad isiku kodu-, perekonna- ja eraelu puutumatusesse (fotod tehakse kodust ja koduõuest), need on seotud pelgalt iga jäädvustatud kinnistu ja seega selle omaniku eraeluga ning puuduvad

³²³ EIKo 44787/98, *P.G. ja J.H. vs. Ühendkuningriik*, p 57.

³²⁴ *Ibidem*.

³²⁵ *Ibidem*.

³²⁶ EIKo 44647/98, *Peck vs. Ühendkuningriik*, p 59.

³²⁷ Mikiver, M. Mitte ainult kaamerad. Ka aerofotod võivad olla jälgimisühiskonna kullaaug. – Riigiõiguse blogi, Eesti Teaduste Akadeemia 28.03.2025. <https://www.akadeemia.ee/riigioiguse-sihtkapital/riigioiguse-blogi/> (16.04.2025).

³²⁸ *Ibidem*.

³²⁹ *Ibidem*.

³³⁰ EIKo 44787/98, *P.G. ja J.H. vs. Ühendkuningriik*, p 58.

seosed avalike sündmustega ja fotod tehakse üldsusele taaskasutamiseks kättesaadavaks. Näiteks on EIK leidnud, et kui isikust tehti fotosid avalikul demonstratsioonil avalikus kohas ning neid hoiti politsei toimikus, puudus eraelu puutumatus riive, sest foto tehti ning säilitati eesmärgiga tõendada avalikku demonstratsiooni ning seda ei kasutatud jäädvustatud isikute tuvastamiseks.³³¹ Seega, kui kaldaerofotosid ei avalikustataks ning neid ei kasutataks füüsiliste isikutega seostamiseks, s.t neid hoitaks riigiasutuse-sisese teabena ning töödeldaks vaid ruumiandmete hõive eesmärgil, võiks esmapilgul ka eitada EIÕK artikli 8 või PS §-i 26 riive olemasolu fotode jäädvustamisel. Siiski, kuna tegemist on süstemaatilise fotode kogumise ja säilitamisega, mitte pelgalt ühe fotoga, tuleb riivet eespool toodust tulenevalt jaatada.

3.3.3.2. Kaldaerofotode avalikustamine kui riive

AvTS § 8 lõike 2 kohaselt tähendab teabe avalikustamine teabevaldaja poolt seadusega sätestatud korras teabele juurdepääsu võimaldamist, ilma et selleks peaks teabenõuet esitama. Avaandmetele juurdepääs hõlmab ka õigust seda teavet taaskasutada, vajadusel vastavalt teabevaldaja poolt seatud litsentsi tingimustele (AvTS § 8 lõige 3). Sisuliste piirangute puudumisel on avaandmed tulenevalt AvTS § 3¹ lõikest 1 avalikkusele kättesaadavad mis tahes ärilisel või mitteärilisel eesmärgil kasutamiseks. Seega käsitleme kaldaerofotode avalikustamist ja taaskasutamiseks kättesaadavaks tegemist kui ühte ja sama riivet, kuna fotode avalikustamine ilma taaskasutamiseks kättesaadavaks tegemiseta on võimatu.

Kaldaerofotode avalikustamine toimub sarnaselt kaldaerofotode tegemisele riigi enda algatusel, s.t MaRu on otsustanud, et tegemist on avaandmetega, mis kuuluvad avalikustamisele ning pole neile teabevaldajana juurdepääsupiirangut kehtestanud. Selliselt on tegemist PS §-s 26 sisalduva tõrjeõiguse riivega, kuivõrd riik on isikuandmeid sisaldavad avaandmed üldsusele kättesaadavaks teinud ilma, et kolmandad isikud oleksid seda taotlenud. Riive seisneb nii seadusandja kui haldusorgani (kui ta pole seotud seadusandja ettekirjutatuga) otsuses mitte kehtestada juurdepääsupiirangut kaldaerofotodele kui ka igasuguste tehniliste meetmete kohaldamata jätmises kaldaerofotode avalikustamisel, et isiku eraelu puutumatus paremini kaitsta. Tegemist ei ole PS §-s 26 sätestatud kaitseõiguse riivega, sest kolmandate isikute ründed eraelu puutumatuses ei olekski võimalikud, kui riik kaldaerofotosid ei avalikustaks. Järelikult riivab kaldaerofotode avalikustamine vaid PS §-s 26 sätestatud tõrjeõigust.

³³¹ EIKo 44787/98, *P.G. ja J.H. vs. Ühendkuningriik*, p 58.

Isiku kinnistust (mis võib ühtlasi olla tema elukoht) kaldaerofotode, mis liigituvad koosmõjus kinnistusraamatu teabega tema isikuandmeteks, avalikustamine ilma isiku nõusoleku ja teavitamiseta riivab isiku õigust informatsioonilisele enesemääramisele, kuna isik ei saa otsustada selle üle, kas fotod tema kinnistust (s.o isikuandmed) avalikustatakse või mitte, ega mõjutada fotode poolt avalikkusele edastatavat teavet. Sellise toiminguga läbi on kõigile internetiühendusega isikutele nii Eestis kui välismaal taaskasutamiseks kättesaadavad kaldaerofotod Eesti elanike kinnistutest ja kodudest. Tegemist ei ole levinud praktikaga, kuivõrd magistriltõ autorile teadaolevalt ei ole enamikes teistes Euroopa riikides sellised fotod avalikult kättesaadavad ning seejuures kokkuviidavad kinnistu omaniku kui füüsilise isikuga. Seega on mõistetav, et enda kohta sellise teabe avalikustamine ning teistele isikutele taaskasutamiseks andmine on otsus, mis kuulub isiku informatsioonilise enesemääramise õiguse kaitsealasse ning seda ei peaks riik isiku eest otsustama. Ka Riigikohtu halduskollegium on leidnud, et nii isikuandmete kasutamine kui avalikustamine moodustavad eraelu puutumatusse riiu.³³²

Tulles EIK-i praktika juurde seoses EIÕK artikli 8 kohaldamisega, on EIK eraelu kaitse kohaldamiseks korduvalt uurinud, kas üksikisikutel on põhjendatud ootus, et nende privaatsust austatakse ja kaitstakse.³³³ Sellega seoses on EIK märkinud, et mõistlik ootus privaatsusele on oluline, kuid mitte tingimata otsustav tegur EIÕK artikli 8 kohaldumisel.³³⁴ Lahendis *Peck vs. Ühendkuningriik* tugines hageja just mõistlikule ootusele privaatsusele: nimelt kõndis hageja hilja öösel ja üksi avalikul tänaval, kusjuures samal ajal ei toimunud avalikku üritust ning hageja polnud avaliku elu tegelane.³³⁵ Kohus otsustas, et sellises kontekstis hageja enesetapukatset jäädvustava videosalvestuse avaldamine teleuudistes, raadios ning trükimeedias nii, et hageja identiteeti polnud isegi adekvaatselt varjatud ning mis ilmselgelt ületas igasuguse tavapärase kokkupuute, millega tänaval mööduja peaks arvestama ning mida hageja võinuks ette näha, oli tegemist tõsise sekkumisega hageja eraelu puutumatusesse.³³⁶ Järelikult võib videovalve salvestiste avaldamine viisil või ulatuses, mis ületab tavapäraselt ettenähtut, kaasa tuua EIÕK artikli 8 riiu.³³⁷

Ühelt poolt võiks antud argument rääkida kaldaerofotode avalikustamise õiguspärasuse kasuks, sest kuna seda on tehtud juba ligikaudu seitse aastat, on inimestel tekkinud harjumus sellise

³³² Jaanimägi, K., Oja, L. PSK § 26, komm 24. Vt seal viidatud RKKHo 3-3-1-3-12, p 19.

³³³ EIKo 70838/13, *Antović ja Mirković vs. Montenegro*, p 43.

³³⁴ *Ibidem*.

³³⁵ EIKo 44647/98, *Peck vs. Ühendkuningriik*, p-d 60 ja 62.

³³⁶ *Ibidem*, p-d 62-63.

³³⁷ EIKo 3737/00, *Perry vs. Ühendkuningriik*, p 38.

toimingu suhtes, s.t tegemist pole ootusi ületava riivega. Teisalt ei saa isikud aru, millal fotosid jäädvustatakse, mistõttu on tegemist just n-ö ootamatu jäädvustusega, milleks inimesed polnud valmistunud ja mis seega riivab nende ootust privaatsusele tolle konkreetse ajahetke suhtes. Lisaks ei ole inimeste kodud ja koduhoovid avalikud kohad, s.t inimestel on erinevalt avalikest kohtadest oluliselt suurem ootus privaatsusele oma kodus, seda enam, et avalikes kohtades viibimist saab isik vältida, kuid oma kodus see kõne alla ei tule. Ka C. Santos ja L. Rapp on seisukohal, et kõrge resolutsiooniga satelliidifotode kogumine avalikus kohas võib riivata EIÕK artiklis 8 sätestatud õigust privaatsusele, eelkõige järgmistel juhtudel: 1) kui satelliidid jälgivad ja jäädvustavad teavet süstemaatilisel ja püsival viisil, olenemata sellest, kas jälgimine on salajane või mitte; 2) kui kellestki selliselt tehtud fotod levitatakse; või 3) kui satelliidi käitajad ei jäävusta pilte, kuid jälgivad avalikku ruumi kõrgetasemeliste vahendite abil.³³⁸

EIK on selgitanud, et asjaolu, et isikuandmed on juba avalikus valduses, ei jäta teavet tingimata ilma EIÕK artikli 8 kaitsest ning et siseriiklik õigus peab tagama asjakohased kaitsemeetmed, et vältida isikuandmete kasutamist vastuolus EIÕK artikli 8 tagatistega.³³⁹ Lahendis *Satakunnan Markkinapörssi Oy ja Satamedia Oy vs. Soome* leidis EIK, et äriühingute poolt selliste andmete kogumine, töötlemine ja avaldamine, mis sisaldasid üksikasjalikke andmeid isikute maksustatava teenitud ja teenimata tulu ning maksustatava netovara kohta, puudutas selgelt nende isikute eraelu, hoolimata sellest, et Soome õiguse kohaselt oli üldsusel teatud tingimustel võimalik nende andmetele ligi pääseda.³⁴⁰ Seega võib EIÕK artiklis 8 sätestatud informatsioonilise enesemääramise õigust riivata ka olemuselt neutraalsete andmete kollektiivne kogumine, töötlemine ja levitamine³⁴¹, mida tuleb silmas pidada ka kaldaerofotode kui isikuandmete töötlemise kontekstis. Ühelt poolt tähendab lahend seda, et kaldaerofotode esialgne massiline kogumine ning avalikustamine võib juba riivata EIÕK artiklit 8, ning teisalt, et kaldaerofotode kaitse isikuandmetena ei tohiks väheneda peale nende üldsusele taaskasutamiseks kättesaadavaks tegemist, mille tarvis tuleb liikmesriigil võtta vastavad meetmed (küsimust käsitletakse lähemalt peatükis 4).

³³⁸ Santos, C., Rapp, L. Lk 288.

³³⁹ EIKo 931/13, *Satakunnan Markkinapörssi Oy ja Satamedia Oy vs. Soome*, p-d 134 ja 137.

³⁴⁰ *Ibidem*, p 138.

³⁴¹ *Ibidem*, p 137.

3.3.4. Riive põhiseaduspärasus

Põhiseaduse §-i 11 järgi tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Järgnevalt analüüsitakse, kas PS §-s 26 sätestatud tõrjeõiguse riive õiguslikud alused on nii formaalselt kui materiaalselt põhiseaduspärased. Isikuandmeid sisaldavate kaldaerofotode tegemise ja säilitamise õiguslike alustena tulevad analüüsimisele RAS § 66 lõige 3, RAS § 67 lõige 1, MaRu põhimääruse § 6 punkt 5 ja § 14 punktid 5 ja 6 ning ETAK-i põhimääruse § 3 lõige 1 ja § 13 lõige 2 koosmõjus § 7 lg 1 punktiga 1. Isikuandmeid sisaldavate kaldaerofotode avalikustamise õiguslike alustena uuritakse RAS § 73 lõiget 1, MaRu põhimääruse § 6 punkti 5, § 14 punkti 5 ja § 16 punkti 3, ETAK-i põhimääruse § 3 lõiget 1 ja § 12 lõiget 1 koosmõjus § 7 lg 1 punktiga 1 ning Eesti geoportaali põhimääruse § 1 lõiget 1, § 7 lõiget 2 ja § 9 lõikeid 1 ja 2.

3.3.4.1. Põhiõiguse piiratavus

Põhiõiguse riive on õiguspärane, kui see on kooskõlas põhiõiguse piiriklausliga.³⁴² PS § 26 lauses 1 sätestatud põhiõiguse piirklausel on sõnastatud sätte lauses 2: sekkumine eraelu puutumatusesse on lubatud seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. Tegemist on kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga, s.t riive on lubatud vaid seadusest tuleneva aluse korral, mis teenib ühte nimetatud eesmärkidest.

3.3.4.2. Riive formaalne põhiseaduspärasus

Riive on formaalselt põhiseaduspärane, kui põhiõigusi piirav õigustloov akt vastab pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning õigusselguse (PS § 10, § 13 lg 2) ja seadusereservatsiooni põhimõtetele (PS § 3 lg 1, § 11).³⁴³ Magistritöö autor ei tuvastanud ilmselgeid menetlus- ega vormivigu toimingute õiguslike aluste vastuvõtmisel ning keskendub siinkohal eelkõige nende kooskõlale pädevusnõuetega, kuivõrd need kehtestavad PS §-s 26 sätestatud põhiõiguse piirangud.

Eelnevalt selgitati juba seadusliku aluse põhimõtet (PS § 3 lg 1 lause 1), mille kohaselt võib põhiõigusi piirata üksnes seaduslikul alusel³⁴⁴, s.t seadusandliku võimu poolt vastuvõetud seaduste alusel. Vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu

³⁴² Kalmo, H., Kask, O. PSK § 11, komm 8. – Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020.

³⁴³ Vallikivi, H. PSK § 19, komm 11.

³⁴⁴ RKPJKo 5-18-2, p 36.

intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega.³⁴⁵ Selleks peab „seaduses olema vastavasisuline volitusnorm, milles täpsustatakse akti andmiseks pädev haldusorgan ning talle antava määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus“.³⁴⁶ See tähendab, et kooskõlas olulisuse põhimõttega ei piisa pelgalt riivet lubava seaduse tasandil kehtestatud volitusnormi olemasolust, vaid see peab kindlaks määrama ka põhiõiguste piirangu tingimused ja ulatuse³⁴⁷, s.o lubatava haldustegevuse sisu, ulatuse ja mahu.³⁴⁸ Mida intensiivsemalt isiku põhiõigust riivatakse, seda täpsem peab olema selliseks riiveks seaduse tasandil alust andev volitusnorm³⁴⁹, seejuures ei või täitevvõimule anda pädevust kehtestada seadusega võrreldes ulatuslikumaid piiranguid³⁵⁰. Haldusorgani tegevuse kontekstis ei saa „[p]õhiõiguste piiramise volitust [...] tuletada üksnes pädevus- või ülesandenormist, millega seadusandja annab teatud haldusorganile pädevuse kontrollida nõuete täitmist teatud valdkonnas või määrab kindlaks haldusorgani ülesanded“.³⁵¹ Seadusliku aluse põhimõtte kohaselt on avalik võim õigustatud tegutsema siis, kui õigusnormid näevad ette nii pädevuse kui ka volituse, s.t pädevusnormiga võimuorganile antud avalikust ülesandest endast ei tulene asutusele volitust rakendada selle täitmiseks õigusi piiravaid meetmeid – selline õigus peab olema kehtestatud eraldi konkreetse volitusnormiga.³⁵²

Kuna õiguslike alustena tulevad kõne alla nii määruse tasandil kui ka seaduse tasandil volitusnormid, siis tulenevalt madalama õiguse rakendamise esimesest alustame analüüsi määruises sätestatud õiguslike aluste seadusliku aluse põhimõttele vastavuse hindamisest.³⁵³ MaRu põhimääruses tulevad kaldaerofotode hõive ja avalikustamise õiguslike alustena kõne alla § 6 punkt 5 ja § 14 punktid 5 ja 6 ning § 16 punkt 3. MaRu põhimäärus on majandus- ja tööstusministri määrus, mis on kehtestatud Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS)³⁵⁴ § 42 lõike 1 lause 2 alusel: ameti ja inspeksiooni ning nende kohalike asutuste põhimäärused kinnitab minister. VVS § 42 lõike 2 kohaselt peavad valitsusasutuse (sh ameti) põhimääruses sisalduma: asutuse täielik nimi, asukoht ning tema kõrgemalseisva valitsusasutuse nimi; asutuse tegevusvaldkond ja ülesanded; asutuse juhtimise korraldus ning juhtide õigused ja kohustused; asutuse struktuur ja struktuuriüksuste

³⁴⁵ RKÜKo 3-3-1-41-06, p-d 21 ja 22.

³⁴⁶ RKPJKo 5-22-4, p 59.

³⁴⁷ RKHKo 3-3-1-41-00, p 4.

³⁴⁸ RKHKo 3-19-549, p 18.

³⁴⁹ RKÜKo 3-3-1-48-16, p 38.

³⁵⁰ RKPJKo 5-22-4, p 59.

³⁵¹ Mikiver, M., 2023, lk 72. Vt seal viidatud RKHKo 3-3-1-41-00, p 4.

³⁵² RKPJKo 5-22-4, p 32.

³⁵³ Ernits, M. PS § 3, komm 97. Vt seal viidatud RKPJKo 5-20-12, p 50.

³⁵⁴ Vabariigi Valitsuse seadus. – RT I, 30.12.2024, 4.

põhiülesanded; muud asutuse tegevuse korraldamise olulised sätted. VVS § 42 lõige 1 kui määrusandlusvolitus koos VVS § 42 lõikega 2 ei täpsusta ühegi põhiõiguste piirangu lubamist ega selle tingimusi ja ulatust. Seega ei ole majandus- ja tööstusministril volitust kehtestada MaRu põhimäärusega täiendavat õiguslikku alust põhiõiguste riiveks. Seejuures on Riigikohtu praktikas leitud, et põhimäärusega ei saa anda valitsusasutusele ulatuslikumaid volitusi kui seadus ette näeb.³⁵⁵

Samuti võivad toimingute õiguslikuks aluseks olla ETAK-i põhimääruse § 3 lõige 1, § 12 lõige 1 ja § 13 lõige 2 koosmõjus § 7 lg 1 punktiga 1 ning Eesti geoportaali põhimääruse § 1 lõige 1, § 7 lõige 2 ja § 9 lõiked 1 ja 2. ETAK-i põhimäärus ja Eesti geoportaali määrus on Vabariigi Valitsuse määrused: esimene on kehtestatud RAS § 67 lõike 4 alusel („ETAK-i asutab ja selle põhimääruse kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.“) ja teine RAS § 16 lõike 3 alusel („Eesti geoportaali ja selle infosüsteemi haldamise, arendamise ja kasutamise ning selle kaudu teabe kättesaadavaks tegemise nõuded ja korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.“). Ka kumbki neist määrusandluse volitusnormidest ei räägi sõnagi põhiõiguste piiramisest, kusjuures volitus korra kehtestamiseks tähendab vaid „seaduses sisalduva üldkorra tehnilist täpsustamist“³⁵⁶, mistõttu ei saa Vabariigi Valitsus antud juhul määruse tasandil põhiõigusi riivata.

Sarnaselt I. Pilvingule ning M. Mikiverile on õiguskantsler Ülle Madise seoses andmekogudega väljendanud seisukohta, et „isikuandmete töötlemise seaduslikuks aluseks ei sobi üldine volitusnorm, mis jätab kõik peamised küsimused andmekogu põhimääruse reguleerida“ ning et seaduses peavad muu hulgas olema määratud isikuandmete „kogumise ja töötlemise eesmärgid või olukorrad piisava selgusega, et sellest saaks tuletada, kellele võib anda andmetele juurdepääsu“.³⁵⁷ Juba 2005. aastal on toonane õiguskantsler Allar Jöks seoses andmekogudega esile tõstnud, et „[kahjuks] ei teadvustata [...], et isikuandmete töötlemisega riivatakse inimeste põhiõigusi“ ning et seadusandja ülesanne on määrata andmekogusse kogutavate andmete eesmärgid ja raamid.³⁵⁸

Aerofotode tegemise osas on õiguskantsler Ülle Madise samuti selgitanud, et droonid võivad põhjustada intensiivse eraelu riive, kui kaamera vaatevälja jääb inimese kodune elu, mistõttu peaks

³⁵⁵ RKHKo 3-3-1-41-00, p 4.

³⁵⁶ Ernits, M. PS § 3, komm 162. Vt seal viidatud RKPJKo 3-4-1-10-02, p 25; RKPJKo 3-4-1-3-09, p 20.

³⁵⁷ Õiguskantsleri 03.05.2024. a märgukiri nr 7-7/212350/2402585 isikuandmete töötlemisega ja korrakaitsega seotud küsimuste kohta. Punkt 2.

³⁵⁸ Mikiver, M., 2023, lk 58. Vt seal viidatud Õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade. Tallinn 2006. Lk 87-88. – https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri_2005._aasta_tegevuse_ylevaade.pdf. (30.03.2025).

olulisuse põhimõttest tulenevalt droonide kasutamise olulised tingimused kehtestama Riigikogu.³⁵⁹ Veel enam, viidates ortofotodega seoses saadud kaebusele, rõhutab õiguskantsler, et reguleerimist vajab, millises olukorras ja millise detailsusega droonikaameraga salvestatud jäädvustusi tohib säilitada ning avalikustada. Õiguskantsler leiab, et „selliste fotode avalikustamisega [võib] kaasneda märkimisväärne privaatsuse kadu“.³⁶⁰ Ka M. Mikiver on rõhutanud, et “[m]ass-andmetöötlus (sh kaugseire) vajab seaduslikku alust, mis võtab arvesse ka põhiseadusest tulenevat proportsionaalsuse põhimõtet” ning milles on kindlaks määratud riive tingimused ja ulatus.³⁶¹

Viidatud määrusandlusvolitustest (VVS § 42 lõige 1, RAS § 67 lõige 4 ja RAS § 16 lõige 3) ei tulene seadusandja volitust täitevvõimule määrusega kehtestada põhiõiguste piiranguid. Seejuures on õigusteadlased seisukohal, et isikuandmete töötlemine on niivõrd intensiivne eraelu puutumatus riive, et see on lubatav vaid seaduse tasandil olemasoleva täpse regulatsiooni alusel, mis kõrgendab seadusliku aluse standardit. Seega, isegi kui öelda, et MaRu põhimäärusest, ETAK-i põhimäärusest ja Eesti geoportaali määrusest tulenevad volitusnormid isikuandmeid kaldaerofotode hõive ja/või avalikustamise raames töödelda, siis magistritöö autori hinnangul ei ole neil sätetel all seaduslikku alust ehk seadusandja volitust määruse tasandil sellist põhiõiguse piirangut kehtestada. Määrusandja ei saa ise uusi põhiõiguste piiranguid välja mõelda, mistõttu on küsitav viidatud normide kooskõla põhiseadusega.

Kokkuvõttes ei saa MaRu põhimääruse, ETAK-i põhimääruse ja Eesti geoportaali määruse sätete alusel isikuandmeid töödelda, s.o PS §-s 26 sätestatud põhiõigust eraelu puutumatus riivata, kuivõrd sellise riive jaoks peab tulenema täpne volitus seadusest. Toimingu õigusliku aluse põhiseaduspärasuse analüüs jätkub üksnes seaduse sätete osas, s.o RAS § 66 lõige 3, mis volitab MaRu ruumiandmete hõivet aeropildistamise teel korraldama, RAS § 67 lõige 1, mis volitab MaRu ruumiandmeid ETAK-is säilitama, ning RAS § 73 lõige 1, mis volitab MaRu ETAK-i ruumiandmeid, sh kaldaerofotosid, avalikkusele digitaalselt kättesaadavaks tegema. Viidatud ruumiandmete seaduses sätestatud õiguslikud alused on vastu võetud Riigikogu poolt, s.t täidetud on seadusliku aluse nõue. Siiski, nagu alapeatükkides 3.2.3.1-3.2.3.2 juba mainitud, tõenäoliselt ei järgi RAS § 66 lõige 3, RAS § 67 lõige 1 ning RAS § 73 lõige 1 olulisuse põhimõtet, kuna need on toimingutega kaasnevate riivete jaoks liiga üldiselt sõnastatud.

³⁵⁹ Õiguskantsleri 03.05.2024. a märgukiri nr 7-7/212350/2402585 isikuandmete töötlemisega ja korrakaitsega seotud küsimuste kohta. Punkt 14.

³⁶⁰ *Ibidem*, punkt 21.

³⁶¹ Mikiver, M., 2025.

Õigusselguse põhimõtte õiguslikeks alusteks on PS § 10 (õiguskindluse põhimõte) ning PS § 13 lõige 2³⁶² ning Riigikohtu tõlgenduses tähendab see, et “[õ]igusnormid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad, et üksikisikul oleks võimalik avaliku võimu organi käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja oma käitumist reguleerida”³⁶³. Samas ei tohiks seadus olla liigselt jäik, vaid võimeline pidama sammu muutuvate asjaoludega, mis tingib omakorda seaduste paratamatu ebamäärase ning tõlgendamist vajava sõnastuse.³⁶⁴ Käesoleval juhul ei ole lõpuni arusaadav, kas RAS § 66 lõikes 1 kui pädevusnormis sätestatud “topograafiliste andmete hõive” hõlmab avalikustamist või mitte. Riigikohtu hinnangul on „õigusselgusetu olukorraga [...] tegemist üksnes juhul, kui normide tõlgendamisel tekkinud küsimusi ei ole võimalik mõistlikult kõrvaldada ka normide eesmärki ja kujunemislugu, teisi õigusakte, õiguse üldpõhimõtteid jms arvesse võttes ning selline selgusetus takistab seadusest tulenevate kohustuste kindlakstegemist ja täitmist“.³⁶⁵ Koosmõjus RAS § 4 lõikega 2, mis hõive all avalikustamist ei loetle, ning MaRu põhimääruse § 6 punktiga 5, mis nimetab ruumiandmete hõivet ning avalikustamist eraldi, tuleb pigem järeldada, et ruumiandmete hõive kui MaRu avalik ülesanne ei hõlma nende avalikustamist. Seega ei ole RAS § 66 lõike 1 puhul tegemist õigusselgusetu olukorraga. Samas ei välista see RAS § 73 lõikest 1 avalikustamise volituse tulenemist.

Põhiseaduse §-i 26 kvalifitseeritud piiriklausel ei sätesta eritingimust riive formaalsele põhiseaduspärasusele.

3.3.4.3. Riive materiaalne põhiseaduspärasus

Põhiseaduse § 11 lause 1 järgi tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Sama sätte lause 2 kohaselt peavad need piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Tegemist on proportsionaalsuse põhimõtte kehtastusega, mille kohaselt on põhiõiguse riive materiaalselt põhiseaduspärane, kui sellel on legitiimne eesmärk ning kui see on selle eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne ehk sobiv, vajalik ja mõõdukas abinõu.³⁶⁶ Käesolevas töös ei keskenduta riive potentsiaalsele (kuid vähetõenäolisele) vastuolule põhiseaduse aluspõhimõtetega.

³⁶² Albi, K. PSK § 13, kamm 38 ja 39. – Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020.

³⁶³ *Ibidem*, kamm 41. Vt seal viidatud RKÜKo 3-4-1-5-02, p 31.

³⁶⁴ *Ibidem*. Vt seal viidatud EIKo 6538/74, *Sunday Times vs. Ühendkuningriik*, p 49.

³⁶⁵ *Ibidem*, kamm 42. Vt seal viidatud RKPJKo 5-19-38/15, p 68; RKPJKo 3-4-1-23-15, p 98.

³⁶⁶ RKPJKo 5-21-10, p 54.

3.3.4.3.1. Legitiimne eesmärk

Eraelu puutumatus riive, s.o isikuandmete töötlemine, seisneb antud juhul kaldaerofotode tegemises, säilitamises ning avalikustamises RAS § 66 lõike 3, RAS § 67 lõike 1 ning RAS § 73 lõike 1 alusel. Ruumiandmete seadusest ega selle erinevatest seletuskirjadest ei tulene ruumiandmete hõive konkreetset eesmärki. Vastavalt MaRu kodulehele kasutatakse ruumiandmeid näiteks linnaplaneerimises, logistikas, keskkonnakaitses ja hädaolukordade lahendamisel, kusjuures ruumiandmed ning nendel põhinevad teenused ja kaardirakendused on kättesaadavad Eesti geoportaalil.³⁶⁷ Geoportaalist tuleneb lisaks, et ruumiandmeid, sh kaarte, kasutatakse igapäevaselt näiteks juhtimisotsuste tegemisel, ruumilises planeerimises, transpordis, sidepidamisel, energeetikas, ehituses, tööstuses, põllumajanduses, keskkonnakasutuses ja -kaitses, õppe- ja teadustegevuses, riigikaitses ning siseturvalisuse tagamisel.³⁶⁸ Selleks vajatakse võimalikult ajakohaseid ja mitmekülgeid ruumiandmeid.³⁶⁹ Kuivõrd ruumiandmetel on kasutuspotentsiaal ka väljaspool avalikku sektorit, võib ruumiandmete hõive üheks eesmärgiks seega pidada ka Eesti Vabariigi territooriumi kohta aja- ja asjakohaste andmete kättesaadavaks tegemist üldsusele.

Kaldaerofotod tehti avaandmetena kättesaadavaks alles 2018. aastal peale RAS § 73 lõike 1 muutmist, enne mida sai ETAK-i andmetele ligi vaid tasu eest. Tulenevalt kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse (KAHOS)³⁷⁰ seletuskirjast muudeti ETAK-i andmed digitaalsete ruumiandmekogumitena avalikkusele tasuta kättesaadavaks, et hõlbustada maamõõtjatel ja erasektoril ruumiandmete kasutamist. Seadusandja leidis, et andmete kasutusse andmisel tasulise päringu alusel on negatiivseteks asjaoludeks potentsiaalne ajakulu (andmete kopeerimine vs. kohene alla laadimine) ja eraõiguslikele juriidilistele isikutele kohalduv teenustasu, mistõttu võidakse loobuda ajakohaste andmete taotlemisest ning „kasutatakse vananenud ruumiandmeid, mis omakorda halvendab otsuste kvaliteeti ja võib muuta projektid kulukamaks“. ETAK-i andmete avaandmetena kättesaadavaks tegemise plussidena nähti ruumiandmete valdkonnas kiiremalt ja lihtsamalt innovaatiliste toodete ja teenuste loomist ning sellega kaasnevat majanduse elavdamist

³⁶⁷ Geoinformaatika. – Maa- ja Ruumiamet. <https://maaruum.ee/kaardid-geoandmed-ja-aadressid/kaardistamine/geoinformaatika> (20.04.2025).

³⁶⁸ Mis on ruumiandmed? – Andmete õpituba. Abi ja juhised. – Geoportaal. Maa- ja Ruumiamet.

³⁶⁹ *Ibidem*.

³⁷⁰ Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus. – RT I, 04.12.2024, 10.

kui ka ühetaoliste topograafiliste andmete kasutamise soodustamist, mis muudab riiklikult oluliste objektide planeerimisprotsessi läbipaistvamaks.³⁷¹

IKÜM-i artikli 5 lõike 1 punkt b sätestab, et „isikuandmeid kogutakse täpselt ja selgelt kindlaksmääratud ning õiguspärastel eesmärkidel ning neid ei töödelda hiljem viisil, mis on nende eesmärkidega vastuolus [...] („eesmärgi piirang“). IKÜM-i preambuli punkt 50 täpsustab, et juhul kui hilisema töötlemise eesmärk on kooskõlas isikuandmete esialgse kogumise eesmärgiga, „ei ole nõutav, et õiguslik alus oleks erinev õiguslikust alusest, mis võimaldas isikuandmete kogumist“. M. Mikiver võtab selle kokku järgmiselt: “[s]eadusandja määrab isikuandmete töötlemise eesmärgiga kindlaks isikuandmete lubatava töötlemise raadiuse” ning “[k]a isikuandmete esialgsest erineval eesmärgil töötlemise raadius tuleb kindlaks määrata seaduse tasemel”.³⁷² M. Mikiver on põhjendanud, et „[e]esmärgi piirangu mõte ja eesmärk on aidata tagada inimesele andmetöötluse läbipaistvust, aga ka põhiõigust informatsioonilisele enesemääramisele ning inimväärikust laiemalt, et inimene teaks, kes, millal, millist informatsiooni ja millistel asjaoludel tema kohta saab ja mida ta sellega teeb“.³⁷³ Ka avaandmete direktiivi preambuli punkti 52 järgi on „isikuandmete taaskasutamine [...] lubatud üksnes siis, kui järgitakse [IKÜM-i] artikli 5 lõike 1 punktis b ja artiklis 6 sätestatud eesmärgi piirangu põhimõtet“.

Seega tuleb küsida, kas isikuandmeid sisaldavate kaldaerofotode mis tahes eesmärgil taaskasutamiseks kättesaadavaks tegemine on kooskõlas RAS § 73 lõike 1 eesmärgiga, kuivõrd INSPIRE direktiiv kaldaerofotodele ei kohaldu. Tulenevalt RAS § 73 lõike 1 sõnastusest („ETAK-i andmed on digitaalsete ruumiandmekogumitena avalikkusele tasuta kättesaadavad.“) ning eespool välja toodud RAS-i seletuskirjas toodud põhjendustest tuleb järeldada, et seadusandja eesmärk oli ruumiandmete taaskasutamise võimaldamine nii ärilistel kui mitte-ärilistel eesmärkidel. L. Gundermanni hinnangul võiks isikuandmete avalikustamise järgne töötlemine mis tahes eesmärgil olla formaalselt õiguspärane ka puht seetõttu, kui “andmetöötluse esialgse eesmärgina käsitleda just kavandatavat [isikuandmete] avalikustamist”.³⁷⁴ Samas ei näinud riik kaldaerofotodes sisalduvaid isikuandmeid (tänu Eesti kinnistusraamatu avalikkusele) tõenäoliselt ette ning ei seadnud seega RAS § 73 lõike 1 kehtestamisega konkreetset eesmärki kaldaerofotode

³⁷¹ Seletuskiri kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse eelnõu juurde. SE 598 I. Lk 84. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/4bf419b9-13c1-4e3d-9c3a-923356d542ad/kinnisasja-avalikes-huvides-omandamise-seadus/> (21.03.2025).

³⁷² Mikiver, M., 2023, lk 92.

³⁷³ *Ibidem*, lk 56.

³⁷⁴ Gundermann, L., lk 514.

kui isikuandmete töötlemiseks. Isikuandmete töötlemise volitusnormi ebapiisavus tõstatati juba eelnevalt alapeatükis 3.2.3.2, mistõttu võiks haldusorgani tegevus juba varasemas analüüsi etapis õigusvastaseks osutada. Jättes isikuandmete töötlemise volituse küsimuse kõrvale, oleks RAS § 73 lõike 1 eesmärgiga kooskõlas avalikustatud ETAK-i andmete taaskasutamine.

Riive eesmärgi legitiimsus sõltub riivatava põhiõiguse reservatsioonist.³⁷⁵ Põhiseaduse § 26 lause 2 sätestab põhiõiguse piiriklauslina kvalifitseeritud seadusreservatsiooni. Eelnevalt on kindlaks tehtud, et RAS § 66 lõige 3, RAS § 67 lõige 1 ning RAS § 73 lõige 1 on riivete seadusest tulenevaks õiguslikeks alusteks, kuid nüüd tuleb selgitada, kas riiveid õigustab PS § 26 lauses 2 sätestatud kvalifikatsiooni kataloogis sisalduv eesmärk või erandina mõni teine põhiõigus või põhiseaduslik väärtus.³⁷⁶

Ruumiandmete hõive ja avalikustamise eesmärgid saab eeskätt liigitada avaliku korra kaitse alla. Põhiseaduse 2017. a kommentaaridest tuleneb, et „[a]valik kord on selliste sotsiaalsete normide kogum, mis on vajalik ühiskonna kui terviku toimimiseks ning mida riik õiguskorra kaudu sunni ähvardusel kaitseb“.³⁷⁷ Selliselt „tagab ja toetab [avalik kord] ühiskonna rahumeelset kooselu“, samas kui „[a]valikku korda ohustab inimese tegevus, mis kahjustab ühiskonda ja teisi inimesi, sh kooselu reguleerivate normide rikkumine“.³⁷⁸ Mõistet „avalik kord“ tõlgendatakse põhiseaduses laialt³⁷⁹, s.t selle all mõistetakse „kogu õiguskorda“³⁸⁰. Seetõttu vastab avaliku korra kaitse eesmärgil põhiõiguse piiramine kui formaalselt kvalifitseeritud piiriklausel „sisuliselt lihtsale piiriklauslile, sest piirangu õiguspärasuse eelduseks oleks ainult üldistest formaalsetest nõuetest ja proportsionaalsuse põhimõttest kinnipidamine“.³⁸¹

Ruumiandmete hõive seondub ühelt poolt õiguskorra kaitsega seeläbi, et neid kasutatakse haldusorgani poolt otsuste langetamisel ning järelevalve tegemisel seaduste järgimise üle, näiteks sellistes valdkondades nagu ruumiline planeerimine (sh ehitus), transpordikorraldus, keskkonnakaitse ning energeetika, tööstus ja põllumajandus. Teisalt on ruumiandmetel roll sise- ja välisjulgeoleku tagamisel ja hädaolukordade lahendamisel, s.t õiguskorra kaitsel märksa

³⁷⁵ RKÜKo 3-4-1-1-14, p 113.

³⁷⁶ RKKKm 3-1-1-9-15, p 25.

³⁷⁷ Kodar, E. jt. PSK § 130, komm 6. – Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 4. vlj. Tallinn: Juura 2017.

³⁷⁸ *Ibidem*.

³⁷⁹ *Ibidem*.

³⁸⁰ Ernits, M. PSK II ptk sissejuhatus, komm 48. – Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 4. vlj. Tallinn: Juura 2017.

³⁸¹ *Ibidem*.

fundamentaalsemal tasandil, et säilitada riigi julgeolek ning kaitsta elanikkonda. Haldustegevuse läbipaistvuse ja riigikaitse tõhususe huvides saab avaliku korra kaitse alla liigutada ka ruumiandmete avalikkusele kättesaadavaks tegemise (kuigi riive vajalikkuse ning mõõdukuse all tuleb küsida, millises ulatuses). Samuti võimaldab ruumiandmete kättesaadavus üldsusel ise õiguskuulekalt ehk avaliku korraga kooskõlas tegutseda (nt eramaa või looduskaitse all oleva maa tuvastamine, vastavalt oma kinnistu omadustele maamaksu tasumine, ehitusprojektide koostamine vastavalt korrektsetele andmetele jne) ning hinnata teiste isikute või riigivõimu tegevuse seaduslikkust. Riive legitiimseks eesmärgiks võib pidada ka PS §-s 44 sätestatud põhiõigust informatsiooni saamisele.

Kuna nii haldustegevus kui riigikaitse hõlmavad paratamatult kogu Eesti territooriumi, sh ehitatud keskkonda, mille hulka kuuluvad füüsiliste isikute kinnisasjad ning kodud, siis lähtealustes on ka nende kohta ruumiandmete, sh kaldaerofotode, kogumine hõlmatud avaliku korra kaitse eesmärgist. Siiski on küsitav, kas sihipäraselt ruumiandmete kogumine füüsiliste isikute kohta, et nende suhtes järelevalvet läbi viia, on RAS § 66 lõike 3 kui volitusnormi eesmärgina ette nähtud, s.t kas avaliku korra kaitse läbi ruumiandmete hõive saab nii individuaalsele tasandile taandada (vt eespool alapeatükk 3.3.3.1). Näiteks on eelnevalt alapeatükis 1.3 viidatud, et PRIA kasutab kaldaerofotosid pindalapõhiste põllumajandus- ja maaelu arengu toetuste õigsuse hindamisel, s.t fotosid kasutatakse füüsiliste isikute suhtes õiguslike tagajärgede kohaldamise eesmärgil. Pigem võib isikuandmete kogumine kaldaerofotode näol olla juhuslikult kaasnev nähtus laiema ruumiandmete hõive käigus. Isikuandmeid sisaldavate kaldaerofotode kasutamine sellistel eesmärkidel nagu laiaulatuslik füüsiliste isikute suhtes järelevalve teostamine võib vajada eraldiseisvat volitusnormi.³⁸²

Olenemata sellest, kas isikuandmete kogumine on sihipärane või mitte, langevad Eesti riigi territooriumist kaldaerofotode tegemise ja avalikustamise eesmärgid eespool kirjeldatud ulatuses igal juhul avaliku korra kaitse alla ning on seega legitiimsed eesmärgid PS § 26 lause 2 tähenduses.

3.3.4.3.2. *Sobivus*

Sobivuse kriteeriumi hindamisel tuleb leida vastus küsimusele, kas põhiõigusi riivav õigustloov akt aitab saavutada püstitatud legitiimset eesmärki. Riigikohus on nõuet selgitanud järgmiselt: „Sobiv on abinõu, kui see aitab eesmärgi saavutamisele kaasa. Abinõu sobivus ei tähenda, et see

³⁸² Vt Mikiver, M., 2025.

peab tagama eesmärgi saavutamise igas olukorras. Abinõu on sobimatu siis, kui see üldse ei aita eesmärgi saavutamisele kaasa.“³⁸³ Seega loeb Riigikohus põhiõigust riivava sätte haruharva sobimatuks; Hent Kalmo ja Oliver Kase hinnangul võib seda „seletada ka tõsiasjaga, et kui kohus omistab ise sättele legitiimse eesmärgi, siis valib ta usutavasti niisuguse eesmärgi, mida seadusandja valitud meede vähemalt mõnel määral paistab edendavat“, kusjuures „[m]õnel juhul ongi Riigikohus tuginenud meetme sobivaks pidamisel täpselt samale argumendile, millega ta eelnevalt põhjendab eesmärgi legitiimsust“. ³⁸⁴ Olukorras, kus meetme legitiimne eesmärk ja meetme kirjeldus sisuliselt kattuvad, „ei jää üldse ruumi kõhklusele, kas meede on sobiv“. ³⁸⁵

RAS § 66 lõige 3 sätestab MaRu volituse teostada ruumiandmete hõivet, sh aeropildistamise teel. Kaldaerofotode tegemine ja säilitamine soodustab avaliku korra kaitse raames haldus- ja riigikaitse tegevuse läbiviimist, kuna sel viisil jäädvustatakse nii horisontaalselt kui vertikaalselt topograafiliste nähtuste andmeid (objekti tuvastamine, asukoht, kõrgus, laius, sügavus, omadused jms). Kaldaerofotosid kasutatakse seejuures valdavalt muude kogutud ruumiandmete täpsustamiseks ja kontrollimiseks. Kogutud andmed tuleb kuskil säilitada ja sorteerida, et neid hiljem eesmärgipäraselt kasutada, mistõttu toetab RAS § 67 lõige 1 kui andmete ETAK-isse kandmise õiguslik alus samuti erinevaid avaliku korra kaitse eesmärgil teostatavaid tegevusi. Kuna MaRu saab vajalikud andmed kaldaerofotodelt koguda ning töödelda andmekogu uuendamiseks ning kaartide (sh ortofotode) koostamiseks ameti-siseselt, siis ei ole kaldaerofotosid kui andmete originaalset allikat ning sisendit tingimata vaja avalikustada. Eespool tuvastasime siiski RAS § 73 lõike 1 kui ruumiandmete avalikustamise õigusliku aluse eesmärgina avaliku korra kaitse kontekstis tagada isikute õiguskuulekus, avaliku teabe ning haldustegevuse läbipaistvus ja laiaulatuslik riigikaitse. Kaldaerofotode avalikustamine on sobiv meede nimetatud eesmärkide saavutamisel, kuna avaldab visuaalsel kujul täiendavaid ruumiandmeid, mida tekstilisel, tabeli või vektorkujul edastada ei saa.

³⁸³ Kalmo, H., Kask, O. PSK § 11, komm 41. Vt seal viidatud RKÜKo 3-4-1-6-12, p 179-180.

³⁸⁴ *Ibidem*, komm 42-44.

³⁸⁵ *Ibidem*.

3.3.4.3.3. Vajalikkus

Eespool alapeatükis 3.3.1.2 selgitati, et kuigi riive „vajalikkus“ on ühtlasi IKÜM-i artikli 6 lõike 1 punkti e kui õigusliku aluse kohaldumise eeldus, s.t ebavajalik isikuandmete töötlemine pole seaduslik niikuinii, siis kuivõrd sama tingimust kontrollitakse Eestis riive materiaalse põhiseaduspärasuse raames, siis ühildatakse vastav analüüs käesolevas töös.

Kui eelnevalt on tuvastatud, et põhiõigusi riivav meede on eesmärgi saavutamiseks sobiv, siis tuleb järgmiseks uurida, kas meede on ka vajalik. Riive vajalikkust saab jaatada juhul, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isiku põhiõigusi vähem koormava meetmega, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene.³⁸⁶ Seadusandja peab valima „niisuguse [meetme], mis säästab põhiõigust kõige rohkem“ ehk "meetmega kaasnev põhiõiguse riive [peab] olema mõõdapääsmatu, s.t vajalik“.³⁸⁷ Riigikohus on rõhutanud *ultima ratio*-põhimõtte rakendamist meetme valikul, s.t „[i]ntensiivsemalt põhiõigusi riivavad meetmed on õigustatud üksnes juhul, kui põhiõigusi vähem riivavate vahenditega pole võimalik eesmärki saavutada“.³⁸⁸

Sarnaselt Eesti Vabariigi põhiseadusele tuleneb Euroopa Liidu Kohtu praktikast, et isikuandmete töötlemine on vajalik, kui andmetöötlusega taotletavat eesmärki ei ole mõistlikult võimalik sama tõhusalt saavutada muude vahenditega, mis riivavad vähem andmesubjektide põhiõigusi ja -vabadusi, eelkõige ELPH artiklitega 7 ja 8 tagatud õigust eraelu puutumatusse ja isikuandmete kaitsele.³⁸⁹ Seejuures tuleb töötlemise vajalikkuse tingimust analüüsida koostoimes IKÜM-i artikli 5 lõike 1 punktis c sätestatud „võimalikult väheste andmete kogumise“ põhimõttega, mille kohaselt peavad isikuandmed olema „asjakohased, olulised ja piiratud sellega, mis on vajalik nende töötlemise eesmärgi seisukohalt“.³⁹⁰ IKÜM-i kontekstis on töötlemise „vajalikkust“ täpsustatud ka kui isikuandmete töötlemist vaid „rangelt vajaliku piires“.³⁹¹

Esmalt tuleb analüüsida, kas kaldaerofotode tegemine ja säilitamine on vajalik ruumiandmete hõiveks. Eespool selgus juba, et kaldaerofotod annavad lisandväärtust ruumiandmete kogumisel ja korrigeerimisel, lisainformatsiooni tulenevalt külg-vaates fotode jäädvustamisest ning neid kasutatakse ortofotode kohendamiseks. Teisalt on tegemist üsna hiljuti kasutusse võetud

³⁸⁶ RKPJKo 5-21-10, p 54.

³⁸⁷ Kalmo, H., Kask, O. PSK § 11, komm 45.

³⁸⁸ *Ibidem*. Vt seal viidatud RKÜKo 3-4-1-16-10, p 92.

³⁸⁹ EKo C-252/21, *Meta Platforms Inc. versus Bundeskartellamt*, ECLI:EU:C:2023:537, p 108.

³⁹⁰ *Ibidem*, p 109.

³⁹¹ *Ibidem*, p 126.

aeropildistamise meetodiga (Eestis alates 2006. aastast³⁹², ülemaailmselt taasavastati kaldaerofotod ca 25 aastat tagasi³⁹³), mis seab kahtluse alla kaldaerofotode hädavajalikkuse asjakohaste ruumiandmete hõives, kui ülesannet teostati ka varem edukalt ilma sellist liiki fotodeta. Järelikult võiks teine sama efektiivne, kuid vähem koormav meede, olla tavapärase aerofotode ning aerolaserskaneeringute tegemise jätkamine haldus- ja riigikaitse tegevuse toetamise eesmärgil, mis ei tungi nii intensiivselt isiku koduõue-vaatesse ning võimaldavad siiski ruumiandmeid koguda ning kaarte koostada. Ka „võimalikult väheste andmete kogumise“ põhimõttega oleks kooskõlas isikuandmeid moodustavate fotode kogumata jätmine, kui eesmärki on võimalik sama tõhusalt saavutada ka ilma nendeta.

Olukorras, kus Riigikohtule pole olnud „üheselt ilmne, et esineb teine sama efektiivne meede, mis koormaks küll isikut vähem, kuid aitaks legitiimseid eesmärke sama tõhusalt saavutada“, on Riigikohus esimest meedet vajalikuks pidanud.³⁹⁴ Samas ei saa Riigikohtu hinnangul „alternatiivseid abinõusid [...] välistada (ja piirangut vajalikuks tunnistada) pelgalt abstraktse viitamisega nendega kaasnevatele ohtudele ja kuludele“.³⁹⁵ Sellise kohtupraktika põhjal tuleks selgelt tuvastada, kas ilma kaldaerofotodeta ruumiandmete kogumine ja kaartide koostamine on sama tõhus töömeetod või mitte ning ühese järelduse puudumisel tuleks kaldaerofotod lugeda vajalikuks meetmeks. Kui jaatada kaldaerofotode tegemise vajalikkust, siis tuleb märkida, et neid ei ole eeldatavasti võimalik teha valikuliselt nii, et füüsilisi isikuid ja nende kodusid täiesti vältida. Seda enam, kui andmeid avaliku korra kaitse eesmärgil juba koguda, siis võib olla põhjendatud ka füüsiliste isikute kinnistuid jäädvustada.

Olenemata sellest, kas kaldaerofotode tegemine ja säilitamine osutub vajalikuks või mitte, on teise sammuna vaja uurida, kas kaldaerofotode avalikustamine on vajalik, et tagada avalikkusele piisav juurdepääs ning läbipaistvus ruumiandmete osas. Meetme vajalikkuse hindamisel tuleb arvestada ka seda, kuivõrd koormav on meede kolmandatele isikutele või riigile.³⁹⁶ Kui sisustada ruumiandmete kättesaadavuse vajadust tavainimese jaoks, siis on tema jaoks arvatavasti vajalik eelkõige digitaalne kaart. Ettevõtetal ning erialahuvilistel/-spetsialistidel on eeldatavasti huvi igasuguste

³⁹² Kaldaerofotod. Fotoladu kaardirakendus. – Maa- ja Ruumiamet. <https://fotoladu.maaamet.ee/?basemap=digiaero&minimap=1959%20Kesklinnaagentuur&zlevel=3,25.59659,58.81180&overlay=aasta&valik=2006> (18.03.2025).

³⁹³ Nurminen, K. Oblique Aerial Photographs - an “Old-New” Data Source. – The Photogrammetric Journal of Finland, 2015/24, No 2. Lk 10. [10.17690/015242.1](https://doi.org/10.17690/015242.1) (18.03.2025).

³⁹⁴ Kalmo, H., Kask, O. PSK § 11, komm 50. Vt seal viidatud lahendit RKÜKo 3-4-1-17-13, p 34.

³⁹⁵ *Ibidem*. Vt seal viidatud lahendit RKHKo 3-13-2425/53, p 21.

³⁹⁶ *Ibidem*, komm 46.

andmekogus sisalduvate ruumiandmete vastu. Nagu juba varasemalt põhistatud, siis kald-aerofotode põhjal kogutakse täiendavaid andmeid ja mõõtmeid topograafiliste objektide kohta, kontrollitakse ja korrigeeritakse olemasolevaid andmeid ning tavainimesele pakuvad need kas silmailu või suurendusklaasi võõra inimese koju.

Põhiseaduse § 44 lõikest 1 tuleneb igapäheõigus vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni ning lõike 2 järgi on kõik riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud 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. I. Pilvingu sõnul on AvTS § 3 lõikes 1 sätestatud avaliku teabe mõiste “tunduvalt laiem kui põhiseaduse § 44 lõikes 2 kasutatud mõiste “informatsioon riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute tegevuse kohta””, kuna avalikku teavet “koguneb ja tekib avalikke ülesandeid täites paratamatult palju [...] ka asutustega kokkupuutuvate isikute kohta”.³⁹⁷ Kuigi isikul on PS § 44 lõike 3 alusel õigus tutvuda enda kohta hoitavate andmetega, siis “ei ole otsest põhiseaduslikku kaitset isiku huvil teiste inimeste järgi nuhkida, kuigi teist eraisikut, tema tegevust või tema poolt pakutavat kaupa iseloomustava teabe hankimine võib olla vajalik mõne muu põhiõiguse realiseerimiseks (nt tarbija õigus saada teavet toote ohutuse kohta)”.³⁹⁸ Ka avaliku teabe seaduse eelnõu menetlemisel selgitas tolelaegne siseminister Tarmo Loodus, et “[e]elnõu väljatöötamisel lähtuti põhiseaduse §-s 10 sätestatud demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi, aga ka avatud ühiskonna põhimõttest ehk sellest, et saavutada avaliku võimu teostamisel läbipaistvus ja *võimaldada avalikkusel kontrollida avalike ülesannete täitmist*.”³⁹⁹ Veelgi enam, AKI on rõhutanud, et „[a]valiku teabe hõlbus kättesaadavus on mõeldud ikka avaliku võimu, mitte tema kodanike läbipaistvuse tagamiseks”.⁴⁰⁰ I. Pilvingu hinnangul ei ole “[a]vatud ühiskonna sihiks [...] üksikisiku või äriühingu tegevuse võimalikult suure läbipaistvuse saavutamine, veel vähem tema allutamine avalikkuse valvsa silma kontrollile, vaid inimestele oma elus ja tegemistes õigemate otsuste tegemiseks, samuti avalikus elus osalemiseks vajaliku lähtematerjali pakkumine. Seega on suur vahe, kas teabele soovitakse ligi

³⁹⁷ Pilving, I., lk 76.

³⁹⁸ *Ibidem*.

³⁹⁹ Tupay, P. K., Mikiver, M., lk 166. Vt seal viidatud IX Riigikogu stenogramm, IV istungjärg, 20.09.2000. Avaliku teabe seaduse eelnõu 462 SE esimene lugemine. – www.riigikogu.ee.

⁴⁰⁰ *Ibidem*, lk 174-175. Vt seal viidatud Avaliku teabe seaduse üldjuhend. Tallinn: Andmekaitse Inspeksioon 2010–2014, § 88 p 2. – http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/Avalku%20teabe%20seaduse%20%C3%BCldjuhend%20%2822.10.2014%29_2.pdf.

pääseda pelgalt uudishimust või põhjendatud huvist”.⁴⁰¹ I. Pilving on seisukohal, et “[p]aljas uudishimu ei saa [...] põhiõiguste piirangut õigustada, ükskõik kui laialt me avatud ühiskonna printsiipe mõistame”.⁴⁰²

Seega ei teeni kaldaerofotode avalikustamine otseselt ruumiandmete kui selliste kättesaadavuse eesmärki – mõõdetavad ning kvalifitseeritavad ruumiandmed kogutakse fotodelt juba varem ning koondatakse teistesse andmekogu sektsioonidesse ning kaartidele. Erialaspetsialistid leiavad vastavad vajalikud andmed andmekogust üles ilma fotosid vaatlemata (fotodelt endilt neid võib-olla välja ei loekski ilma arvutialgoritmidega) ning tavainimesed ei vaata fotosid nendelt täiendavate ruumiandmete kogumise eesmärgil, vaid peamiselt uudishimu rahuldamiseks. Kuigi kaldaerofotod pakuvad täiendavat visuaalset teavet, mida muul kujul edastada ei saa, on kaheldav, kas tegemist on sellise teabega, mida on avaliku korra kaitse eesmärgil või PS §-s 44 sätestatud põhiõiguse tagamiseks vaja avalikkusega jagada.

H. Kalmo ja O. Kask on selgitanud, et mittevajalik on meede siis, kui mõni teine meede piirab käsitletava põhiõiguse kandjaid vähem, samas kui kolmandaid isikuid ei riivata üldse.⁴⁰³ Siinkohal tasub viidata ka asjale 3-4-1-3-04, kus Riigikohus kontrollis abinõu vajalikkust olukorras, kus riive tekkis seaduse muutmisel, võrreldes enne ja peale seaduse muutmist kehtinud meetmeid, s.t kas varasem meede oli vähem põhiõigusi piirav, kuid sama efektiivne abinõu eesmärgi saavutamiseks.⁴⁰⁴ Eespool alapeatükis 3.3.4.3.1 on mainitud, et kaldaerofotod tehti avaandmetena kättesaadavaks 2018. aastal eesmärgiga hõlbustada ruumiandmete kasutamist erasektori poolt ning et enne seda sai ETAK-i andmetele ligi vaid tasulise päringu alusel. Kuigi seadusmuudatusega püüeldud eesmärgid on legitiimsed, siis leiab magistr töö autor, et kõiki andmeid ei saa ühtemoodi käsitleda ning ülejäänud ETAK-i andmete kontekstis ei olnud siiski õigustatud avalikkusele tasuta kättesaadavaks teha kaldaerofotosid, mis sisaldavad isikuandmeid. Seega oli vähem PS §-s 26 sätestatud põhiõigust riivav, kuid sisuliselt sama efektiivne abinõu, kaldaerofotode avalikustamine tasulise päringu alusel, sest ükski taotleja ei jäänud andmetest ilma ning pidi vaid arvestama teatava ajakulu ning tasuga, mis isikuandmetele ligipääsu taotlemisel on igati mõistetav ohverdus.

Järelikult tuleb kaldaerofotode geoportaalil avalikustamist ning taaskasutamiseks kättesaadavaks tegemist pidada mittevajalikuks meetmeks kolmel põhjusel: esiteks on kaldaerofotodelt kogutavad

⁴⁰¹ Pilving, I., lk 76.

⁴⁰² *Ibidem*, lk 84.

⁴⁰³ Kalmo, H., Kask, O. PSK § 11, komm 46.

⁴⁰⁴ *Ibidem*, komm 50. Vt seal viidatud lahendit RKPJKo 3-4-1-3-04, p 33.

ruumiandmed avalikustatud ning taaskasutamiseks kättesaadavad ETAK-is ka ilma kaldaerofotosid endid avalikustamata; teiseks ei edasta kaldaerofotod visuaalselt eeldatavasti muud täiendavat teavet, millele PS §-s 44 sätestatud põhiõiguse kandjatel on õigus nõuda ligipääsu, või mida avaliku korra kaitse eesmärgil tuleks avaldada; ning kolmandaks, juhul kui kellelgi on põhjendatud huvi kaldaerofotosid näha, siis on võimalik neile juurdepääs anda ka päringu alusel, mis riivab põhiõiguse kandjaid vähem kui fotode tingimusteta avalikustamine.

3.3.4.3.4. Mõõdukus

Kuigi eelnevalt leiti, et isikuandmeid sisaldavate kaldaerofotode avalikustamise vajalikkus on küsitav, siis liigutakse siiski edasi mõõdukuse analüüsiga. Privaatsus ja andmekaitse ei ole absoluutsed õigused, mistõttu tuleb neid tasakaalustada teiste konkureerivate avalike huvide vastu, nagu läbipaistvus ja õigus saada teavet⁴⁰⁵, s.t isikuandmete kasutamise ja andmekaitse vahel tuleb leida kompromiss. Põhiõiguse riive põhiseadusepärasuse testi kolmanda astmena kontrollitakse riive mõõdukust ehk proportsionaalsust kitsamas tähenduses. Selleks pannakse ühele kaalukausile põhiõigusesse sekkumise ulatus ja intensiivsus ning teisele eesmärgi tähtsus⁴⁰⁶ ja otsustatakse, kumb kaalub teise üles. Riigikohus on öelnud, et „[m]ida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused“.⁴⁰⁷ Seega pole „[o]tsustav [...] see, kas riive on vähese ulatuse või intensiivsusega, vaid see, kas meetmega saavutatud legitiimne eesmärk (kasu) kaalub üles riivest tingitud kahju“.⁴⁰⁸

H. Kalmo ja O. Kask on vastavat kaalumist kahe suuruse vahel kirjeldanud järgmiselt: „eesmärgi tähtsus“ kaalukausil ei iseloomusta mitte väärtust kui sellist, vaid kasu või kollektiivse hüve suurenemist, mille põhiõigusi riivav meede tingib; kaalumise tagab selle, et „põhiõigusi ei ohverdataks pelgalt selleks, et edendada kasinal määral mõnd iseenesest legitiimset eesmärki“, teisisõnu, et „piiranguga kaasneva kasu ja kahju vahel on mõistlik suhe, vahekord, proportsioon“.⁴⁰⁹ Kaalumise jaoks on vaja riive intensiivsus mingil moel kvantifitseerida, kuid sageli aitab seda hoomata hoopis riive iseloomustamine ning riivet vähendavate asjaolude kirjeldamine.⁴¹⁰

⁴⁰⁵ Santos, C., Rapp, L. Lk 293.

⁴⁰⁶ RKÜKo 3-18-477, p 77.

⁴⁰⁷ RKPJKo 5-20-7, p 58.

⁴⁰⁸ Kalmo, H., Kask, O. PSK § 11, komm 51.

⁴⁰⁹ *Ibidem*.

⁴¹⁰ *Ibidem*, komm 52 ja 53.

3.3.4.3.4.1. Kaldaerofotode tegemise ja säilitamise mõõdukus

Võrreldes ülejäänud ruumiandmete kogumise viisidega seisneb kaldaerofotodega püüeldav kasu juba olemasolevate ruumiandmete täiustamises riigi poolt. Nimelt kasutatakse kaldaerofotosid ortofotode korrigeerimiseks ja seeläbi digikaartide koostamiseks ning need aitavad täpsustada ning ajakohastada riigi valduses olevaid andmeid üldist tähtsust omavate topograafiliste nähtuste kohta. Seega väljendub tegevuse tegelik mõju riiklike kaartide täpsuses ning õigsuses kui ka muude ETAK-is kogutud ruumiandmete ajakohasuses, millest on kasu kõigile kaartide ning ruumiandmete kasutajatele.

Kaldaerofotode seostamisel katastriüksustega ning säilitamisel riigi andmekogus nii, et riigiametnikud saavad paralleelselt kinnistusraamatust teabe jäädvustatud kinnistute omanike kohta, moodustab eraelu puutumatus riive. Kuna riive piirdub vaid riigi poolt isikute kohta teabe saamisega, siis ei ole see kaugeltki nii intensiivne kui kaldaerofotode avalikustamine geoportaalis, sest kasutajate arv on oluliselt väiksem. Arvestades, et riigiametnikele on eeldatavasti kehtestatud ka piirangud seoses riiklike andmekogude kasutamisega, s.t mis eesmärgil võib riigi valduses olevat teavet otsida ja kasutada, siis peaks olema tagatud võimalikult minimaalne eraelu puutumatus riive, s.t muudel eesmärkidel kui avaliku korra kaitse isikuandmeid ei töödelda.

Võrreldes eesmärgi tähtsust (ruumiandmete täpsustamine) ja riive intensiivsust on riivist tingitud kasu antud juhul suurem kui kahju. Riiklike kaartide ning ruumiandmete andmekogu ajakohase ning tõetruuna hoidmine on nii riigi julgeoleku, halduse kui igapäevase asjaajamise huvides, kusjuures teavet kasutavad nii riigiametnikud kui eraisikud. Kaldaerofotode olemasolu selliselt, et neid kasutatakse vaid riigi poolt otstarbepäraselt ruumiandmete ja kaartide korrigeerimiseks ning puudub võimalus nende kasutamiseks muul viisil, muudab eraelu puutumatus riive minimaalseks. Seega on tegemist proportsionaalse riivega.

3.3.4.3.4.2. Kaldaerofotode avalikustamise mõõdukus

I. Pilving on teabenõude kontekstis selgitanud, et isikuandmetele juurdepääsu võimaldamisel tuleb omavahel kaaluda teabenõudja huvi andmetele juurdepääsu vastu ning andmesubjekti huvi info varjamiseks.⁴¹¹ Kaldaerofotode avalikustamisega kaasnev kasu väljendub antud juhul PS §-s 44 sätestatud põhiõiguse (õigus informatsioonile) tagamises, s.o riigi positiivse soorituskohustuse

⁴¹¹ Pilving, I., lk 85.

täitmisel.⁴¹² Avaliku korra kaitse raames suurendab kaldaerofotode avalikkus eeldatavasti seaduskuulekust, haldustegevuse läbipaistvust ja riigi julgeoleku tagamist. Seejuures vähendab kaldaerofotode avalikustamine erinevusi kättesaadavas teabes ning võimaldab erineva taustaga inimestel saada kasu sellistest uutest vaatepunktidest.⁴¹³ Tegelik mõju on, nagu eespool kirjeldatud, lihtsasti kasutatav geoportaal, kus huvilised saavad kaldaerofotosid aadressi järgi otsida ja vaadata; fotodelt kogutud teisesed ruumiandmed on kättesaadavad ka ETAK-i kui andmebaasi alla laadimisel, sh teemade kaupa, kuid sellist võimalust kasutavad eeldatavasti vaid asjatundjad.

Omaette küsimus on, kas tegemist on „kasu“ kui sellisega – fotosid vaadatakse eeskätt uudishimu rahuldamiseks ning pigem harvad on juhud, kus need hädavajalikku teavet edastavad või mingisuguseid protsesse hõlbustavad (nt ülaltoodud näide PRIA toetuste abikõlblikkuse hindamisest, kusjuures selles kontekstis kasutab fotosid riik ise ja mitte erasikud). Võrreldes näiteks äriregistris avaldatava informatsiooniga, ei ole üldsusel konkreetset põhistatud vajadust saada juurdepääs kaldaerofotodele kui teabele ning seda teavet kasutatakse ka otstarbepäraselt kordades vähem. RAS-i seletuskirjas on seoses INSPIRE direktiivi alusel andmete avalikustamisega öeldud, et „[e]namiku võrguteenuste tarbijate huvid saavad rahuldatud tasuta otsingu- ja vaatamisteenuste kaudu. Tasuliste teenuste tarbijatena näeme täna eelkõige neid ettevõtjaid, kellel on igapäevase majandustegevuse käigus võimalus Maa-ametilt saadud ruumiandmetele anda lisaväärtus“.⁴¹⁴ Seega on ka seadusandja tunnistanud, et üldsuse huvide rahuldamiseks piisab ruumiandmete vaatamisest ning nende allalaadimine, transformeerimine ja muu ei ole vajalik, mis toetab seisukohta, et andmeid ei kasutata keerulisemaks andmeanalüüsiks.

Sellega tuleb kõrvutada PS §-s 26 sätestatud eraelu puutumatus riive ning selle intensiivsus. Isikuandmeid sisaldavate andmekogude kontekstis kujutab M. Mikiveri hinnangul „[o]tsejuurdepääsu andmine [...] intensiivsemat riivet kui andmete väljastamine“, sest isikuandmete väljastamisel tehakse igakordselt asjaolude pinnalt otsus, kas ja kuidas neid õiguspäraselt avaldada, samas kui „andmekogule otsejuurdepääsu andes avatakse piltlikult öeldes üks varakambrisse, kus [...] saab seal talletatud andmeid kasutada kas neid vaadates, nendest [...] koopiaid tehes vmt“.⁴¹⁵ Samamoodi oleks geoportaal isikuandmeid sisaldavate kaldaerofotode tasuta taaskasutamiseks

⁴¹² Siitam, N., Vene, E. PSK § 44, komm 12 ja 14. – Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020.

⁴¹³ Kleinschroth jt. Lk 7. Vt seal viidatud O'Hagan, L. Serafinelli, E. Drone views: a multimodal ethnographic perspective. – Visual Communication, 2021. <https://eprints.whiterose.ac.uk/179196/> (30.03.2025).

⁴¹⁴ Ruumiandmete seaduse eelnõu. Seletuskiri. 890 SE I. Lk 40.

⁴¹⁵ Mikiver, M., 2023, lk 72.

kättesaadavaks tegemisega võrreldes oluliselt vähem intensiivne riive kaldaerofotodele juurdepääsu andmine põhjendatud ja/või tasulise päringu alusel. Riivet vähendavate asjaoludena saab välja tuua järgmise: fotode päringu alusel, sh tasu eest, väljastamine; fotode hägustamine või resolutsiooni vähendamine; fotode eemaldamine geoportaali kaardirakendusest; fotode taaskasutamisele tingimuste seadmine ja nende aktiivne kommunikeerimine geoportaali kasutajatele; kinnistusraamatus päringute tegemise raskendamine (tasu tõstmine või õigustatud huvi põhistamine). Seega on käesoleval ajal kaldaerofotode avalikustamise viis võrdlemisi intensiivne riive, kuna eranditult kõik fotod avalikustatakse, seejuures originaalkujul ning tasuta, neid on geoportaalis lihtne konkreetse kinnistuga kokku viia ja kinnistusraamatus kinnistu omanikuga ning nende kasutamist ei ole kuigi palju piiratud.

X-GIS kaardirakenduses näeb nn „Maainfo“ kaardil kaldaerofotosid kõrge resolutsiooniga ning kuigi neid ei saa alla laadida, on võimalik neist teha kuvatõmmiseid. Fotolao kaardirakenduses saab madalama resolutsiooniga kaldaerofotosid ka alla laadida, samuti on geoportaalis võimalik alla laadida ETAK-i ruumiandmeid erinevas formaadis, kusjuures ka „kogu Eesti andmestik korraga“⁴¹⁶, mis jätab magistritöö autorile mulje, et massialalaadimise piirangut ei ole. See-eest ilmneb, et ETAK-is kui andmebaasis on kättesaadavad vaid vektorkujul andmed, s.t mitte kaldaerofotod; fotodele saab ligi vaid läbi geoportaali kaardirakenduste. Fotolao kaardirakenduses fotosid alla laadides ning geoportaalis ETAK-i andmeid alla laadides⁴¹⁷ tuleb enne nõustuda avaandmete kasutamise litsentsilepingu⁴¹⁸ tingimustega. Nende kohaselt võib litsentsisaaja kasutada andmeid „tasuta, kasutaja valitud kõlbelisel eesmärgil, kooskõlas seaduste ja heade tavadega“, mis iseenesest hõlmab kohustust kasutada andmeid kooskõlas isikuandmete kaitse regulatsiooniga, kuid kasutajad ei ole kaldaerofotode kvaliteedist isikuandmetena eeldatavasti teadlikud. Lisaks võib litsentsisaaja „teha andmetest tuletisi, sobitada andmeid kokku oma toodete või teenustega, kasutada andmeid ärilisel või mitte-ärilisel eesmärgil, andmeid edasi levitada“. Litsentsisaajal on kohustus andmete publitseerimisel ja edasi levitamisel viidata andmete päritolule. MaRu kaldaerofotode vaatamise lisapaketi paigaldamisel nõustub tarkvara kasutaja lisaks selle

⁴¹⁶ Laadi ETAK andmed alla. – Geoportaal. Maa- ja Ruumiamet. <https://geoportaal.maaamet.ee/est/Ruumiandmed/Eesti-topograafia-andmekogu/Laadi-ETAK-andmed-alla-p609.html> (23.03.2025).

⁴¹⁷ *Ibidem*.

⁴¹⁸ Maa- ja Ruumiandmete avaandmete litsents, 01.01.2025. – Geoportaal. Maa- ja Ruumiamet. <https://geoportaal.maaamet.ee/avaandmete-litsents> (23.03.2025).

litsentsilepingu⁴¹⁹ tingimustega. Magistritöö autor ei leidnud ühestki kohast spetsiifilist viidet kaldaerofotode (või muude ruumiantmete) kui isikuandmete töötlemise juhiste.

Igasugune avalikustatud kaldaerofotode taaskasutus riivab isiku eraelu puutumatust, kuid eriti suurt ohtu füüsilisele isikule ja tema kodule kehastab fotode potentsiaal abistada süütegude toime panemist. Vandeviveri ülevaate kohaselt on veebipõhiseid kaardirakendusi uute sihtmärkide valimiseks kasutanud näiteks Iraagi ja Palestiina militantide rühmitused terrorirünnakute organiseerimisel, graffiti kunstnikud ja poevargad kui ka murdvargad, uurides eriti hoonete sissepääsusi.⁴²⁰ Vargad otsivad reeglina sihtmärke oma teadlikkuse ruumis, mis kujuneb välja igapäevaste tegevuste ja ringi liikumiste käigus, kuid fotodel põhinevad kaardirakendused nagu Google Maps ja Google Street View võimaldavad varastel tutvuda seni võõraste piirkondadega, mistõttu võib potentsiaalsete sihtmärkide arv laieneda.⁴²¹ Stijn van Daele jt. uuringu tulemustena selgus siiski, et osalejad ei pöördunud spontaanselt Google Mapsi ja Street View poole varguse sihtmärkide otsimiseks ning isegi vastava juhise olemasolul jäid osalejad peamiselt juba tuttavate piirkondade piiridesse ehk ei uurinud sihtmärke oma teadlikkuse ruumist väljaspool.⁴²² Seega on vähetõenäoline, et kaldaerofotode avalikkus just murdvarguste toimepanemist soodustab.

Autori hinnangul kaalub kaldaerofotode avalikustamisega kaasnev eraelu puutumatuse riive kokkuvõttes üles tegeliku ühiskondliku kasu, mis riivest võrsub. Kaldaerofotode avalikustamine riivab praktiliselt kõiki Eesti inimesi ning ühteaegu peaks riivest tulenema kasu kõigile Eesti inimestele läbi täiendava avaliku teabe, mis on kättesaadav. See-eest kasutab vastavat teavet vaid osa nendest inimestest ning otstarbepäraselt ja mitte vaid uudishimust veel väiksem läbilõige kasutajatest. Selliselt on tegemist kogu elanikkonna eraelu puutumatuse riivega nende vähete inimeste kasuks, kes vahel geoportaalist huvipakkuvaid aadresse otsivad ning vaatlevad. Alapeatükis 2.2 selgus, et kuigi Eesti elanikkonnal on riigi vastu usaldus isikuandmete töötlemisel,

⁴¹⁹ KaldAerofotode lõppkasutaja litsentsileping. – Geoportaal. Maa- ja Ruumiamet. <https://geoportaal.maaamet.ee/est/teenused/tarkvaralisad-gis-tarkvaradele/arcmap/kaldaerofotod/kaldaerofotode-loppkasutaja-litsentsileping-p529.html> (23.03.2025).

⁴²⁰ Vandeviver, C., lk 5. Vt seal viidatud Kindynis, T. Ripping up the Map: criminology and cartography reconsidered. – British Journal of Criminology, 2014/54, No 2. <https://doi.org/10.1093/bjc/azt077> (30.03.2025); Michaels, J. Police: Burglar used Google Maps to case upscale suburban homes. – Chicago Sun-Times 27.09.2011. <http://www.suntimes.com/news/metro/7911068-418/police-burglar-used-online-maps-to-case-upscale-suburban-homes.html>.

⁴²¹ *Ibidem*. Vt seal viidatud Brantingham, P. L., Brantingham, P. J. Notes on the Geometry of Crime. – Brantingham, P. J., Brantingham, P. L. (toim). Environmental Criminology. Beverly Hills: Sage Publications 1981.

⁴²² Vandeviver, C., lk 6. Vt seal viidatud Van Daele, S. jt. Technische hulpmiddelen en doelwitselectie bij woninginbraak: een experimenteel onderzoek naar de invloed van Google Maps en Google Street View. – Tijdschrift voor Criminologie, 2012/54, No 4. <https://www.boomportaal.nl/doi/10.5553/TvC/0165182X2012054004006>.

siis on nad tundlikud oma koduse aadressi avalikustamise suhtes ning seega tõenäoliselt ka kodu nõ paljastavate kaldaerofotode osas. Seejuures näevad inimesed ohtu privaatsusele andmete kombineerimises, mitte-eesmärgipärasel kasutamises ja võõrastesse kättesse sattumises, mida kõike kaldaerofotode avalikustamine ja taaskasutamiseks kättesaadavaks tegemine võimaldab.

Isikuandmed kui kaldaerofotode tahtmatu kõrvalprodukt peab olema kaitstud – hetkel ei vasta riive ulatus selle eesmärgile, s.t kaldaerofotode toorkujul avalikustamisega geoportaalil minnakse kaugemale kui vajalik, et asjakohaseid ruumiandmeid avaliku korra kaitse eesmärgil avalikkusega jagada. Vaid olukorras, kus riik kasutab füüsiliste isikute suhtes järelevalve tegemiseks kaldaerofotode poolt edastatavat visuaalset teavet, mis muudeks ruumiandmeteks ei tõlgendu, on läbipaistvuse huvides õigustatud anda ka füüsilistele isikutele juurdepääs fotodele; autori teada täna veel selline järelevalve aset leia ning enne, kui õigustada seetõttu kaldaerofotode avalikustamist, tuleb lahendada küsimus, kas selline järelevalve ise üldse õiguspärane on (vt eespool alapeatükid 3.3.3.1 ja 3.3.4.3.1). Alternatiivselt oleks võimalik fotod jätta avalikustama ning neile, kel on tõeline vajadus fotosid teabena kasutada, päringu alusel need väljastada. Seega ei ole riivega kaasneva kahju ja kasu vahel mõistlik vahekord, kuivõrd isikuandmeid avaldatakse massilisel hulgal ning mis tahes eesmärgil edasi töötlemiseks vähetähtsa, kui mitte olematu, kasu nimel. Järelikult on PS §-s 26 sätestatud eraelu puutumatus riive ebaproportsionaalne, s.o oluline.

3.3.4.3.5. Selgitustaotluste vastuste analüüs

Seoses magistr töö autori poolt tehtud selgitustaotlustega avaldas MaRu seisukohta, et aerofotode näol ei ole tegemist isikuandmetega, mis võiksid kahjustada andmesubjekti eraelu puutumatus.⁴²³ Sama leidis AKI: „Juhul kui kaldaerofotod tuleks teatud kontekstis lugeda isikuandmeteks, siis inspeksiooni hinnangul ei kahjusta kaldaerofotode avalikustamine oluliselt isiku eraelu puutumatus.“⁴²⁴ Siinkohal on paslik käsitleda AKI seisukohti, et paremini selgitada PS §-s 26 sätestatud õiguse eraelu puutumatus riive olulisust. AKI põhjendas oma seisukohta järgmiselt: „Samaväärne olukord tekib ka juhul, kui isik näeb tänaval liikudes (või kõrgema hoone aknast vaadates või kopteri / drooniga üle lennates) konkreetse isiku kinnistul olevaid esemed ning teeb omaniku andmete saamiseks päringu kinnistusraamatusse. Seega fotode hägustamisel või nende kättesaadavuse piiramisel ei ole mingit mõtet. Kaldaerofotod on tehtud ühest konkreetsest

⁴²³ Maa-ameti 27.08.2024. a vastus selgitustaotlusele nr 8-3/24/9838-2 (autori valduses). Lk 1.

⁴²⁴ Andmekaitse Inspeksiooni 16.12.2024 vastus pöördumisele nr 2.2-9/24/3030-2 (autori valduses). Lk 1.

ajahetkest ning fotode resolutsioon on oluliselt madalam kui näiteks Google Street View's nähtavad fotod.“⁴²⁵

Magistritöö autor lükkab viidatud põhjendused ümber. Esiteks ei nõustu autor sellega, et tegemist on tavapärase vaatega, mida isik tänaval liikudes näeb – fotojäädvustused kinnistutest on tehtud 500-3100 meetri kõrguselt lennukist, s.o oluliselt teisest vaatenurgast, mis võib paljastada fakte, mida lihtsalt tänaval kinnistust möödudes silm ei seleta. Selliselt on kaldaerofotod suunatud ka mitmekorruseliste hoonete fassaadile ning katusele, kusjuures tänavatasandilt need tingimata vaatevälja ei jää, ning lennukilt tehtud fotod edastavad infot kinnistute sisehoovide kohta, mis on tänaval mööduja eest tihtipeale kõrge aia või hekiga varjatud. Santos ja Rapp on tabavalt öelnud, et satelliidipildid pakuvad inimkonnale jumala-sarnaseid vaateid ülalt.⁴²⁶ Probleemi aktuaalsust ilmestab hästi Google Street View kaasus Jaapanis, kus Google väitis samuti enda kaitseks, et nende kaamerad jäädvustavad sama teavet, mida iga tänaval mööduja näeks. Jaapani valitsus ei nõustunud sellise retoorikaga, kuivõrd Google Street View kaamerad jäädvustasid fotosid umbes 2,45 meetri kõrguselt (kusjuures enamus inimesi on alla 2 meetri pikad), 360-kraadise vaatega ning kõrge resolutsiooniga, s.t inimvõimekuse piire ületades.⁴²⁷ Eeltoodust tulenevalt nõudis Jaapani valitsus, et Google pildistaks kogu riigi uuesti, sellest elanikke eelnevalt ette teavitades ja kaamerate kõrgust 2,45 meetrilt 2,05 meetrile vähendades, kuna originaalkõrgus võimaldas jäädvustada rohkem kui inimsilmale nähtav ning riivas seega isikute privaatsust kõrgete aedade ja müüride taha piilumise kaudu.⁴²⁸ Järelikult ei saa lennuki pardalt tehtud fotosid kuidagi võrrelda tänaval liikleja perspektiiviga, s.t kaldaerofotod kujutavad endast oluliselt suuremat riivet isiku eraelu puutumatusesse.

Liikudes siit edasi, on äärmiselt ebatõenäoline, et mõni inimene saaks kaldaerofotoga samaväärse vaate kõrgest hoonest, helikopteri pardalt või drooniga. Esiteks ei ole vaade isegi mitmekorruselise hoone katusele võrdsustatav kuni 3km kõrguselt maapinnast tehtud kaldaerofotoga ning on piiratud vaid ühe asukohaga. Pealegi asuvad praktiliselt ainsad “pilvelõhkujad” Eestis Tallinna kesklinnas. Teiseks, helikopteriga ringisõitmine on äärmiselt kallis teenus ning vaid mõned eestlased omavad oma helikopteri. Seega ei saa sellist utoopilist alternatiivi kaldaerofotodega sarnase vaate saamiseks üldse käsitleda, kuivõrd ükski Eesti inimene ei maksaks tuhat eurot⁴²⁹, et lihtsalt huvi

⁴²⁵ Andmekaitse Inspektsiooni 16.12.2024 vastus pöördumisele nr 2.2-9/24/3030-2 (autori valduses). Lk 1.

⁴²⁶ Santos, C., Rapp, L., lk 293.

⁴²⁷ Alvarez León, L. F., lk 10.

⁴²⁸ Elwood, S., Leszczynski, A., lk 10.

⁴²⁹ Lennud helikopteriga. Teenused. – OpenSky. <https://opensky.ee/lennud-helikopteriga/> (17.03.2025).

pärast mõne kinnistu kohalt üle sõita. Droonid on küll kergema vaevaga tavainimesele kättesaadavad kui helikopterid, kuid ka neid ei lennuta iga Eesti inimene, kuivõrd see nõuab investeringuid ja drooni kasutama õppimist. Pealekauba ei ole droone lubatud igal pool lennutada. Näiteks ei või avatud kategooria reeglite järgi droone lennutada kõrgemal kui 120 meetrit maapinnalt ⁴³⁰ ja teatud tüüpi droone võib kätendada vaid vähemalt 150 meetri kaugusel elu-, kaubandus-, tööstus- ja puhkepiirkondadest⁴³¹, kusjuures ka drooniga pilte ning videoid tehes tuleb järgida isikuandmete töötlemise reegleid. Drooniga isiku kohta andmete kogumine võib äärmuslikel juhtudel kvalifitseeruda isegi eraviisiliseks jälitustegevuseks (KarS § 137) või ahistavaks jälitamiseks (KarS § 157³), mis on kuriteod.⁴³² Seega ei saa droonid tingimata pakkuda sama vaadet sisehoovidesse ning kinnistutele, mis kaldaerofotod, kuna see pole seaduslik.

Viimaks, kaldaerofotode avalikustamise olemuslik riive seisneb selles, et jäädvustused on kogu maailmale Eesti geoportaalis kättesaadavad. Seega olenemata sellest, kas samasugust vaadet võimaldab ka tänaval kinnistust möödumine või, äärmiselt erakordsel juhul, helikopteri või drooniga kinnistust mööda sõitmine, kumbki neist ei hõlma tingimata vaadete jäädvustamist fotodena ning mitte mingil juhul riiklikus infosüsteemis koos katastriüksuse ja aadressiga avalikustamist taaskasutamiseks.

Eraelu puutumatus riivet süvendab antud kontekstis kõige enam geoportaali kasutamiskihtsus. Iga elementaarsete arvutioskustega inimene ükskõik kus maailmas võib otsida Eesti geoportaali URL-i veebis, siseneda kaardirakendusse, sisestada otsingulahtrisse ühe aadressi või valida asukoha kaardil ning ligi pääseda suurele kogusele kaldaerofotodele, mis kinnistut kujutavad. Selleks ei pea lugema mingeid kasutustingimusi (v.a fotolao kaardirakenduses fotosid alla laadides), sh isikuandmete edasise töötlemise kohta, fotodest saab teha kuvatõmmiseid või neid alla laadida ja kasutada pea ükskõik millisel eesmärgil. Asjaolu, et kaldaerofotod on tehtud ühest ajahetkest ning ei kajasta muutusi ajas (kuigi iga-aastaselt tehakse siiski uued fotod), ei vähenda riivet, kuna jäädvustamise aja hetkega need edastavad selles ajas kehtivaid isikuandmeid ning kinnistu omadused vaevalt ajas oluliselt niikuinii muutuvad (inimesel on ikka sama auto, sama põllumasin, samad lapsed, samad loomad, sama lipp väljas jne, mis ka eelmine aasta). Seejuures võib I. Pilvingu

⁴³⁰ 24. mai 2019. aasta Komisjoni rakendusmäärus (EL) 2019/947 mehitamata õhusõidukite käitamise normide ja menetluste kohta. – ELT L 152, lk 45–71. Lisa 1, A osa „Mehitamata õhusõidukite süsteemide käitamine avatud kategoorias“, UAS.OPEN.010 „Üldsätted“, punkt 2.

⁴³¹ *Ibidem*. Lisa 1, A osa „Mehitamata õhusõidukite süsteemide käitamine avatud kategoorias“, UAS.OPEN.040 „Mehitamata õhusõidukite süsteemide käitamine A3-alamkategoorias“, punkt 2.

⁴³² Juhend kaamerate kasutamise kohta. – Andmekaitse Inspektsioon. Lk 24. <https://www.aki.ee/isikuandmed/juhendid-ja-materjalid/juhend-kaamerate-kasutamise-kohta> (23.03.2025).

hinnangul “isiku jälgimine ja avalikkuses tema tegevuse kajastamine mõjuda külmutavalt põhivabaduste nautimisele, sest võimude või avalikkuse tähelepanu objektiks sattunud isik ei julge neid kasutada”.⁴³³

Seega ei päde AKI loogika, justkui teoreetiline võimalus inimesel ise konkreetse kinnistu asukohta kohale minna ja oma silmaga asju näha nullib ära kaldaerofotode avalikkusest tingitud eraelu puutumatus riive. Tänaval jalutades ümbritseva imetlemine ei ole taunitav tegevus. Geoportaali võlu ja valu seisneb aga asjaolus, et kogu Eesti territoorium on jäädvustatud ja veebis kättesaadav ühe hiireklõpsuga ja tasuta, ilma arvuti tagant püsti tõusmata. See tähendab, et uudishimulik inimene ei pea mööda Eestit ringi sõitma, planeerima ning aega ja kütuseraha kulutama, et kinnistute kohta teavet koguda. Kui keegi sellised pingutused siiski teeks, poleks ka selline detektiivitöö ühiskondlikult aktsepteeritav ning kukuks välja kui jälitustöö – geoportaalis teiste järgi nuhkimist ei ole põhjendatud teisiti kvalifitseerida. Viitame järjekordselt telesaate “Pealtnägija” episoodile, kus Eesti geoportaalis avalikustatud kaldaerofotosid ettevõtja Parvel Pruunsilla kodust kasutati isiku ja tema vara suuruse ja koosseisu kohta teabe jagamiseks riiklikus televisioonis⁴³⁴ – ühes kohas tasuta kättesaadavad ning lihtsasti füüsiliste isikutega seostatavad kaldaerofotod on võimas tööriist inimeste eraelu puutumatus riivamiseks.

Andmekaitse Inspektsioon leidis, et “[k]aldaerofotode põhjal on kinnistul olevad esemed tuvastatavad üldiste tunnuste järgi (on üldiselt näha, et kinnistul oli pildistamise ajal nt batuut, kärud, murutraktor või sõiduk sh on keeruline või võimatu tuvastada isegi sõiduki marki jne), mistõttu ei saa sellise teabe avalikustamine fotodel kuidagi kinnistu omanikku kahjustada. Lisaks ei pruugi kinnistul olevad esemed üldse kuuluda kinnistu omanikule”.⁴³⁵ Sellisele järeldusele tuleb kategooriliselt vastu seista. Isikut kahjustab sellise teabe avalikustamine seetõttu, et sellega avaldatakse, et inimese omandis on murutraktor või sõiduk – varga jaoks ei ole alati oluline, mis marki tootega tegu on, s.t talle piisab teadmisest, et on, mida varastada. Teatud brändi tooteid on seejuures võimalik fotodelt tuvastada ka vaid nende kuju ja omaduste põhjal, nt Tesla sõiduaudod või muud kallid sportautod. Tegemist pole vaid varaste jaoks relevantse teabega. Näiteks batuudi, lapsekäru või mänguväljaku põhjal saab teha järeldusi, et kinnistul elavad lapsed, mis on omakorda intiimne perekonna- ja eraelu puudutav ning potentsiaalselt laste turvalisust ohustav teave. Mõned muud atribuudid, nagu hobusetreiler või paadihaagis kinnistul, annavad teavet isiku muude

⁴³³ Pilving, I., lk 80.

⁴³⁴ Telesaade “Pealtnägija“, episood 932, esmaeeter 02.04.2025. – ERR arhiiv.

⁴³⁵ Andmekaitse Inspektsiooni 16.12.2024 vastus pöördumisele nr 2.2-9/24/3030-2 (autori valduses). Lk 1.

tegevuste ning potentsiaalse vara olemasolu kohta. Kuivõrd olemasoleva kvaliteediga kaldaerofotod edastavad kõike seda olulist ja intiimset teavet, ei enneta riivet järelikult ka fotode väidetavalt „madal resolutsioon“. Kokkuvõttes tuleb järeldada, et tänapäeva infoühiskonnas ei tasu alahinnata, kui palju teavet fotod võivad edastada ning kui palju järeldusi inimese kohta nende põhjal teha saab.

Lisaks väitis AKI, et “[p]elgalt kinnistu omaniku nime teades ei ole võimalik kaldaerofotode põhjal ka konkreetset isikut kuidagi profileerida“. Nagu eespool välja toodud, saab kaldaerofotode alusel teha järeldusi isiku omandi koosseisu, pere ja tegevuste kohta. Seejuures ei toimu profileerimine kunagi vaid ühe andmestiku põhjal, vaid liidetakse teiste andmekogumitega – koos kinnistusraamatu, äriregistri, ühismeedia ja muu teabega saab inimese kohta luua põhjaliku profiili. Sellise info põhjal saab teha näiteks turundusotsuseid, kuid teave on kasulik ka kurjade kavatsustega isikutele. Samuti tuleb rõhutada, et analüüsitud eraelu puutumatus riive kontekstis ei piisa tagantjäreli järelevalve teostamisest isikuandmete kuritarvitajate osas, vaid fotodele juurdepääs kui selline tuleb piirata, kuna see juba olemuslikult riivab isiku privaatsust oluliselt, olenemata sellest, kuidas kaldaerofotodelt saadud teavet kasutatakse.

3.3. Toimingu formaalne õiguspärasus

Juhul kui toimingute volitusnormid osutuvad põhiseadusvastaseks, ei saa olla õiguspärased ka nende alusel sooritatud toimingud, mille teostamiseks olid normid vajalikud.⁴³⁶ Kui volitusnormi põhiseadusvastasus kõrvale jätta, on haldusorganil siiski teatav kaalutusõigus toimingu sooritamisel, sh sellega kaasneva riive vähendamiseks. Riigikohus on selgitanud, et „[v]olitusnormi proportsionaalsus ei taga iseenesest, et kaalutusõigust kasutades selle normi alusel haldusorgani [...] tehtud toiming ise oleks alati proportsionaalne või muul viisil õiguspärane“.⁴³⁷ Seega võib haldusorgan vastutada õigusvastase toimingu sooritamise eest olenemata volitusnormi põhiseadusvastasusest. Ainult siis, kui haldusorganile pole seadusega mingit kaalutusõigust jäetud, on kogu toiminguga kaasnev riive seadusandja vastutus.

Eelnevalt on juba tuvastatud, et RAS § 66 lõige 1 on pädevusnorm, mis teeb MaRu ülesandeks üldist tähtsust omavate topograafiliste nähtuste andmete hõive. Sellest tulenevalt on RAS § 66 lõikes 3 ning RAS § 67 lõikes 1 sätestatud volitus MaRu-l. RAS § 67 lõikes 1 ning RAS § 73 lõikes

⁴³⁶ Vt analoogia korras RKPJKo 5-22-4, p 29.

⁴³⁷ Ernits, M. PSK § 3, komm 143. Vt seal viidatud RKPJKo 5-22-4, p 92.

1 nimetatud kohustusi saab täita samuti vaid MaRu kui ETAK-i vastutav töötleja. Käesoleval juhul on MaRu-l seega välispädevus teostada ruumiandmete hõivet kogu Eesti territooriumil ning ETAK-i andmeid avalikustada (HMS § 8 lg 1).

Toimingu menetlusosaliste ringi kuuluvad kolmandad isikud, s.o kinnistuomanikest füüsilised isikud, kelle õigusi või kohustusi toiming võib puudutada (HMS § 11 lg 1 p 3). Reeglina peaks haldusorgan teavitama kolmandat isikut kui menetlusosalist haldusmenetlusest toimingu sooritamiseks (HMS § 35 lg 1 p 2) ning andma talle võimaluse arvamuse ja vastuväidete esitamiseks enne toimingu sooritamist, mis võib kahjustada tema õigusi (HMS § 40 lg 2). Kuna menetlusosaliste arv toimingu sooritamisel, s.o kaldaerofotode tegemisel, säilitamisel ja avalikustamisel, on aga suurem kui 50, siis võib MaRu haldusmenetluse läbi viia menetlusosaliste arvamust ja vastuväiteid ära kuulamata (HMS § 40 lg 3 p 6).

3.4. Toimingu materiaalne õiguspärasus

Toiming on materiaalselt õiguspärane, kui õigusliku aluse koosseisutunnused on täidetud ning haldusorgan on õiguslikus aluses sätestatud õiguslikku tagajärge õiguspäraselt kohaldanud. RAS § 66 lõige 3 ja RAS § 67 lõige 1 seavad vastavalt andmete kogumise ja ETAK-is säilitamise tingimuseks, et andmed on üldist tähtsust omavate topograafiliste nähtuste kohta. Kuna kaldaerofotod võimaldavad selliseid andmeid koguda (vt alapeatükk 2.4.1), siis on MaRu-l volitus kaldaerofotosid RAS § 66 lõike 3 alusel teha, ning andmete kogumise järgselt kuuluvad kaldaerofotod vahendatava teabe tõttu omakorda RAS § 67 lõike 1 alusel ETAK-isse kandmisele. RAS § 73 lõike 1 alusel andmete avalikustamise eeldus on, et tegemist on ETAK-i andmetega. Ka see tingimus on eespool kirjeldatu põhjal täidetud, s.t kaldaerofotod kuuluvad ETAK-i andmete hulka. Seega on MaRu-l võimalik kaldaerofotosid teha ja säilitada RAS § 66 lõike 3 ja RAS § 67 lõike 1 alusel ning kaldaerofotosid avalikustada RAS § 73 lõike 1 alusel.

Vastavalt HMS § 107 lõikele 2 määrab haldusorgan toimingu sooritamise viisi, ulatuse ja aja ning menetlemise korra oma äranägemisel, järgides kaalutusõiguse piire ja võrdse kohtlemise ning proportsionaalsuse põhimõtteid. Selles väljendub toimingute vormivabadus, sest „toimingute arvukuse tõttu võib liigne reguleerimine tuua kaasa avaliku halduse tegevuse lämmatamise“, kuigi „eriseadustes võib kohata ka küllalt täpseid reegleid teatud intensiivselt põhiõigustesse sekkuvate toimingute kohta“.⁴³⁸

⁴³⁸ Aedmaa, A. jt. Lk 469.

RAS § 66 lõige 3 jätab haldusorganile kaalutusõiguse, kuidas ruumiandmete hõivet korraldada, sh aeropildistamist läbi viia. Nimelt tuleneb RAS-i seletuskirjast, et RAS § 66 lõikes 3 sätestatud „[l]oetelu on üldistatud ja pole ammendav, sest seoses tehnoloogia arenguga, muutuvad ka andmete kogumise meetodid ja vahendid ning väga detailse loetelu kirjutamine seaduse eelnõusse ei ole otstarbekas“.⁴³⁹ RAS § 66 lõiked 4 ja 5 delegeerivad ruumiandmete hõive teostamise, sh aeropildistamise, korra täpsustamise keskkonnaministrile. Keskkonnaministri määruse nr 76 § 3 täpsustab järgmised aeropildistamise nõuded:

- aeropildistamiseks kasutatakse kesk- või suureformaadilist digitaalset kalibreeritud aerofoto kaamerat (lg 1);
- aerofoto piksli suurus ei või olla üle 25 cm maapinnal (lg 2);
- pikikattuvus peab olema vähemalt 60% ja põikikattuvus vähemalt 30% (lg 3 p 1);
- päikese kõrgusnurk peab olema vähemalt 25° (lg 3 p 2);
- aerofotol ei tohi esineda lund, pilvi ja udu (lg 3 p 3);
- pilvede varjudega ei tohi olla kaetud üle 3% pildistatavast alast (lg 3 p 4);
- aeropildistamise asukoha täpsuse keskmine ruutviga pärast aetrotriangulatsiooni teostamist ei tohi ületada plaaniliselt 1 maapinna pikslit ja kõrguslikult 1,5 maapinna pikslit (lg 4).

Erijuhtumite korral võib MaRu esitada määruse § 3 lõigetes 1–4 toodust erinevaid nõudeid (§ 3 lg 5). Seejuures on jäetud lahtiseks näiteks see, kui tihti, kui suurest Eesti territooriumist ja kui suure eraldusvõimega kaldaerofotosid teha võib (sätestatud on minimaalne lubatav resolutsioon).

Tulenevalt HMS § 4 lõikest 2 tuleb kaalutusõigust teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. Seega kehtivad kaalutusotsusele teatavad kaalutusreeglid, mille „rikkumise korral on tegemist kaalutusveaga“.⁴⁴⁰ Kaalutusvead saab laias laastus jagada kolmeks: 1) kaalutusõiguse kasutamata või teostamata jätmine esineb, kui haldusorgan lähtub ekslikult sellest, et õiguslik alus näeb ette seotud otsuse ning ei märka kaalutusruumi olemasolu; 2) kaalutusõiguse piiride ületamine esineb, kui haldusorgan kohaldab õiguslikku tagajärge, mis ei ole õigusliku alusega kaetud; 3) kaalutusõiguse väärkasutamine esineb, kui haldusorgan kohaldab õiguslikku

⁴³⁹ Ruumiandmete seaduse eelnõu. Seletuskiri. 890 SE I. Lk 36.

⁴⁴⁰ Aedmaa, A. jt. Lk 280.

tagajärge, mis ei ole kooskõlas õigusliku aluse eesmärgiga, ei võta arvesse olulisi asjaolusid või põhjendatud huve või mis rikub proportsionaalsuse põhimõtet.⁴⁴¹

Kuna RAS ja keskkonnaministri määrus nr 76 ei reguleeri aeropildistamise korraldamist detailset, mis tingib MaRu poolt iseseisvate otsuste tegemise toimingu läbiviimise korra osas, siis ei ole MaRu kaldaerofotode tegemisel kaalutusõigust kasutamata jätnud. Alapeatükis 1.3 on juba välja toodud, et MaRu viib aeropildistamist läbi igal aastal poole Eestimaa kaupa⁴⁴² ning et ortofotosid toodetakse piksli suurusega 20-40 cm, tiheasustusega aladel seejuures isegi piksli suurusega 10-16 cm⁴⁴³. Samuti ei ole MaRu ületanud kaalutusõiguse piire, sest eespool on juba leitud, et RAS § 66 lõike 3 ning RAS § 67 lõike 1 kohaldamisalasse jääb ka kaldaerofotode tegemine ja säilitamine. Ilma täpsemaid pildistamise asjaolusid teadmata tuleb eeldada, et MaRu viib kaldaerofotode hõivet läbi seaduslike nõuetega kooskõlas ning oma kaalutusõiguse piires.

Tegemist võiks potentsiaalselt olla kaalutusõiguse väärkasutamisega, kui volitusnorm ei ole piisav isikuandmete töötlemiseks ning toiming on seetõttu vastuolus volitusnormi eesmärgiga. Alapeatükis 3.2.3.1 järeldasime siiski, et arvestades ehitatud keskkonna kohta andmete kogumise vajadust, võib RAS § 66 lõikest 3 ja RAS § 67 lõikest 1 kaudselt tuletada volituse isikuandmete töötlemiseks füüsiliste isikute omandis olevate kinnistute kohta andmete hõivel. Fotode tegemise sagedus kord aastas poolest Eesti territooriumist ei tundu samuti ilmselgelt ebamõistlik. Proportsionaalsuse põhimõtet võib riivata liigselt kõrge resolutsiooniga kaldaerofotode tegemine, kuid selle mõju eraelu puutumatusel avaldub eeskätt läbi fotode avalikustamise, enne mida saab fotosid töödelda riive vähendamiseks (nt läbi hägustamise). Toimingu mõõdukuse osas ei oleks nii suuri küsitavusi, kui andmesubjektide põhjendatud huve võetaks kaldaerofotode tegemisel arvesse, näiteks läbi kaldaerofotode tegemise ajast ja kohast teavitamise, nii et andmesubjektid on teadlikud isikuandmete töötlemise faktist ning saavad potentsiaalselt mõjutada pildistamise käigus kogutavat teavet (autod garaaži parkida, vältida koduhoovis päevitamist vms). Eeldusel, et volitusnormid on põhiseadusega kooskõlas, on MaRu poolt kaldaerofotode tegemine ja säilitamine õiguspärane, sest kaalutusvigu ei tuvastatud.

RAS § 67 lõige 1 ei jäta kaalutusõigust andmete ETAK-isse kandmise osas ning ETAK-i põhimäärus sätestab väga täpselt andmekogusse kantavad andmed ning nende uuendamise ja säilitamise korra. Küll aga tuleneb ETAK-i põhimääruse § 10 lõikest 8, et MaRu-l on õigus

⁴⁴¹ Aedmaa, A. jt., lk 280-285.

⁴⁴² Aeropildistamine ja -laserskanecrimine. Kaugseire. Kaardid, geoandmed ja aadressid. – Maa- ja Ruumiamet.

⁴⁴³ Ortofotod. Ruumiandmed. – Geoportaal. Maa- ja Ruumiamet.

keelduda alusdokumendi, sh kaldaerofoto, kandmisest andmekogusse ja selle alusel topograafilise nähtuse ruumiobjekti uuendamisest, kui alusdokumendi põhjal pole võimalik täita RAS § 66 lõike 4 alusel kehtestatud korra nõudeid. Kaldaerofotode säilitamine peab vastavalt ETAK-i põhimääruse § 13 lõikele 1 vastama arhiiviseadusele ning sama paragrahvi lõike 2 järgi säilitatakse andmekogu alusdokumentide andmebaasis andmeid viis aastat, pärast mida need arhiveeritakse vastavalt arhiiviseadusele. Tegemist on suuresti seotud otsusega ning magistritöö autorile ei ole teada mingeid kaalutusvigu kaldaerofotode säilitamisel, mistõttu eeldatakse toimingu õiguspärasust.

Erinevalt RAS § 66 lõikest 3 ja RAS § 67 lõikest 1 näib RAS § 73 lõige 1 ettekirjutavat seotud otsuse – MaRu peab ETAK-i andmed digitaalsete ruumiandmekogumitena avalikkusele tasuta kättesaadavaks tegema. Seega, kuigi INSPIRE direktiiv ei kohusta kaldaerofotosid avaldama, tuleneb RAS § 73 lõikest 1 kohustus kõik ETAK-i andmed, sh kaldaerofotod, igal juhul kättesaadavaks teha. Seejuures on RAS-is, ETAK-i põhimääruses ja Eesti geoportaali määruuses detailselt reguleeritud, kus, millisel kujul ja milliste teenuste kaudu andmed kättesaadavaks teha. Magistritöö autorile teadaolevalt on Eesti geoportaali määruuse § 5 lg 2 punkt 2 ainus säte, mis annab MaRu-le kaalutusõiguse kaldaerofotode kättesaadavust piirata: selle järgi on MaRu-l õigus piirata kasutajate ja teabehaldajate juurdepääsu geoportaalile või selle osale, kui juurdepääsu lubamine on vastuolus õigusaktidega, sealhulgas eemaldada teave või sulgeda vastav teenus. Samuti on MaRu-l teabevaldajana AvTS-ist tulenevalt õigused ja kohustused avalikule teabele juurdepääsu võimaldamisel ja piiramisel. Eelneva põhjal saab MaRu volituse andmed avalikkusele kättesaadavaks teha tõlgendada siiski kaalutusõiguslikuks.

Alapeatükis 2.4.2.2 on selgitatud, et AvTS § 3¹ lõike 7 järgi võib teabevaldaja piirata seaduse alusel avalikustatava isikuandmeid sisaldava teabe üldist kasutamist, kui see kahjustab oluliselt isiku eraelu puutumatust. See tähendab, et teabevaldaja otsustusruum ei ole piiratud avalikustamise viisi valimisega, vaid ta võib keelduda igasugusest avalikustamisest. Juhul kui seadus ei sätesta kohustust teavet avaldada, tuleneb teabevaldajale AvTS § 35 lõike 1 punktist 12 kohustus tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks selline teave, mis sisaldab isikuandmeid, kui sellele teabele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatust. Teabevaldaja peab kasutama oma kaalutusõigust, et anda hinnang potentsiaalsele riivele. Järelikult olukorras, kus isikuandmeid sisaldavate kaldaerofotode avalikustamine kahjustab oluliselt isiku eraelu puutumatust, on MaRu kui teabevaldaja mitte ainult valikuvõimaluse ees, vaid kohustatud kaldaerofotod asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistama. Selliselt

andmetele juurdepääsu piiramine, s.o nende geoportaalist eemaldamine, vastab MaRu kaalutusõigusele Eesti geoportaaali määruse § 5 lg 2 punkti 2 alusel.

Kuna käesolevas magistritöös on järeldatud, et isikuandmeid sisaldavate kaldaerofotode avalikustamine Eesti geoportaaalis tänasel kujul riivab ebaproportsionaalselt PS §-s 26 sätestatud põhiõigust, siis sellise järelduse õigsuse korral peaks MaRu piirama kaldaerofotodele vähemalt isikuandmeid puudutavas osas juurdepääsu. Kuna täna on kaldaerofotod töötlemata kujul kõigile tasuta kättesaadavad, siis võib järeldada, et MaRu sellisel viisil tegutsemine on kaalutusvigane, mis seisneb kaalutusõiguse kasutamata jätmises või kaalutusõiguse väärkasutamises tulenevalt proportsionaalsuse põhimõtte rikkumisest. Samuti võib kaalutusõiguse väärkasutus seisneda selles, et isikuandmete avalikustamine pole kooskõlas RAS § 73 lõike 1 eesmärgiga. See tähendab, et MaRu toiming kaldaerofotode avalikustamise näol on õigusvastane. Peatükis 4 pakub magistritöö autor välja erinevad alternatiivsed viisid kaldaerofotodele õiguspäraselt juurdepääsu andmiseks.

3.5. Järeldus

Haldusorgani toimingute õiguspärasuse hindamisel esines kaks peamist probleemi – kas isikuandmeid sisaldavate kaldaerofotode tegemisel, säilitamisel ja avalikustamisel on olemas piisavad volitusnormid ning kui jah, siis kas sellised volitusnormid on põhiseaduspärased. MaRu enda tegevus kaalutusõiguse raames osutus kaldaerofotode hõive osas õiguspäraseks, kuid nende avalikustamisel õigusvastaseks.

Magistritöö autori hinnangul on RAS § 66 lõige 3, RAS § 67 lõige 1 ning RAS § 73 lõige 1 kui volitusnormid liiga üldised, et volitada haldusorganit nende põhjal isikuandmeid töötleva. Nii IKÜM-ist kui Eesti õiguskirjandusest ja kohtupraktikast tulenevad nõuded, et isikuandmete töötlemise kui PS §-s 26 sätestatud põhiõiguse riive tingimused ja ulatus oleks seadusandja poolt volitusnormis piisavalt detailselt täpsustatud. RAS § 66 lõige 3, RAS § 67 lõige 1 ning RAS § 73 lõige 1 ei volita seadusandjat sõnaselgelt isikuandmeid töötleva. Kuigi asjaolu, et kogu Eesti territooriumi ulatuses ruumiantmete hõive hõlmab tahes-tahtmata ehitatud keskkonna ja seega ka füüsiliste isikute kinnistute kohta andmete kogumist, võimaldab kaudselt tõlgendada MaRu volituse isikuandmete kogumiseks, siis puuduvad volitusnormis siiski vajalikud isikuandmete töötlemise raamid. Kui ükski volitusnorm (sh seaduse tasandil) ei ole olulisuse põhimõttega kooskõlas, siis sellest võrsubki, et ükski seaduslik alus ei ole piisavalt täpne, et täitevvõim selle alusel isikuandmeid töödeldes põhiõigusi piirata saaks. Sellise järelduse korral ei saa haldustegevust õiguspäraseks pidada.

Juhul kui volitusnormid oleksid siiski piisavad, tuleb kaldaerofotode tegemise ja säilitamise õiguslikke aluseid RAS § 66 lõiget 3 ja RAS § 67 lõiget 1 pidada põhiseaduspäraseks. Seejuures on MaRu tegevus kaldaerofotode tegemisel ja säilitamisel kui toimingute sooritamisel õiguspärane, s.t ilmselgeid kaalutusvigu ei esine. See-eest kaldaerofotode avalikustamise õiguslik alus RAS § 73 lõige 1 riivab eraelu puutumatust oluliselt ning moodustab seega põhiseadusvastase normi. Põhiseadusvastase normi alusel toimuv haldusorgani tegevus on samuti õigusvastane. Siiski, olenemata toimingu õigusliku aluse põhiseadusvastasusest, on haldusorganil omakorda kohustus sooritada toiming oma kaalutusõiguse piires seaduslikult. MaRu on magistritöö autori hinnangul teinud kaalutusvea kaldaerofotode avalikustamisel tänasel kujul, mistõttu on tegemist nii või naa õigusvastase toiminguga.

4. ALTERNATIIVSED LAHENDUSED KALDAEROFOTODELE ÕIGUSPÄRASE JUURDEPÄÄSU ANDMISEKS EESTIS

Magistritöö järelendus on, et kuigi kaldaerofotode tegemine ning säilitamine on tõenäoliselt lubatav, siis kaldaerofotode avalikustamine tänasel kujul ei ole õiguspärane. Isikuandmeid sisaldavad kaldaerofotod ei tohiks olla geoportaalide avalikult üleväljal ja avaandmetena üldsusele taaskasutamiseks antud, kuivõrd see riiwab ebaproportsionaalselt isiku PS §-s 26 sätestatud põhiõigust eraelu puutumatusse. Megan M. Coffer on satelliidifotode kontekstis selgitanud, et riik peaks privaatsuse kaitse tasakaalustama avaliku huviga kõrge resolutsiooniga fotode järele, pidades silmas järgmist kolme aspekti: 1) teadvustama informatsiooni, mida (satelliidi)fotod võimaldavad tuvastada; 2) edendama andmekasutuse läbipaistvust, soodustades kõrge resolutsiooniga fotosid kui avalikku teenust; 3) seadma paika heakskiidumenetluse enne fotode väljastamist üksikisikutele, mille raames isikud peaksid põhjendama oma eesmärki fotode kasutamisel.⁴⁴⁴ M. Monmonier on välja pakkunud järgmised veebikatastrite kehtestatavad piirangud: 1) andmebaasi veebist eemaldamine või selle kättesaadavaks tegemine vaid ametnikele ja isikutele, kes tulevad riigiametisse füüsiliselt kohale; 2) otsingute keelamine kinnistu omaniku perekonnanime järgi või otsingute geograafiline piiramine (nt ainult oma kinnistu kohta teabe saamise võimalus).⁴⁴⁵

David Swanlund ja Nadine Schuurman see-eest pakuvad välja indiviidi enda poolset nn “geojälgimise” vastupanu taktika kolm lahendust: 1) saadaval olevate andmete vähendamine; 2) andmete segaseks muutmine; ja 3) andmete manipuleerimine.⁴⁴⁶ Kaldaerofotode kontekstis ei ole inimestel võimalik andmete kogumist omapoolselt vähendada, kuna nad ei saa kuidagi vältida riigi poolt fotode tegemist oma kinnistust. Samuti ei saa isikutelt eeldada, et nad oma kinnistute koosseisu kuidagi fotode tegemise ajaks muudaksid, et manipuleerida nende poolt edastatavat teavet – inimestel on vaba voli käituda oma kodus nii nagu nad tahavad ning neilt ei saa oodata kodustes tingimustes oma käitumise kureerimist selliselt, et riigi poolt põhjustatud privaatsuse riiwet omalt poolt ennetada. Seetõttu ei ole kasu isikute eelnevast teavitamisest kaldaerofotode tegemise kohta, kuivõrd nad ei saa enda privaatsust sel viisil tõhusalt kaitsta. Seejuures on kaldaerofotode eesmärk täpsustada kogutud ruumiandmeid, mistõttu on nende hõive ja

⁴⁴⁴ Coffer, M. M. Balancing Privacy Rights and the Production of High-Quality Satellite Imagery. – *Environmental Science & Technology* 2020/54, No 11. Lk 2. <https://doi.org/10.1021/acs.est.0c02365> (24.03.2025).

⁴⁴⁵ Monmonier, M., lk 109-110.

⁴⁴⁶ Swanlund, D., Schuurman, N. Resisting geosurveillance: A survey of tactics and strategies for spatial privacy. – *Progress in Human Geography* 2019/43, No 4. Lk 600. <https://doi.org/10.1177/0309132518772661> (25.03.2025).

avalikustamise eesmärgiga otseselt vastuolus nende segaseks muutmine ja manipuleerimine, s.t fotode poolt edastav teave peab jääma tõetruuks ning fotod peavad säilitama seotuse konkreetse katastriüksusega. Isikuandmete peitmise huvides saaks fotode vastavaid elemente hägustada, kuid see ei ole andmesubjekti enda võimuses, vaid riigi korraldada. Samuti eeldab see mahukat tööd, mis arvatavasti nõuab ka inimese järelevalvet, ning hägustamise tagajärjel muutub fotode avalikustamine sisuliselt mõttetuks. Seega ei osutu ükski D. Swanlundi ja N. Schuurmani poolt välja pakutud lahendustest kaldaerofotode kontekstis mõistlikuks.

Eeltoodust juhinduvalt pakutakse välja võimalikud lahendused, mida riik saab rakendada, et kaldaerofotodele edaspidi õiguspäraselt juurdepääs anda:

- 1) **Füüsiliste isikute eelnev teavitamine kaldaerofotode tegemisest:** eespool tõdesime, et teavitamine ei saa oluliselt muuta fotodel jäädvustatud teavet, kuid see võimestab andmesubjekte siiski informatsioonilist enesemääramisõigust kasutama ning täidab vähemalt andmesubjektide andmetöötlemisest informeerimise ülesannet. Bart van der Sloot ja Frederik Zuiderveen Borgesius on Google Street View' kontekstis leidnud, et inimestelt ei saa oodata, et nad ise kontrolliksid ettevõtte veebilehelt ning veebipõhisest kaardirakendusest, kas neid pildistatakse või on juba pildistatud, mistõttu tuleks avalikkust pildistamisest teavitada nt meedia kaudu⁴⁴⁷;
- 2) **Nõusolekute kogumine isikutelt nende kinnistut kujutavate kaldaerofotode avalikustamiseks geoportaalil:** isikuandmete seadusliku töötlemise kohustus lasub andmetöötlejal, s.t viimase kohustus on vältida eraelu puutumatus riivet üldse aset leidmast (antud juhul kaldaerofotode avalikustamine ning taaskasutamiseks andmine), mistõttu esineb hetkel põhiõiguste riive ning andmetöötleja kohustus tegutseda olenemata sellest, kas füüsilised isikud kaebavad selle üle või mitte. Kuna isikuandmete töötlemise üheks õiguslikuks aluseks on nõusolek (IKÜM-i artikli 6 lõike 1 punkt a), mis peab muu hulgas olema vabatahtlik, konkreetne, teadlik ja ühemõtteline (IKÜM-i artikli 4 punkt 11), s.t seda ei saa anda vaikimisi, siis seisneb üks lahendus kinnistusraamatus registreeritud kinnistuomanikelt nõusoleku küsimises fotode jätkuvaks avalikustamiseks. Samas on eespool juba viidatud, et avalik-õiguslikus suhtes isikuandmete töötlemine peab vastama

⁴⁴⁷ Van der Sloot, B., Zuiderveen Borgesius, F. J. Google and Personal Data Protection. – Google and the Law. Empirical Approaches to Legal Aspects of Knowledge-Economy Business Models. T.M.C. Asser Press (Springer) 2012. Lk 27-28. <https://ssrn.com/abstract=2146968> (30.03.2025).

- ka muudele formaalsetele nõuetele eraelu puutumatus riivamiseks⁴⁴⁸, s.t nõusolekust üksi ei piisa. Nõusoleku saamata jäämisel tuleb vastavad fotod eemaldada avalikust domeenist;
- 3) **Kaldaerofotode udustamine või resolutsiooni vähendamine:** MaRu on öelnud, et kuigi Eesti ühiskonna riiklike topograafiliste andmete ja kaartidega varustamise kui avaliku ülesande raames aeropildistamine ja fotode avalikustamine ei eelda ameti hinnangul üldist fotode hägustamist, siis mõningaid aerofotosid hägustatakse AvTS-ist tulenevatel alustel.⁴⁴⁹ Ka AKI hinnangul ei tähenda see, et kaldaerofotod võivad isikuandmed olla, et Maa-amet peaks kaldaerofotod hägustama või seadma nende nägemiseks muid piiranguid.⁴⁵⁰ Magistritöö autor märgib siinkohal, et kehtiv hägustusaste ei pruugi olla piisav arvestades eraisikute kaebusi õiguskantslerile seoses ortofotode suure detailsusastmega, mis pole isegi niivõrd detailsed kui kaldaerofotod. Isikuandmeid sisaldavad kaldaerofotod võib avalikuks jätta, kui need udustada või madalama kvaliteediga üles laadida, mis ei võimalda niivõrd detailset teabe edasiandmist. Kuna riigil on kinnistusraamatu näol olemas andmed, millised kinnistud eraisikutele kuuluvad, siis saab neid kujutavad kaldaerofotod valikuliselt udustada. Samas kaob sellisel juhul kaldaerofotode kogu mõte ning edastatav sisu, kuivõrd peitma peaks pea kogu foto, mistõttu võiks isikuandmeid sisaldavad kaldaerofotod jätta sama hästi üldse avalikustamata;
- 4) **Kaldaerofotodele päringu alusel juurdepääsu lubamine:** kui riigil on siiski huvi ja tahe võimaldada teatud õigustatud olukordades isikutele juurdepääsu udustamata kaldaerofotodele, siis võib seda võimaldada teabenõude alusel AvTS § 6 tähenduses. Teabenõude võib täita näiteks õigustatud huvi korral ning kaldaerofotode kui isikuandmete taaskasutamisele saab teabenõude raames seada tingimused. Sellist teabenõuet reguleerib täna juba ühtlasi AvTS § 39. Kaldaerofotodele potentsiaalse tasu kehtestamise kohta on MaRu selgitanud, et selleks on vaja seaduses sätestatud alust, mis kehtivas õiguses puudub⁴⁵¹;
- 5) **Kaldaerofotodele juurdepääsu võimaldamine geoportaali kohustusliku sisselogimise ning isikuandmete töötlemise nõuetega tutvumise järel:** kinnistusraamatus on juba kasutusel andmejälgija, s.t isik, kelle isikuandmeid väljastati, näeb infot selle kohta eesti.ee portaalis. Sarnase lahenduse võiks rakendada ka geoportaalis, kus vähemasti läbi portaali

⁴⁴⁸ Jaanimägi, K., Oja, L. PSK § 26, komm 24.

⁴⁴⁹ Maa-ameti 27.08.2024. a vastus selgitustaotlusele nr 8-3/24/9838-2 (autori valduses). Lk 1.

⁴⁵⁰ Andmekaitse Inspektsiooni 16.12.2024 vastus pöördumisele nr 2.2-9/24/3030-2 (autori valduses). Lk 1.

⁴⁵¹ Maa-ameti 27.08.2024. a vastus selgitustaotlusele nr 8-3/24/9838-2 (autori valduses). Lk 1.

sisse logimise oleksid salvestatud kasutajate toimingud geoportaalis, sh kes millise kinnistu kaldaerofotosid vaatas, mis aitaks hiljem kaldaerofotode avalikkusest tingitud potentsiaalseid väär- ja kuritegusid lahendada. Lisaks on soovitatav teha kasutajatele enne kaldaerofotodele juurdepääsu andmist kohustuslikuks isikuandmete töötlemise ja taaskasutamise nõuete läbilugemine, et tagada isikuandmete edasise töötlemise õiguspärasus, sh vajadusel kehtestada litsents, millistel tingimustel ja eesmärkidel isikuandmeid taaskasutada võib;

- 6) **Kinnistusraamatu maksumüüri tõstmine:** kuna kaldaerofotod muutuvad isikuandmeteks ning ohuks eraelu puutumatusete koosmõjus kinnistusraamatu andmetega, siis alternatiivselt võib piiranguid ette näha ka kinnistusraamatu regulatsioonis. Hetkel kehtiv üksikpäringu tasu kinnistusraamatust omaniku kohta teabe saamiseks, s.o 2 eurot⁴⁵², ei kujuta endast raskendavat asjaolu kaldaerofotodel kujutatava kinnistu omaniku kohta teabe saamisel. Kui tõsta tasu aga oluliselt kõrgemaks, nt 10-15 euroni, siis oleks üksikpäringu tasul enam heidutav mõju päringute uudishimust tegemisele. Samas on maksumüüri tõstmisel teistpidi selline mõju, et tavakodanikud ei saa enam andmetele taskukohaselt ligi, samas kui jõukamad isikud on võimelised kogu kinnistusraamatu andmed välja ostma ning saavad sel viisil oma mõjuvõimu ära kasutada;
- 7) **Kinnistusraamatu päringute lubamine õigustatud huvi korral:** 10-eurone tasu kinnistu omaniku kohta teabe saamiseks ei heiduta siiski kurjade kavatsustega indiviide. Näiteks juhul kui isiku eesmärgiks on kinnistul toime panna varavastane süütegu, mis võib toimepanija jaoks päädida oluliselt suuremas ulatuses rahalise kasumiga ning samal ajal kinnistuomaniku jaoks kordades suurema kahjuga, siis on põhjendatud üksikpäringu lubamine tasu eest asendada õigustatud huvi põhistamisega. Kuigi esmajoonel võib selliste üksikpäringu taotluste rahuldamine ja mitterahuldamine tunduda täiendava ebamõistliku ressursikuluna riigi jaoks, siis tõenäoliselt ei vaevuks inimesed, kellel päriselt andmeid pole vaja, oma õigustatud huvi koos õiguslike aluste ja üksikasjalike selgitustega põhjendada. Selliselt saaksid kinnistu omaniku teabele juurdepääsu vaid tõeliselt selleks õigustatud isikud ning seejuures ilma tasuta. Justiits- ja digiminister Liisa Pakosta on avaldanud seisukohta, et aadressi järgi ning väikese tasu eest kinnistu omaniku kohta teabe saamine võimaldab endiselt kogukonnaliikmel otsida üles teised selle piirkonna kinnistute

⁴⁵² Kinnistusraamatu andmetöötluskeskus. Justiitsministri määrus 22.01.2001 nr 8. Paragrahvi 6¹ lg 4. – RT I, 06.12.2024, 9.

omanikud, et linnaosa planeeringuid koos arutada⁴⁵³, või huvilisel võtta ühendust meisterlikult renoveeritud ajaloolise maja omanikuga, et saada teavet töö teostanud meistrimehe kohta⁴⁵⁴. Sama eesmärki võiks teenida aga ka õigustatud huvi korras päringu tegemine, kusjuures õigustatud huvi ei pea magistritöö autori hinnangul antud kontekstis tingimata samamoodi sisustama nagu IKÜM-is, kui IKÜM lubab sellest erandeid teha. Samasugune süsteem on juba kasutusel rahvastikuregistris, millest saab antud juhul eeskuju võtta. I. Pilving on samas välja pakkunud, et kui isikuandmete väljastamise teabenõude menetlemine tingib olulise aja- ja töökulu, siis võib selle tarvis kehtestada siiski õiglase riigilõivu, mis menetlusega kaasnevad kulud kataks.⁴⁵⁵

Lõpetuseks märgib magistritöö autor, et kuna osad kaldaerofotod võivad osutada eriliigilisteks isikuandmeteks, mille töötlemisele on seatud veelgi rangemad nõudmised, siis peaks MaRu tegelikkuses kõik kaldaerofotod enne avalikustamist eraldi üle kontrollima. Eriliigilisteks isikuandmeteks liigituvad kaldaerofotod tuleks tõenäoliselt avalikustamata jätta isegi juhul, kui isiku eraelu puutumatus riivet on vähendatud läbi kinnistusraamatus rakendatud meetmete.

Võttes eeltoodu kokku, tundub magistritöö autorile kõige mõistlikum lahendus kaldaerofotod vaikimisi avalikustamata jätta ning anda neile juurdepääs õigustatud huvi alusel. Ühelt poolt säästab see MaRu fotode sorteerimisest ning töötlemisest viisil, mis muudaks need ohutuks. Teisalt, kuna kaldaerofotod võivad osutada isikuandmeteks ka muu kui kinnistusraamatu teabega koosmõjus, siis ei piisa eraelu puutumatus riive vältimiseks vaid kinnistusraamatu teabele juurdepääsu karmistamisest, mistõttu tundub ainuõige kehtestada juurdepääsupiirang kaldaerofotodele selle asemel, et hulgalisel arvul teisi isikuandmeid sisaldavaid allikaid ja andmebaase reguleerida. Viimaks eelistab autor tasulisele päringule õigustatud huvi alusel juurdepääsu (sarnaselt rahvastikuregistrile), kuna mõjuva põhjusega juurdepääsu taotlejad ei peaks kooskõlas avaandmete regulatsiooniga selle eest maksma, samas kui kõrge päringu tasu võib tingida diskrimineeriva mõju, kuivõrd andmetele pääseb ligi vaid teatud osa ühiskonnast, ning ühtlasi ei tehta järelevalvet isikuandmetele juurdepääsu küsimise põhjenduste ja motiivide kohta.

⁴⁵³ Pakosta: Inimeste eraelu andmed on paremini kaitstud. – Justiits- ja Digiministeerium 14.11.2024. <https://www.justdigi.ee/uudised/pakosta-inimeste-eraelu-andmed-paremini-kaitstud> (01.03.2025).

⁴⁵⁴ Eelnõu piirab nime ja isikukoodi järgi e-kinnistusraamatust kellegi kodu välja otsimist. – Justiits- ja Digiministeerium 26.09.2024.

⁴⁵⁵ Pilving, I., lk 85.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärk oli analüüsida Maa- ja Ruumiameti (MaRu) poolt kaldaerofotode tegemise, säilitamise ja avalikustamise kooskõla Euroopa Liidu õigusega, eeskätt isikuandmete kaitse üldmäärusega, ja Eesti Vabariigi põhiseadusega ning vastuolu tuvastamisel välja pakkuda alternatiivsed õiguspärased lahendused toimingute sooritamiseks. Magistritöö panus õigus-teadusesse on ruumiandmete regulatsiooni analüüs juristi vaatepunktist, mida pole autorile teadaolevalt Eesti õiguskirjanduses varasemalt nii põhjalikult tehtud. See hõlmab INSPIRE ja avaandmete direktiividest tulenevate kohustuste ja piirangute selgitamist seoses ruumiandmete kättesaadavaks tegemisega ning isikute kodusid kujutavate fotograafiliste ruumiandmete süstemaatilise jäädvustamise, säilitamise ja avalikustamisega põhjustatud eraelu puutumatus riive lahti mõtestamist Eesti Vabariigi põhiseaduse, IKÜM-i ja EIK-i kohtupraktika valguses.

IKÜM-i artikli 4 punkti 1 järgi kvalifitseerub mis tahes vormis teave, olenemata selle intiimsusest, isikuandmeteks, kui selle põhjal on võimalik otseselt või kaudselt tuvastada füüsiline isik. MaRu poolt tehtud kaldaerofotod osutuvad isikuandmeteks, sest koos kinnistusraamatu infoga fotol jäädvustatud kinnistu omaniku kohta on tuvastatav fotodel jäädvustatud kinnistul (tõenäoliselt) elav isik ning fotod muutuvad seega seda isikut iseloomustavateks andmeteks. Peale selle, et kodu kui selline on olemuslikult isiku puhtisiklik ja põhiseadusega puutumatuks kuulutatud sfäär, edastavad fotod teavet isiku omandi, perekonna ja tegevuste kohta. Töös leiti, et kaldaerofotod võivad korraga olla mitme isiku isikuandmed, sealhulgas nii kinnistu omanike kui seal elavate ja töötavate isikute jaoks, kui isikud on võimalik muul viisil kui kinnistusraamatu kaudu aadressiga kokku viia. MaRu jaoks muutuvad kaldaerofotod isikuandmeteks alates hetkest, mil need on geopositioneeritud, s.t konkreetsete kinnistute ja nende omanikega seostatavad, samas kui üldsuse jaoks tekib selline seos alles fotode geoportaalis avalikustamisega.

Eraldiseisev poliitilisemat laadi küsimus jääb, kas isikuandmete kaitse regulatsioon peaks tegelikult hõlmama sellisel hulgal ning abstraktsusastmega teavet isiku kohta. Ruumiandmete avalikustamisega kaasnevaid ohte privaatsusele, sh kitsamalt asukoha privaatsusele, on juba aastakümneid uuritud ning kuigi Euroopa Liidus valitsev privaatsuskultuuride hübriid kaldub üksikisiku õigust isikuandmete kaitsele ja privaatsusele rangemalt kui mujal maailmas kaitsma, siis geoveebi edasiareng ning kasutajate poolt vabatahtlik isikuandmete jagamine kujundab privaatsusele ühiskondlikult omistatavat tähendust ümber ning teatavad privaatsuse riived on muutumas normiks.

Ruumiandmed on Euroopa Liidu tasandil reguleeritud eeskätt kahe õigusaktiga: INSPIRE direktiiv kohustab liikmesriike loetletud valdkondades ja liiki (juba olemasolevaid) ruumiandmeid avalikkusele kättesaadavaks tegema ning avaandmete direktiiv kehtestab üleüldise põhimõtte, et avaliku sektori valduses olev teave tuleb üldsusele taaskasutamiseks kättesaadavaks teha. Kuigi INSPIRE direktiiv kaldaerofotosid avaldama ei kohusta, langevad fotod siiski avaandmete mõiste alla ning kuuluvad RAS § 73 lõike 1 järgi Eestis kohustuslikult avalikustamisele. Üks avaandmete kättesaadavaks tegemise piiranguid on see-eest nendes sisalduvad isikuandmed. Juhul kui isikuandmeid pole võimalik avalikustada ja/või taaskasutamiseks anda ilma isiku eraelu puutumast *oluliselt* riivamata, tuleb andmetele seada juurdepääsupiirang. Juhul kui riive pole oluline, saab teabevaldaja piirata andmete taaskasutamiseks andmise *viisi*. Tulenevalt AvTS § 35 lõike 1 punktist 11 tuleb eriliigilisi isikuandmeid sisaldav teave olenemata riive intensiivsusest tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks.

Vastamaks küsimusele, kas isikuandmeid sisaldavate kaldaerofotode tegemine, säilitamine ja avalikustamine toimuvad täna õiguspäraselt, teostati magistritöös haldusorgani toimingute õiguspärasuse kontroll, mille raames hinnati ka volitusnormide põhiseaduspärasust PS §-s 26 sätestatud põhiõiguse eraelu puutumatusse kontekstis. Kuna kaldaerofotod sisaldavad isikuandmeid, peab õiguslik alus ühtasi volitama MaRu isikuandmeid töötlemata, kusjuures kinni tuleb pidada eesmärgi piirangust. Töös leiti, et ruumiandmete, sh kaldaerofotode, hõive ja avalikustamise õiguslik alus on IKÜM-i artikli 6 lõike 1 punkt e („isikuandmete töötlemine on vajalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või vastutava töötleja avaliku võimu teostamiseks“), mis nõuab omakorda siseriikliku õigusliku aluse olemasolu. Selliste volitusnormidena analüüsiti käesolevas töös eeskätt RAS § 66 lõiget 3, RAS § 67 lõiget 1 ning RAS § 73 lõiget 1, kuid ka MaRu põhimääruses, ETAK-i põhimääruses ja Eesti geoportaali määruses sisalduvaid sobilikke õiguslikke aluseid.

Töös selgus, et ükski potentsiaalne volitusnorm polnud kooskõlas olulisuse ja seadusliku aluse põhimõtetega. Kuna isikuandmete töötlemine kujutab endast piisavalt intensiivset eraelu puutumatusse riivet, siis peab seadusandja volitusnormis kõige olulise reguleerima. Arvestades, et seaduse tasandil volitusnormid RAS § 66 lõige 1, RAS § 67 lõige 1 ja RAS § 73 lõige 1 ning RAS-is ja VVS-is sisalduvad määrusandlusvolitused ei sisalda sõnaselget ega piisavalt täpset volitust isikuandmete töötlemiseks, puudub seaduslik alus täitevvõimu poolt põhiõiguste piiramiseks kaldaerofotode tegemisel, säilitamisel ja avalikustamisel.

Olenemata volitusnormide tõenäolisest ebapiisavusest jätkus töös nende põhiseaduspärasuse analüüs. Kaldaerofotode tegemine, säilitamine ja avalikustamine riivavad PS §-s 26 sätestatud tõrjeõigust, eeskätt isiku õigust informatsioonilisele enesemääramisele, kuna isikul ei ole võimalust ise otsustada, kas tema kinnistust (ning seega potentsiaalselt elukohast) tehakse fotosid, millist teavet need fotod kajastavad, kuidas ja kus neid fotosid säilitatakse ning kas ja mis kujul neid avalikustatakse. Nii Riigikohtu kui EIK-i praktika kohaselt on isikuandmete kogumine ja säilitamine eraelu puutumatuse riive, kusjuures riivel on kaks mõõdet: esiteks sekkutakse fotode tegemisega inimese koju kui puutumatuks kuulutatud sfääri ning teiseks riivab isiku eraelu puutumatust (olenemata jäädvustatavast objektist, olgu see avalikus kohas või kodus) fotode süstemaatiline ning püsiv kogumine ja säilitamine. Ka isikuandmete kasutamine ja avalikustamine moodustavad PS §-i 26 riive. Nimelt on EIK selgitanud, et fotograafiliste andmete avalikustamine viisil või ulatuses, mis ületab isiku põhjendatud ootust privaatsusele antud kontekstis, võib kaasa tuua EIÕK artikli 8 riive. Lennukist tehtud kaldaerofotod, millesugune vaade ei ole võrreldav tänaval mööduja perspektiiviga, võimaldavad piiluda isikute koju ning koosmõjus geoportaalise avalikustamisega on juurdepääs sellistele fotodele kordades lihtsam ja odavam kui ise drooniga või helikopteriga ringi sõidutades kinnistute jäädvustamine. Sellest juhinduvalt tuleb isikute kodudest fotode avalikustamist pidada tavapäraselt ettenähtut ületavaks ja seega privaatsuse riiveks. Juba avalikustatud kaldaerofotode puhul moodustab täiendava eraelu puutumatuse riive nende taaskasutamine vastuolus isikuandmete kaitse regulatsiooniga.

Riivete legitiimne eesmärk on avaliku korra kaitse läbi haldus- ja riigikaitse tegevuse toetamise, kuivõrd aja- ja asjakohased ruumiandmed informeerivad haldusorgani tegevust otsuste langetamisel ning järelevalve tegemisel seaduste järgimise üle ja aitavad tagada sise- ja välisjulgeolekut. Ruumiandmete avalikustamine panustab haldustegevuse läbipaistvusse, laiaulatuslikumasse riigikaitse ja kodanike poolt seaduste järgimisse, kusjuures sellega tagatakse ka PS §-s 44 sätestatud põhiõigus informatsiooni saamisele. Kuna Eesti territoorium on suuresti kaetud füüsilistele isikutele kuuluvate kinnisasjadega, siis on ka nende kohta ruumiandmete ehk isikuandmete kogumine oma lähtealustes hõlmatud avaliku korra kaitse eesmärgist.

Kaldaerofotode hõive on eesmärgi saavutamiseks sobiv ning vajalik: kuigi ruumiandmeid on võimalik koguda ka ilma kaldaerofotodeta, s.t tavaliste aerofotode ja aerolaserskaneeringute põhjal, mis ei sekku nii intensiivselt isiku eraellu, siis pole üheselt selge, kas alternatiivid aitavad sama tõhusalt eesmärki saavutada. Võrreldes riivega kaasnevat kasu – ruumiandmete täiustamine ning

täpsustamine, mis väljendub riiklike kaartide ja ETAK-i kvaliteedis – ja kahju – piiratud arv riigiametnike pääseb isikuandmetele ruumiandmete hõive raames ligi, ilma füüsilisi isikuid aktiivselt tuvastamata – järeldab autor, et esimene kaalub teise üles, mistõttu on tegemist proportsionaalse ja järelikult põhiseaduspärase riivega.

Kaldaerofotode avalikustamine on sobiv, kuid mittevajalik meede eesmärgi saavutamiseks, sest kaldaerofotode põhjal mõõdetavad ning tuvastatavad ruumiandmed on ETAK-is ka eraldi andmekogumitena kättesaadavad ning fotosid kui selliseid kasutatakse rohkem uudishimu peletamiseks kui nendelt omakorda vajalike andmete ning teabe kogumiseks. Enne RAS § 73 lõike 1 muutmist 2018. aastal oli isikutel samuti võimalik saada juurdepääs kaldaerofotodele tasulise päringu alusel, s.t ilma kõiki fotosid automaatselt avalikustamata. Selliselt riivas varasem seaduse redaktsioon PS §-s 26 sätestatud põhiõiguse kandjaid vähem, samas kui huvitatud isikud said siiski andmetele ligipääsu, kuigi väikese tasu eest. Kuna kaldaerofotode avalikustamisega kaasnev tegelik mõju ühiskonnas aset leidvatele protsessidele on minimaalne, siis kaalub autori hinnangul riivist tuleneva kasu üles eraelu puutumatus riive, s.o isikuandmete massilisel hulgal, tasuta ning mis tahes eesmärgil edasi töötlemiseks andmine, mis puudutab pea kõiki Eesti inimesi. Seetõttu riivab kaldaerofotode avalikustamine ning taaskasutamiseks andmine PS §-s 26 sätestatud eraelu puutumatus ebaproportsionaalselt ehk põhiseadusvastaselt.

Kuigi ebapiisavate või põhiseadusvastaste volitusnormide korral ei saa niikuinii õiguspäraselt toiminguid sooritada, siis anti hinnang ka haldusorgani toimingu formaalsele ja materiaalsele õiguspärasusele. MaRu enda tegevus osutus kaalutusõiguse raames kaldaerofotode tegemisel ja säilitamisel õiguspäraseks, kuid nende avalikustamisel õigusvastaseks, kuna MaRu pole teabevaldaja ja geoportaali vastutava töötlejana isikuandmeid sisaldavatele kaldaerofotodele juurdepääsu piiranud.

Kokkuvõttes vastas magistr töö hüpotees tõe, s.t kaldaerofotod koosmõjus kinnistusraamatu teabega kinnistu omaniku kohta on isikuandmed ning kaldaerofotode tegemine ja säilitamine on õiguspärane tegevus, samas kui kaldaerofotode avalikustamise näol Eesti geoportaalis on tegemist PS §-s 26 kehtestatud eraelu puutumatus põhiõiguse põhiseadusvastase riivega. Töö ei piirne siiski kaldaerofotode avalikustamise põhiseadusvastasuse tuvastamisega – peatükis 4 on autor teinud ettepanekud, kuidas kaldaerofotosid edaspidi avaldada nii, et see ei riivaks oluliselt isikute eraelu puutumatus. Nende hulgas on nii aeropildistamisest teavitamine, nõusolekute kogumine isikutelt nende kinnistut kujutavate kaldaerofotode avalikustamiseks geoportaalis, kaldaerofotode

hägustamine, kaldaerofotode väljastamine päringu alusel, kaldaerofotode kasutajate andmejälgija abil registreerimine ning kinnistusraamatu päringu maksumüüri tõstmine või õigustatud huvi alusel põhinevaks muutmine. Eelkõige pooldab magistritöö autor varianti, et kaldaerofotod peidetakse ära ning muudetakse õigustatud huvi alusel kättesaadavaks, kuivõrd fotod võivad isikuandmeteks muutuda ka muu kui kinnistusraamatu teabega koosmõjus, mistõttu ei pruugi piisata kinnistusraamatu andmetele juurdepääsu piiramisest. Tasuline päring ei ole seejuures kõigi isikute jaoks samasuguse heidutava mõjuga ja ei ohja isikuandmete väärkasutust, mistõttu on põhjendatud isikuandmeid sisaldavate kaldaerofotode väljastamine õigustatud huvi alusel. Tulenevalt kaldaerofotode potentsiaalset liigitada ka eriliigilisteks isikuandmeteks, mis alluvad rangematele reeglitele, tuleks MaRu-l kõik kaldaerofotod enne avalikustamist üle kontrollida ning sorteerida.

Kuigi geoportaali kaardirakenduses avalikult kättesaadavad kaldaerofotod on pealtnäha süütu lahendus inimestega täiendava teabe jagamiseks, mille riik on niikuinii juba kogunud ning geopositioneerinud, siis tulenevalt (ruumi-)andmete pidevast kaubastumisest ja profileerimise võimalusest tingib see olulise eraelu puutumatus riive. Autori seisukoht on, et täna Eestis kehtiv nn sotsiaalne leping mõistlikust ootustest privaatsusele ei aktsepteeri veel sellist riivet, mistõttu tuleb kaldaerofotode avalikustamise ning taaskasutamiseks kättesaadavaks tegemise tingimused uuesti üle vaadata.

THE CONFORMITY OF OBLIQUE AERIAL PHOTOGRAPHS OF THE ESTONIAN LAND AND SPATIAL DEVELOPMENT BOARD WITH EUROPEAN UNION LAW AND THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF ESTONIA. Abstract

Due to the ever-growing data economy, the European Union encourages its Member States to share publicly held data with the private sector in order to best utilize its potential and promote internal market development. The Open Data Directive of 2019 outlines public sector data which must be made available for reuse to both natural and legal persons. As such, since 2018, the Estonian Land and Spatial Development Board provides via the Estonian geoportal public access to the Estonian Topographic Database (ETD) which incorporates topographic data, products, and maps covering the territory of Estonia.

However, the increasing availability of spatial data and surveillance via cameras has raised concerns regarding privacy. For instance, as a result of numerous complaints to the Ministry of Justice and the Data Protection Inspectorate, as of January 2025, changes to the Land Register Act restrict access to property information by way of inquiries based on the name and personal identification code of an individual. The aim of the amendment is to prevent individuals from easily identifying other people's homes based on publicly available data. In 2023, such inquiries were made over 4 million times, which in extreme cases resulted in the harassment of prosecutors, judges, or state officials who issued fines, at their homes. The media also reported on an incident where a single individual made mass inquiries using people's personal identification codes to find out information about the properties they owned, allegedly to search for real estate for themselves. In parallel, the Office of the Legal Chancellor has received complaints regarding public aerial photographs due to their high resolution and the sensitivity of the information captured. As such, individuals are compelled to recognize the privacy risks posed by the public availability of spatial data, particularly because open data can be accessed by anyone and reused for any purpose.

Among such data are oblique aerial photographs which provide highly detailed views of immovables due to their intentionally tilted angle that captures both vertical and horizontal elements. Oblique aerial photographs could potentially be considered personal data when combined with land register information about the owners of the immovables depicted on the photographs. Other EU Member States, such as Denmark and Sweden, also release oblique aerial

photographs, although it is unknown if these enable the identification of natural persons. Given oblique aerial photographs' status as open data, anyone can access and reuse them for whatever purpose.

The aim of this master thesis was to analyse whether the capture, storage, publication and making available for reuse of oblique aerial photographs by the Land and Spatial Development Board is in compliance with the European Union law, primarily the General Data Protection Regulation (GDPR), and the Constitution of the Republic of Estonia (hereinafter: the Constitution). If any unlawful practices were to be identified, the thesis also aimed to propose alternative lawful solutions. The main issue at hand is balancing the public interest in making such data available with the need to protect individual privacy, i.e. finding a balance between the oblique aerial photographs' simultaneous qualities as open data and personal data. The work focuses on the growing invasion of privacy which goes hand in hand with the widespread availability and usage of spatial data and the development of the geoweb. For this purpose, the following research questions were established:

1. In which circumstances are oblique aerial photographs considered personal data?
2. How is the capture, storage and publication of oblique aerial photographs regulated under national and European Union law?
3. Are the legal bases for capture, storage and/or publication of oblique aerial photographs constitutional?
4. Is the capture, storage and publication of oblique aerial photographs by the Land and Spatial Development Board lawful?

The hypothesis of the thesis is that oblique aerial photographs in combination with the land register data about the owner of the immovable depicted on the photos constitute personal data and the capture and storage of the photos is lawful, whereas their publication in the Estonian geoportal is an unconstitutional interference with the right to the inviolability of private and family life (hereinafter: the right to privacy) provided by Section 26 of the Constitution. Based on the research questions, the following tasks were set out: inquiries to the Office of the Legal Chancellor, the Land and Spatial Development Board, and the Data Protection Inspectorate; analysis of the definition of personal data; examination of the legal bases for the capture, storage and disclosure of oblique aerial photographs, including for its processing as personal data; interpretation of the right to privacy in the context of spatial data; evaluation of the lawfulness of the capture, storage

and publication of oblique aerial photographs by the Land and Spatial Development Board, including the analysis of the constitutionality of the legal bases.

The author used the methods of interpretation, systemisation, and (vertical) comparison in the thesis in order to better understand the contents of the relevant Estonian and European Union law, place the former in the context of the latter, and determine their consistency or the opposite. The thesis first and foremost analyses Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council (General Data Protection Regulation), Directive (EU) 2019/1024 of the European Parliament and of the Council (Open Data Directive), Directive 2007/2/EC of the European Parliament and of the Council (INSPIRE Directive), the Constitution of the Republic of Estonia, the Estonian Personal Data Protection Act, the Estonian Spatial Data Act, and the Estonian Public Information Act. In this context, the analytical or deductive method is used to analyse in more detail the legality of operations involving oblique aerial photographs after first describing the general regulation. Besides that, the thesis includes a qualitative analysis of Estonian and foreign academic legal literature on the topic as well as requests for explanation to the Land and Spatial Development Board and the Estonian Data Protection Inspectorate to receive their respective opinions on whether oblique aerial photographs qualify as personal data and the potential infringement of constitutional rights. Lastly, the thesis includes an empirical analysis of case law concerning the interference with the right to privacy.

The contribution of this thesis to legal studies is an analysis of spatial data regulation from a lawyer's perspective, which, to the author's knowledge, has not been previously addressed in such detail in Estonian legal literature. This includes explaining the obligations and restrictions arising from the so-called INSPIRE Directive and Open Data Directive regarding the publication of spatial data and analysing the interference with privacy caused by systematically capturing, storing, and publishing photographic spatial data of private residences and homes in the context of the Constitution, the GDPR, and the case law of the European Court of Human Rights (ECtHR).

The hypothesis of the thesis proved to be correct, i.e. oblique aerial photographs, when combined with information in the Estonian land register about the owners of registered immovables, constitute personal data and the creation and storage of such photos is lawful, whereas their publication on the Estonian geoportal constitutes a violation of the fundamental right to privacy under Section 26 of the Constitution.

Pursuant to Section 3(1) of the Spatial Data Act, spatial data is any data with a direct or indirect reference to a specific location or geographical area, including data administered in the databases which describe the location, characteristics and shape of spatial objects in geographic space. Spatial data is represented either in vector format, i.e. as points, lines, or areas (e.g., buildings, roads, water bodies), or in raster format, i.e. as a continuous surface divided into small geometric parts (e.g., orthophotos, satellite images); data in both formats is accompanied by coordinates and can be visualized as a map or displayed on a map background. In Estonia, spatial data is collected and stored in the Estonian Topographic Database (ETD) and available to the public free of charge as digital spatial data sets.

Oblique aerial photographs are aerial photographs where the optical axis of the camera is intentionally tilted away from the vertical during capture. The advantage of oblique aerial photographs lies in their simultaneous representation of both vertical elements (e.g., facades) and horizontal elements, thus mimicking the view perceived by a human from the ground. While satellite and orthophotos are taken directly from above, i.e. perpendicular to the Earth's surface (also called *nadir*), oblique aerial photographs are taken from an aircraft (in Estonia, at altitudes ranging from 500 to 3100 meters) and their purpose is to support the refinement of map data as viewed from the side. Oblique aerial photographs can also be used for 3D modelling, damage identification after disasters, and cadastral measurements. The database of oblique aerial photographs covers almost all of Estonia, and since 2006, more than 5.5 million photos have been collected, all of which are geopositioned and time-stamped with date accuracy.

Pursuant to point 1 of Article 4 GDPR, information in any format and regardless of the intimacy of its contents qualifies as personal data if it can be used to directly or indirectly identify a natural person. Oblique aerial photographs taken by the Estonian Land and Spatial Development Board are considered personal data because in combination with information about the owners of the registered immovables depicted on the photographs they characterize the natural person owning (and likely living at) the immovable property. For example, the photos convey information about a person's ownership, family, and activities, while the home itself is intrinsically a private sphere protected by the Constitution. The thesis found that oblique aerial photographs may simultaneously be personal data of several individuals, including both property owners and residents living on the property or employees working there, if individuals can be linked to the address in a manner other than through the Estonian land register. However, the study focused only on property owners as

data subjects. For the collector of the oblique aerial photographs, the photographs become personal data as soon as they are geopositioned and associated with specific properties and their owners, whereas for the general public, this connection only arises when the photos are published on the geoportal.

A wider political question remains as to whether data protection regulations should indeed cover such a large amount of data with this level of abstraction about a person. The privacy risks associated with the disclosure of spatial data, including threats to location privacy, have been studied for decades. While the privacy culture prevailing in the European Union tends to protect individuals' rights to data protection and privacy more strictly than in other parts of the world, the development of geoweb and the voluntary sharing of personal data by users is reshaping the societal meaning attached to privacy. As a result, certain interferences with privacy have become normalized and tolerated with.

Spatial data, including oblique aerial photographs, is regulated at the European Union level primarily by two legal acts: the INSPIRE Directive, which obliges Member States to make spatial data relating to one or more of the themes listed in its annexes publicly accessible, and the Open Data Directive, which establishes the general principle that information held by the public sector must be made available for reuse. Although the INSPIRE Directive does not mandate the publication of oblique aerial photographs, they still fall under the definition of open data. Moreover, Section 73(1) of the Estonian Spatial Data Act stipulates the mandatory making available to the public of digital spatial data sets, including oblique aerial photos, free of charge. One limitation on the availability of open data is the personal data it contains. If personal data cannot be disclosed and/or made available for reuse without significantly infringing on the right to privacy, access to the data must be restricted. If the interference is not significant, the holder of information can make the data available while limiting the way it can be reused in order to avoid significant harm. According to point 11 of Section 35(1) of the Estonian Public Information Act, information containing special categories of personal data must, in any case, be considered internal-use-only information.

To answer the question of whether the capture, storage, and publication of oblique aerial photographs containing personal data are lawful today, the master's thesis analysed the lawfulness of the measures of the Land and Spatial Development Board, which also involved assessing the constitutionality of the relevant legal bases in the context of the right to privacy under Section 26

of the Constitution. Since oblique aerial photographs contain personal data, any action taken with them must be based on a legal basis that also authorises the Land and Spatial Development Board to process personal data, adhering to the principle of purpose limitation. The thesis found that the legal basis for the collection and publication of spatial data, including oblique aerial photographs, in the GDPR is Article 6(1)(e) („processing is necessary for the performance of a task carried out in the public interest or in the exercise of official authority vested in the controller“), which in turn requires a national legal basis. The legal bases analysed included, in particular, Sections 66(3), 67(1), and 73(1) of the Spatial Data Act as well as relevant provisions in the statutes of the Land and Spatial Development Board, Estonian Topographic Database, and the Estonian Geoportal.

It was revealed that none of the potential legal bases complied with the principles of materiality and lawful basis embedded in Section 3 of the Constitution. Since the processing of personal data constitutes a sufficiently intensive interference with the right to privacy, the legislator must regulate all essential elements in the legal basis. Given that the legal bases in Sections 66(1), 67(1), and 73(1) of the Spatial Data Act as well as the regulatory delegation in the Spatial Data Act and the Government of the Republic Act do not contain explicit and sufficiently precise authorisation for the processing of personal data, there is no lawful basis for the executive power to restrict fundamental rights through the capture, storage, and publication of oblique aerial photographs.

Despite the likely insufficiency of the legal bases, the thesis continued with an analysis of their constitutionality. On the one hand, the constitutionality of the creation and storage of oblique aerial photographs as personal data was analysed, and on the other, the constitutionality of the further publishing and making available for reuse of these photographs. Given that all of the relevant European Union and Estonian legal acts referred to the simultaneous need to protect a person's personal data and the right to privacy, the constitutional right in the centre of the analysis was the right to privacy under Section 26 of the Constitution, which closely correlates to Article 8 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR). Section 26 of the Constitution establishes the right to privacy which the state authorities, local governments, and their officials may not interfere with, except in cases specified by law for the protection of health, morals, public order, or the rights and freedoms of others, for the prevention of crime, or the apprehension of offenders. As such, the right to privacy has two dimensions: the state's obligation to refrain from interfering with a person's private and family life and the state's obligation to protect a person's private and family life from third-party attacks. More specifically, the right to privacy includes a person's right to informational self-determination and their right to

self-representation, i.e. one's own image and words. Section 26 of the Constitution is based on Article 8 of the ECHR according to which everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.

The capture, storage, and publication of oblique aerial photographs interfere with the right to privacy as set out in Section 26 of the Constitution, primarily the right to informational self-determination, as individuals cannot decide themselves whether photographs of their property (and potentially their home) are taken, what information those photographs convey, how and where the photographs are stored, and whether and how they are published. According to the case law of both the Supreme Court of Estonia and the ECtHR, the collection and storage of personal data is an interference with privacy. The interference at hand has two dimensions: firstly, the photos interfere with the home as a protected sphere, and secondly, the systematic and permanent collection and storage of such photos interferes with privacy, regardless of whether the recorded object is located in public or private spaces. The Supreme Court of Estonia has emphasized that both the use and publication of personal data also constitute an interference with the right to privacy, and the ECtHR has clarified that the publication of photographic data in a manner or to an extent that exceeds a person's reasonable expectation of privacy in a given context may result in an interference with Article 8 of the ECHR. Oblique aerial photographs taken from an aircraft, which provide a different perspective than that of a passerby on the street, allow for a more intrusive view into people's homes and courtyards, and when combined with publication in the Estonian geoportal, linking them with cadastral units and addresses, makes it far easier and cheaper to access such information compared to capturing properties using a drone or a helicopter. Such publication of photographs taken of people's homes must be considered a more intensive interference than normally anticipated and socially accepted. When it comes to oblique aerial photographs already publicly available, their reuse, especially in violation of data protection regulations, further interferes with the right to privacy.

If an interference with the constitutional right to privacy is identified, it can only be deemed constitutional if it serves a legitimate purpose and is an appropriate, necessary and reasonable means of achieving that end. The legitimate aim of these interferences is the protection of public order through supporting administrative and national security activities, as timely and relevant spatial data inform administrative decision-making and oversight, helping to ensure internal and external security. The disclosure of spatial data contributes to the transparency of administrative activities, broader national security, and citizens' compliance with laws, while also ensuring the

fundamental right to information under Section 44 of the Constitution. Since most of the Estonian territory is covered by immovable properties owned by private individuals, the collection of spatial data about these properties (personal data) inherently serves the aim of protecting public order.

The capturing of oblique aerial photographs is an appropriate interference because the creation and storage of oblique aerial photos contributes to achieving the goal of spatial data collection by capturing topographic data both horizontally and vertically. Although spatial data could be collected without oblique aerial photos, i.e. using only regular aerial photography and aerial laser scanning, which would not invade an individual's private life as intensely, it is unclear whether the alternatives would achieve the goal as effectively, for which reason the interference must be considered necessary according to case law of the Supreme Court of Estonia. Weighing the benefits of the interference—enhancing and refining spatial data, which manifests in the quality of national maps and the ETD—against the harm—a small number of public officials accessing the personal data as part of spatial data acquisition without actively identifying the data subjects—the author concludes that the former outweighs the latter, making it a reasonable and, therefore, constitutional interference.

The publication of oblique aerial photographs is an appropriate interference because it contributes to the overall availability of spatial data to the public. The interference is, however, unnecessary as spatial data that can be measured and identified from oblique aerial photographs is already available as separate datasets in the ETD, and the photographs themselves are accessed more out of curiosity than for collecting legitimately necessary data and information from them. Before the amendment to Section 73(1) of the Spatial Data Act in 2018, individuals could also access oblique aerial photos through a paid request, without the state automatically publishing all photos. This previous version of the law interfered with the constitutional right to privacy less, while still allowing interested parties to access the data for a small fee. The benefit of publishing oblique aerial photos lies in fulfilling the constitutional right set out in Section 44 of the Constitution, especially through enabling the easily accessible geoportal, where users can search for and view oblique aerial photos by address. Since the actual beneficial impact on societal processes is minimal, the author believes that the benefit pursued by the interference is outweighed by the harm to privacy, i.e. the mass processing of personal data and making it available free of charge and without any limits to further processing, affecting nearly all people in Estonia. Therefore, the publication and reuse of oblique aerial photographs interferes disproportionately with the right to privacy set out in Section 26 of the Constitution, making it an unconstitutional interference.

Regardless of the legal bases being insufficient or unconstitutional, the formal and substantive lawfulness of the measures of the Land and Spatial Development Board were also assessed. In terms of exercising its discretion, the Land and Spatial Development Board's measures were lawful when capturing and storing oblique aerial photographs but unlawful when publishing them. Namely, the Land and Spatial Development Board is the holder of information and the data controller, but did not restrict access to oblique aerial photographs which contained personal data as required of it. According to Section 3¹(7) of the Public Information Act, the holder of information may restrict the general use of open data which contains personal data if it significantly harms the individual's right to privacy, which must be interpreted as an obligation of the holder of information.

The thesis does not limit itself to determining the unconstitutionality of the publishing and making available for reuse of oblique aerial photographs—it also suggests ways to publish these photographs in the future without significantly interfering with individuals' privacy. The suggestions include notifying data subjects of the capture of aerial photography before-hand, obtaining consent from individuals for the publication of oblique aerial photos of their property in the geoportal and ETD, blurring the photos, making photos available upon request, registering the users of the photos, and increasing the cost of requests for land register data or making access based on legitimate interest. The author of the thesis particularly favours the option of making all oblique aerial photographs unavailable and accessible only based on legitimate interest, as the photographs can also become personal data when combined with information other than the land register data, and paid requests do not have a similar deterrent effect for all individuals. Given the potential for oblique aerial photographs to qualify as special categories of personal data, subject to stricter rules, the Land and Spatial Development Board should sort all oblique aerial photographs before making them publicly available.

Although the publishing of oblique aerial photographs in the Estonian geoportal may seem like an innocent solution for sharing additional publicly held information with the general public, the continuous commercialization of (spatial) data and the possibility of profiling based on spatial data lead to a significant violation of privacy. The author's position is that the current so-called social contract on reasonable expectations of privacy does not yet accept such an infringement, which is why the conditions for the disclosure and reuse of oblique aerial photographs must be reviewed.

KASUTATUD KIRJANDUS

Eesti õigusaktid

1. Arhiiviseadus. – RT I, 13.03.2019, 33.
2. Avaliku teabe seadus. – RT I, 30.12.2024, 5.
3. Eesti geoportaali ja selle infosüsteemi haldamise, arendamise, kasutamise ning selle kaudu teabe kättesaadavaks tegemise nõuded ja kord. Vabariigi Valitsuse määrus 26.08.2013 nr 129. – RT I, 29.12.2024, 23.
4. Eesti topograafia andmekogu asutamine ja andmekogu pidamise põhimäärus. Vabariigi Valitsuse määrus 05.12.2013 nr 171. – RT I, 29.12.2024, 25.
5. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.
6. Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 14.03.2025, 15.
7. Isikuandmete kaitse seadus. – RT I, 31.12.2024, 44.
8. Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus. – RT I, 04.12.2024, 10.
9. Kinnistusraamatu andmetöötluskeskus. Justiitsministri määrus 22.01.2001 nr 8. – RT I, 06.12.2024, 9.
10. Kinnistusraamatuseadus. – RT I, 28.11.2024, 5.
11. Kriminaalmenetluse seadustik. - RT I, 12.12.2024, 7.
12. Maa- ja Ruumiameti põhimäärus. Majandus- ja tööstusministri määrus 17.12.2024 nr 83. – RT I, 27.12.2024, 18.
13. Rahvastikuregistri seadus. – RT I, 18.10.2024, 4.
14. Ruumiandmete seadus. – RT I, 30.12.2024, 17.
15. Topograafiliste andmete hõive kord ja üldist tähtsust omavad topograafilised nähtused. Keskkonnaministri määrus 20.12.2013 nr 76. – RT I, 28.12.2024, 75.
16. Tsiviilkohtumenetluse seadustik. – RT I, 03.04.2025, 2.
17. Vabariigi Valitsuse seadus. – RT I, 30.12.2024, 4.

Seaduseelnõu materjalid

18. IX Riigikogu stenogramm, IV istungjärk, 20.09.2000. Avaliku teabe seaduse eelnõu 462 SE I. – <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/200009201300> (27.04.2025).
19. Avaliku teabe seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 409 SE I. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9482dd7e-69bd-4ebe-9276-484e06728d52/avaliku-teabe-seaduse-muutmise-seadus/> (01.03.2025).
20. Ruumiandmete seaduse eelnõu. Seletuskiri. 890 SE I. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/079db5b8-5971-e4c6-cedf-8cd48bf91056/ruumiandmete-seadus/> (21.03.2025).
21. Seletuskiri avaliku teabe seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde. 71SE I. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c32e74a6-2903-4736-8513-d18358fc1ad3/avaliku-teabe-seaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (01.03.2025).
22. Seletuskiri isikuandmete kaitse seaduse eelnõu juurde. 679 SE I. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5c9f8086-b465-4067-841e-41e7df3b95af/isikuandmete-kaitse-seadus/> (16.02.2025).
23. Seletuskiri isikuandmete kaitse seaduse eelnõu teiseks lugemiseks. 679 SE II. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5c9f8086-b465-4067-841e-41e7df3b95af/> (07.03.2025).
24. Seletuskiri isikuandmete kaitse seaduse rakendamise seaduse eelnõu juurde. 778 SE I. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9d1420bb-b516-4ab1-b337-17b2c83eedb1/isikuandmete-kaitse-seaduse-rakendamise-seadus/> (10.04.2025).
25. Seletuskiri kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse eelnõu juurde. SE 598 I. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/4bf419b9-13c1-4e3d-9c3a-923356d542ad/kinnisasja-avalikes-huvides-omandamise-seadus/> (21.03.2025).

Euroopa Liidu õigusaktid

26. 12. juuli 2002. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/58/EÜ, milles käsitletakse isikuandmete töötlemist ja eraelu puutumatus kaitset elektroonilise side sektoris. – ELT L 201, lk 37–47.
27. 14. detsembri 2007. aasta selgitused põhiõiguste harta kohta. – ELT C 303, lk 17–35.

28. 14. märtsi 2007. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2007/2/EÜ, millega rajatakse Euroopa Ühenduse ruumiandmete infrastruktuur (INSPIRE). – ELT L 108, lk 1–14.
29. 17. novembri 2003. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/98/EÜ avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta. – ELT L 345, lk 90–96.
30. 21. detsembri 2022. aasta Komisjoni rakendusmäärus (EL) 2023/138, milles sätestatakse teatavate väärtuslike andmestike nimekiri ning nende avaldamise ja taaskasutamise kord. – ELT L 19, lk 43–75.
31. 24. mai 2019. aasta Komisjoni rakendusmäärus (EL) 2019/947 mehitamata õhusõidukite käitamise normide ja menetluste kohta. – ELT L 152, lk 45–71.
32. 24. oktoobri 1995. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta. – ELT L 281, lk 31–50.
33. 25. jaanuari 2012. aasta Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regionide Komiteele. Eraelu puutumatus kaitsmine ühendatud maailmas. Euroopa isikuandmete kaitse raamistik 21. sajandil. COM/2012/09 final.
34. 26. juuni 2013. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/37/EL, millega muudetakse direktiivi 2003/98/EÜ avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta. – ELT L 175, lk 1–8.
35. 26. juuni 2019. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1024 avaandmete ja avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta. – ELT L 172, lk 56–83.
36. 26. oktoobri 2012. aasta Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 326, lk 391–407.
37. 27. aprilli 2016. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2016/680, 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/JSK. – ELT L 119, lk 89–131.
38. 27. aprilli 2016. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus). – ELT L 119, lk 1–88.
39. 7. juuni 2016. aasta Euroopa Liidu toimimise leping. – ELT C 202, lk 1–388.

Rahvusvahelised õigusaktid

40. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.
41. Isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsioon. – RT II 2001, 1, 3.
42. Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt. – RT II 1993, 10, 11.
43. ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon. – <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights> (03.04.2025).

Eesti kohtupraktika

44. RKHKo 3-13-2425.
45. RKHKo 3-19-549.
46. RKHKo 3-3-1-3-12.
47. RKHKo 3-3-1-41-00.
48. RKHKo 3-3-1-44-10.
49. RKHKo 3-3-1-65-03.
50. RKKKm 3-1-1-9-15.
51. RKPJKo 3-4-1-10-02.
52. RKPJKo 3-4-1-14-09.
53. RKPJKo 3-4-1-16-08.
54. RKPJKo 3-4-1-23-15.
55. RKPJKo 3-4-1-3-04.
56. RKPJKo 3-4-1-3-09.
57. RKPJKo 3-4-1-42-13.
58. RKPJKo 3-4-1-5-05.
59. RKPJKo 3-4-1-55-14.
60. RKPJKo 5-17-21.
61. RKPJKo 5-17-22.
62. RKPJKo 5-17-23.
63. RKPJKo 5-18-2.
64. RKPJKo 5-19-38.
65. RKPJKo 5-20-12.
66. RKPJKo 5-20-7.
67. RKPJKo 5-21-10.

68. RKPJKo 5-22-4.
69. RKPJKo 5-22-5.
70. RKPJKo 5-23-20.
71. RKTko 3-2-1-152-09.
72. RKTko 3-2-1-159-14.
73. RKÜKo 3-18-477.
74. RKÜKo 3-2-1-40-15.
75. RKÜKo 3-3-1-41-06.
76. RKÜKo 3-3-1-48-16.
77. RKÜKo 3-3-1-5-09.
78. RKÜKo 3-4-1-1-14.
79. RKÜKo 3-4-1-16-10.
80. RKÜKo 3-4-1-17-13.
81. RKÜKo 3-4-1-5-02.
82. RKÜKo 3-4-1-6-12.
83. RKÜKo 5-19-29.
84. RKÜKm 3-2-1-153-13.
85. TlnHKo 3-22-1200.
86. TlnRnKo 2-21-8880.

Rahvusvaheline kohtupraktika

87. BVerfG 1 BvR 507/01, 02.05.2006. – Neue Juristische Wochenschrift 2006/39, lk 2836-2838. <https://beck-online-beck-de.ezproxy.utlib.ut.ee/Bcid/Y-300-Z-NJW-B-2006-S-2836-N-1> (27.04.2025).
88. EIKo 1234/05, *Reklos ja Davourlis vs. Kreeka*.
89. EIKo 2346/02, *Pretty vs. Ühendkuningriik*.
90. EIKo 30562/04 ja 30566/04, *S. ja Marper vs. Ühendkuningriik*.
91. EIKo 3737/00, *Perry vs. Ühendkuningriik*.
92. EIKo 44647/98, *Peck vs. Ühendkuningriik*.
93. EIKo 44787/98, *P.G. ja J.H. vs. Ühendkuningriik*.
94. EIKo 61496/08, *Bărbulescu vs. Rumeenia*.
95. EIKo 6538/74, *Sunday Times vs. Ühendkuningriik*.

96. EIKo 70838/13, *Antović ja Mirković vs. Montenegro*.
97. EIKo 931/13, *Satakunnan Markkinapörssi Oy ja Satamedia Oy vs. Soome*.
98. EKo C-252/21, *Meta Platforms Inc. versus Bundeskartellamt*, ECLI:EU:C:2023:537.
99. EKo C-543/09, *Deutsche Telekom AG versus Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:2011:279.
100. EKo C-553/07, *College van burgemeester en wethouders van Rotterdam versus M. E. E. Rijkeboer*, ECLI:EU:C:2009:293.
101. EKo C-92/09 ja C-93/09, *Volker und Markus Schecke ja Eifert*, ECLI:EU:C:2010:662.
102. Gerechtshof Amsterdam 200.105.659, 24.09.2013. – <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:GHAMS:2013:5224> (23.04.2025).
103. KG Berlin 10 W 127/10, 25.10.2010. – MMR 2011/6, lk 414-415. <https://beck-online-beck-de.ezproxy.utlib.ut.ee/Bcid/Y-300-Z-MMR-B-2011-S-414-N-1> (27.04.2025).
104. LG Waldshut-Tiengen 1 O 200/99, 28.10.1999. – MMR 2000/3, lk 172-175. <https://beck-online-beck-de.ezproxy.utlib.ut.ee/Bcid/Y-300-Z-MMR-B-2000-S-172-N-1> (27.04.2025).
105. VG Karlsruhe 2 K 2911/99, 01.12.1999. – MMR 2000/3, lk 181-184. <https://beck-online-beck-de.ezproxy.utlib.ut.ee/Bcid/Y-300-Z-MMR-B-2000-S-181-N-2> (27.04.2025).

Selgitustaotluste vastused

106. Andmekaitse Inspektsiooni 16.12.2024 vastus pöördumisele nr 2.2-9/24/3030-2 (autori valduses).
107. Maa-ameti 27.08.2024. a vastus selgitustaotlusele nr 8-3/24/9838-2 (autori valduses).

Akadeemiline kirjandus

108. Aedmaa, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004.
109. Aedviir, P. Eesti Maa-ameti aluskaartide kuvamine Waze'i kaardiredaktoris. Diplomitöö. Juhendaja Jaan Koppe, kaasjuhendaja Andrus Rinde. Haapsalu: Tallinna Ülikooli Haapsalu kolledž 2020 (käsikiri TLÜ Akadeemilise Raamatukogu repositooriumis).

110. Agre, P. E., Rotenberg, M. Technology and Privacy: The New Landscape. Cambridge, MA, USA: MIT Press 1997. – <https://doi.org/10.1353/tech.2000.0173>. (19.04.2025).
111. Albers, M. Isikuandmete kaitse põhiõiguslik alus: kas õigus informatsioonilisele enesemääramisele ja/või eraelu austamisele? Tõlk. Ernits, M., Eesmaa, U., Wiezer, S. – Juridica 2005/8.
112. Alvarez León, L. F. Property regimes and the commodification of geographic information: An examination of Google Street View. – Big Data & Society, 2016/3, No 2. <https://doi.org/10.1177/2053951716637885> (01.03.2025).
113. Blamont, J. We the people: Consequences of the revolution in the management of space applications. – Space Policy 2008/24. <https://doi.org/10.1016/j.spacepol.2007.11.006> (27.03.2025).
114. Brantingham, P. L., Brantingham, P. J. Notes on the Geometry of Crime. – Brantingham, P. J., Brantingham, P. L. (toim). Environmental Criminology. Beverly Hills: Sage Publications 1981.
115. Choi, J. jt. The Geo-Privacy Bonus of Popular Photo Enhancements. – ICMR 06.– 09.06.2017, Bukarest, Rumeenia. <http://dx.doi.org/10.1145/3078971.3080543> (27.03.2025).
116. Coffey, M. M. Balancing Privacy Rights and the Production of High-Quality Satellite Imagery. – Environmental Science & Technology 2020/54, No 11. <https://doi.org/10.1021/acs.est.0c02365> (24.03.2025).
117. De Jong, A. J., van Loenen, B., Zevenbergen, J. A. Geographic data as personal data in four EU Member States. – SPRS Annals of the Photogrammetry, Remote Sensing and Spatial Information Sciences 2016/3, No 2. XXIII ISPRS Congress, 12.-19.07.2016, Praha, Tšehhi Vabariik. <https://doi.org/10.5194/isprs-annals-III-2-151-2016> (31.03.2025).
118. Duckham, M., Kulik, L. Location privacy and location-aware computing. – Dynamic & Mobile GIS: Investigating Change in Space and Time. CRC Press 2006. <https://doi.org/10.1201/9781420008609> (30.03.2025).
119. Elwood, S., Leszczynski, A. Privacy, reconsidered: New representations, data practices, and the geoweb. – Geoforum 2011/42, No 1. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2010.08.003>. (25.02.2025).

120. Gellert, R. Personal data's ever-expanding scope in smart environments and possible path(s) for regulating emerging digital technologies. – International Data Privacy Law, 2021/11, No 2. <https://doi.org/10.1093/idpl/ipaa023> (08.03.2025).
121. Georgiadou, Y., de By, R. A., Kounadi, O. Location Privacy in the Wake of the GDPR. – International Journal of Geo-Information 2019/8. <https://doi.org/10.3390/ijgi8030157> (27.03.2025).
122. Gundermann, L. Euroopa Liidu andmekaitseõigus – andmekaitse ja andmete avaliku juurdepääsu suhtest ning andmekaitse järelevalve olukorrast. Tõlk. Ernits, M., Eesmaa, U., Heinsalu, M. – Juridica 2005/8.
123. Kalev, G.-L. Avaandmetes sisalduvate isikuandmete avaldamise õiguslik regulatsioon Eesti äriregistri näitel. Magistritöö. Juhendaja dr. iur. Karin Sein. Tartu: Tartu Ülikooli õigusteaduskond 2024.
124. Kanger, L. Kas avalik dokumendiregister või isikuandmete kaitse? Normikriitiline käsitus. – Juridica 2009/1.
125. Karg, M. Datenschutzrechtliche Rahmenbedingungen für die Bereitstellung von Geodaten für die Wirtschaft. – Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein (ULD), 2008. <https://www.datenschutzzentrum.de/artikel/1240-Datenschutzrechtliche-Rahmenbedingungen-fuer-die-Bereitstellung-von-Geodaten-fuer-die-Wirtschaft.html> (27.04.2025).
126. Keßler, C., McKenzie, G. A geoprivacy manifesto. – Transactions in GIS 2018/22, No 1. <https://doi.org/10.1111/tgis.12305> (30.03.2025).
127. Kindynis, T. Ripping up the Map: criminology and cartography reconsidered. – British Journal of Criminology, 2014/54, No 2. <https://doi.org/10.1093/bjc/azt077>. (30.03.2025).
128. Kleinschroth jt. Drone imagery to create a common understanding of landscapes. – Landscape and Urban Planning 2022/228. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2022.104571> (24.03.2025).
129. Li, L., Goodchild, M. F. Is Privacy Still an Issue in the Era of Big Data? – Location disclosure in spatial footprints. – 21st International Conference on Geoinformatics, Kaifeng, China, 2013. <https://doi.org/10.1109/Geoinformatics.2013.6626191> (27.03.2025).
130. Lõhmus, U., Ernits, M. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital 2022. – <https://pohiseadus.riigioigus.ee> (25.04.2025).

131. Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 4. vlj. Tallinn: Juura 2017.
132. Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020.
133. Mikiver, M. Isikuandmeid riskasutav e-riik ja seadusereservatsioon. Kas efektiivsus tõrjub põhiseaduslikud nõuded? – Riigiõiguse aastaraamat 2023/4.
134. Mikiver, M. Mitte ainult kaamerad. Ka aerofotod võivad olla jälgimisühiskonna kullaauk. – Riigiõiguse blogi, Eesti Teaduste Akadeemia 28.03.2025. <https://www.akadeemia.ee/riigioiguse-sihtkapital/riigioiguse-blogi/> (16.04.2025).
135. Mikiver, M., Siitam, N. Massisikuandmete sõelumine kui haldusmenetluse ettevalmistus: õppetunnid Euroopa Kohtu otsusest asjas C-175/20. – Juridica 2023/7.
136. Monmonier, M. The Internet, Cartographic Surveillance, and Locational Privacy. – Maps and the Internet 2003. Chapter 6. <https://doi.org/10.1016/B978-008044201-3/50008-6> (27.03.2025).
137. Männiste, L. Isiku kujutise lubamatu jäädvustamise ja kasutamise õigusvastasus. Magistritöö. Juhendaja Tambet Tampuu. Tartu: Tartu Ülikooli õigusteaduskond 2013.
138. Nurminen, K. Oblique Aerial Photographs - an “Old-New” Data Source. – The Photogrammetric Journal of Finland, 2015/24, No 2. Lk 10. [10.17690/015242.1](https://doi.org/10.17690/015242.1) (18.03.2025).
139. O'Hagan, L. Serafinelli, E. Drone views: a multimodal ethnographic perspective. – Visual Communication, 2021. <https://eprints.whiterose.ac.uk/179196/>. (30.03.2025).
140. Olesk, M. Challenges of Collaborative Digital Government: e-Participation, Open Government Data and Cross- Border Interoperability. Doktoritöö. Juhendajad prof. Dr. Tarmo Kalvet, prof. Dr. Robert Krimmer. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikooli majandusteaduskond 2020.
141. Parry, R. B., Perkins, C. R. World Mapping Today. London: Bowker Saur 2000. – https://api.pageplace.de/preview/DT0400.9783110959444_A19977038/preview-9783110959444_A19977038.pdf (23.04.2025).
142. Perkins, C., Dodge, M. Satellite imagery and the spectacle of secret spaces. – Geoforum 2009/40. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2009.04.012> (27.03.2025).
143. Pilving, I. Sugupuud müügiks ja roolijoodikud häbiposti? Isikuandmetega seonduvad piirangud avaliku teabe avaldamisel. – Juridica 2004/2.

144. Purtova, N. The law of everything. Broad concept of personal data and future of EU data protection law. – Law, Innovation and Technology, 2018/10, No 1. <https://doi.org/10.1080/17579961.2018.1452176> (08.03.2025).
145. Purtova, N. The law of everything. Broad concept of personal data and future of EU data protection law. – Law, Innovation and Technology, 2018/10, No 1. <https://doi.org/10.1080/17579961.2018.1452176> (08.03.2025)
146. Puusalu, J., Sieberk, E. Digiriigi andmekasutusdilemmad: ühiskondliku turvalisuse ja isiku andmevabaduse keerukas vahekord. – Juridica 2024/5.
147. Santos, C., Rapp, L. Satellite Imagery, Very High-Resolution and Processing-Intensive Image Analysis: Potential Risks Under the GDPR. – Air & Space Law 2019/44, No 3. <https://doi.org/10.54648/aila2019018> (24.03.2025).
148. Schwarz, C. G. jt. Identification of Anonymous MRI Research Participants with Face-Recognition Software. – New England Journal of Medicine 2019/381, No 17. <https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMc1908881> (13.02.2025).
149. Sheikh, Y. jt. Geodetic alignment of aerial video frames. – Shah, M., Kumar, R. (toim). Video registration, 2003/5, Springer Science+Business Media LLC.
150. Solymosi, R. jt. Privacy challenges in geodata and open data. – Royal Geographic Society, Area 2023/55, No 4. <https://doi.org/10.1111/area.12888> (25.03.2025).
151. Springall, D. jt. Security Analysis of the Estonian Internet Voting System. – Proceedings of the 2014 ACM SIGSAC Conference on Computer and Communications Security (CCS '14). Association for Computing Machinery, New York, NY, USA. <https://doi.org/10.1145/2660267.2660315> (08.03.2025).
152. Swanlund, D., Schuurman, N. Resisting geosurveillance: A survey of tactics and strategies for spatial privacy. – Progress in Human Geography 2019/43, No 4. <https://doi.org/10.1177/0309132518772661> (25.03.2025).
153. Tupay, P. K., Mikiver, M. E-riik ja põhiõigused. – Juridica 2015/3.
154. Tupay, P. K. Õigusest eraelule kuni andmekaitse üldmääruseni ehk tundmatu õigus isikuandmete kaitsele. – Juridica 2016/4.
155. Tõnisson, P. Tsiiviildrooni käitaja isiku tuvastamise raskustest tingitud õiguslikud väljakutsed tsiiviilõiguse näitel. Magistritöö. Juhendajad Kaspar Kala, PhD Aleksei Kelli. Tartu: Tartu Ülikooli õigusteaduskond 2019.
156. Van Daele, S. jt. Technische hulpmiddelen en doelwitselectie bij woninginbraak: een experimenteel onderzoek naar de invloed van Google Maps en Google Street View. –

Tijdschrift voor Criminologie, 2012/54, No 4.
<https://www.boomportaal.nl/doi/10.5553/TvC/0165182X2012054004006>.

157. Van der Sloot, B., Zuiderveen Borgesius, F. J. Google and Personal Data Protection. - Google and the Law. Empirical Approaches to Legal Aspects of Knowledge-Economy Business Models. T.M.C. Asser Press (Springer) 2012. <https://ssrn.com/abstract=2146968> (30.03.2025).
158. Vandeviver, C. Applying Google Maps and Google Street View in criminological research. – Crime Science 2014/3, No 13. <https://doi.org/10.1186/s40163-014-0013-2> (25.03.2025).
159. Van Loenen, B., Kulk, S., Ploeger, H. Data protection legislation: A very hungry caterpillar. The case of mapping data in the European Union. – Government Information Quarterly 2016/33, No 2. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.04.002> (30.03.2025).
160. Verykokou, S., Ioannidis, C. Oblique Aerial Images: Geometric Principles, Relationships and Definitions. Encyclopedia, 2024/4, No 1. <https://doi.org/10.3390/encyclopedia4010019> (08.03.2025).
161. Warren, S., Brandeis, L. The Right to Privacy. – Harvard Law Review 1890/4. https://groups.csail.mit.edu/mac/classes/6.805/articles/privacy/Privacy_brand_warr2.html (27.02.2025).

Muud allikad

162. Aastaraamat 2023. – Andmekaitse Inspektsioon. <https://aastaraamat.aki.ee/aastaraamat-2023/levinud-muudid-ja-legendid-andmekaitse> (05.03.2025).
163. Aerofoto. – EKI terminibaas Estern. <https://sonaveeb.ee/search/unif/dlall/estern/aerofoto/1/est> (27.02.2025).
164. Aeropildistamine ja -laserskaneerimine. Kaugseire. Kaardid, geoandmed ja aadressid. – Maa- ja Ruumiamet. <https://www.maaruum.ee/kaardid-geoandmed-ja-aadressid/kaugseire/aeropildistamine-ja-laserskaneerimine> (27.02.2025).
165. Andmekaitse Inspektsiooni vaideotsus ja ettekirjutus-hoiatus nr 2.1-3/15/2139.
166. Arthur, C. Estonian e-voting shouldn't be used in European elections, say security experts. – The Guardian 12.05.2014.

- <https://www.theguardian.com/technology/2014/may/12/estonian-e-voting-security-warning-european-elections-research> (08.03.2025).
167. Arvamus 4/2007 isikuandmete mõiste kohta. Vastu võetud 20. juunil. 01248/07/ET WP 136. – Artikli 29 alusel loodud andmekaitse tööühm. https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2007/wp136_et.pdf (27.02.2025).
168. Avaliku teabe seaduse üldjuhend. Tallinn: Andmekaitse Inspektsioon 2010–2014, § 88 p 2. – http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/Avalku%20teabe%20seaduse%20%C3%BCldjuhend%20%2822.10.2014%29_2.pdf.
169. Bijhouden van gemeentelijke registers van onbebouwde percelen waarvan sprake in artikel 62 van het Vlaams Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en hun bekendmaking op het Internet via het toekomstige geoloket. Advies Nr 40/2006, 27.09.2006. – Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. <https://gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-40-2006.pdf> (27.04.2025).
170. Common sense on Street View must prevail, says the ICO. Press Release. (2009). – ICO.
171. D2.8.II.3 Data Specification on Orthoimagery – Technical Guidelines. - INSPIRE Infrastructure for Spatial Information in Europe. European Commission. 31.01.2024. https://knowledge-base.inspire.ec.europa.eu/publications/inspire-data-specification-orthoimagery-technical-guidelines_en (08.03.2025).
172. Data protection explained. – European Commission. https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/data-protection-explained_en?prefLang=et (27.02.2025).
173. Defra Survey Data Download. – Data Services Platform. Department for Environment, Food and Rural Affairs. <https://environment.data.gov.uk/survey> (08.03.2025).
174. Determining what information is ‘data’ for the purposes of the DPA. – Information Commissioner’s Office. Version: 1.1, 12.12.2012. Lk 4-5. https://ico.org.uk/media/1549/determining_what_is_personal_data_quick_reference_guide.pdf (23.04.2025).

175. Eelnõu piirab nime ja isikukoodi järgi e-kinnistusraamatust kellegi kodu välja otsimist. – Justiits- ja Digiministeerium 26.09.2024. <https://www.justdigi.ee/uudised/eelnou-piirab-nime-ja-isikukoodi-jargi-e-kinnistusraamatust-kellegi-kodu-valja-otsimist> (01.03.2025).
176. Eestist lisandus 800 000 kaldaerofotot. – Lõuna-Eesti Postimees 17.06.2020. <https://lounapostimees.postimees.ee/6998673/eestist-lisandus-800-000-kaldaerofotot> (27.02.2025).
177. Einmaa, I.-M. Õiguskantsler ja jurist kritiseerivad näotuvastusega kaameravõrgu plaani. – ERR 20.03.2025. <https://www.err.ee/1609639252/oiguskantsler-ja-jurist-kritiseerivad-naotuvastusega-kaameravorgu-plaani> (27.04.2025).
178. Endorsed WP29 Guidelines. – European Data Protection Board. https://www.edpb.europa.eu/node/1491_et (27.02.2025).
179. Eraelu andmed saavad parema kaitse. – Justiits- ja Digiministeerium 04.07.2024. <https://www.justdigi.ee/uudised/eraelu-andmed-saavad-parema-kaitse> (01.03.2025).
180. Filtering Tweets by location. Tutorial. – X Developer Platform. <https://developer.x.com/en/docs/tutorials/filtering-tweets-by-location> (08.03.2025).
181. Flygbildskartan. – Gävle kommun. <https://gis.gavle.se/portal/apps/experiencebuilder/experience/?id=02b80e20ebe84be5a4d1218fe118fc2d> (08.03.2025).
182. Geo3D. – Geoportaal. Maa- ja Ruumiamet. <https://geoportaal.maaamet.ee/est/ruumiandmed/geo3d-p825.html> (21.04.2025).
183. Geo3D strateegiline eesmärk. – Geoportaal. Maa- ja Ruumiamet. <https://geoportaal.maaamet.ee/est/ruumiandmed/geo3d/geo3d-strateegiline-eesmark-p821.html> (21.04.2025).
184. Geoinformaatika. – Maa- ja Ruumiamet. <https://maaruum.ee/kaardid-geoandmed-ja-aadressid/kaardistamine/geoinformaatika> (20.04.2025).
185. Guide to the Case-Law of the of the European Court of Human Rights. Data Protection. Updated on 31 August 2024. – Council of Europe / European Court of Human Rights. https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_data_protection_eng (27.02.2025).
186. Inimese nime järgi tema koduaadressi internetist enam ei leia. – Justiits- ja Digiministeerium 15.01.2025. <https://www.justdigi.ee/uudised/inimese-nime-jargi-tema-koduaadressi-internetist-enam-ei-leia> (01.03.2025).

187. Inimeste privaatsusõigused ja isikuandmete kaitsmine 2020. – Kantar Emor. <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.justdigi.ee/media/494/download&ved=2ahUKEwiiqb7UkM2MAxVIIhAIHd8sG3YQFnoECB0QAQ&usg=AOvVaw0Dkz1d34uJK6GbnUIXqBU> (10.04.2025).
188. Inimõiguste Instituudi uuring 2014 „Privaatsusõigus inimõigusena ja igapäevatehnoloogiad“. – <https://inimõigusedeestis.ee/privaatsus-inimõigusena-ja-igapaevatehnoloogiad/> (09.04.2025).
189. INSPIRE Datasets - EU & EFTA Country overview. Theme: Orthoimagery. – INSPIRE Geoportal. European Commission. <https://inspire-geoportal.ec.europa.eu/srv/eng/catalog.search#/overview?view=themeOverview&theme=oi> (08.03.2025).
190. Isikuandmete töötleja üldjuhend. – Andmekaitse Inspektsioon. <https://www.aki.ee/sites/default/files/documents/2024-04/Isikuandmete%20töötaja%20üldjuhend.pdf> (10.02.2025).
191. Juhend kaamerate kasutamise kohta. – Andmekaitse Inspektsioon. <https://www.aki.ee/isikuandmed/juhendid-ja-materjalid/juhend-kaamerate-kasutamise-kohta> (23.03.2025).
192. KaldAerofotode lõppkasutaja litsentsileping. – Geoportaal. Maa- ja Ruumiamet. <https://geoportaal.maaamet.ee/est/teenused/tarkvaralisad-gis-tarkvaradele/arcmap/kaldaerofotod/kaldaerofotode-loppkasutaja-litsentsileping-p529.html> (23.03.2025).
193. Kaldaerofotod. Fotoladu kaardirakendus. – Maa- ja Ruumiamet. <https://fotoladu.maaamet.ee/?basemap=digiaero&minimap=1959%20Keskonnaagentuur&zlevel=3,26.17156,58.80117&overlay=aasta&valik=2006> (18.03.2025).
194. Kaldaerofotod. Ruumiandmed. – Geoportaal. Maa- ja Ruumiamet. <https://geoportaal.maaamet.ee/est/ruumiandmed/kaldaerofotod-p633.html> (16.02.2025).
195. Kleinman, Z. How online life distorts privacy rights for all. BBC 08.01.2010. – <http://news.bbc.co.uk/2/hi/technology/8446649.stm>. (25.04.2025).
196. Laadi ETAK andmed alla. – Geoportaal. Maa- ja Ruumiamet. <https://geoportaal.maaamet.ee/est/Ruumiandmed/Eesti-topograafia-andmekogu/Laadi-ETAK-andmed-alla-p609.html> (23.03.2025).
197. Lennud helikopteriga. Teenused. – OpenSky. <https://opensky.ee/lennud-helikopteriga/> (17.03.2025).

198. Location-based services on mobile phones: Follow me. The Economist 04.03.2010. – <https://www.economist.com/business/2010/03/04/follow-me>. (25.04.2025).
199. Läänemets, Ginter, Loigo: jälgimisühiskonda ei taha keegi. – ERR 20.03.2025. <https://www.err.ee/1609638625/laanemets-ginter-loigo-jalgimisuhiskonda-ei-taha-keegi> (27.04.2025).
200. Maa- ja Ruumiandmete avaandmete litsents, 01.01.2025. – Geoportaal. Maa- ja Ruumiamet. <https://geoportaal.maaamet.ee/avaandmete-litsents> (23.03.2025).
201. Michaels, J. Police: Burglar used Google Maps to case upscale suburban homes. – Chicago Sun-Times 27.09.2011. <http://www.suntimes.com/news/metro/7911068-418/police-burglar-used-online-maps-to-case-upscale-suburban-homes.html>.
202. Ministry publishes 1.3 million 'angular' aerial photos of Denmark. – The Local 11.09.2019. <https://www.thelocal.dk/20180911/ministry-publishes-13-million-aerial-photos-of-denmark> (08.03.2025).
203. Mis on isikuandmed? Mõisted. KKK. Isikuandmed. – Andmekaitse Inspektsioon. <https://www.aki.ee/isikuandmed/kkk/moisted> (12.02.2025).
204. Mis on ruumiandmed? Andmete õpituba. Abi ja juhised. – Geoportaal. Maa- ja Ruumiamet. <https://geoportaal.maaamet.ee/est/abi-ja-juhised/andmed/mis-on-ruumiandmed/50> (27.02.2025).
205. Oblique Aerial Imagery. – Office of the Chief Technology Officer. Dc.gov. <https://octo.dc.gov/page/oblique-aerial-imagery> (08.03.2025).
206. Oblique Aerial Photography. – Data Services Platform. Department for Environment, Food and Rural Affairs. <https://environment.data.gov.uk/dataset/32e2ff04-0c14-4544-b107-baa1552d0eee> (17.03.2025).
207. Open data in Europe 2024. – European data. European Union. <https://data.europa.eu/en/publications/open-data-maturity/2024#landscaping-map> (16.04.2025).
208. Opinion 06/2013 on open data and public sector information ('PSI') reuse. – Article 29 Data Protection Working Party. 1021/00/EN WP207. Adopted on 5 June 2013. https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp207_en.pdf (09.03.2025).
209. Orthoimagery. INSPIRE Registry. – European Commission. <https://inspire.ec.europa.eu/theme/oi> (08.03.2025).

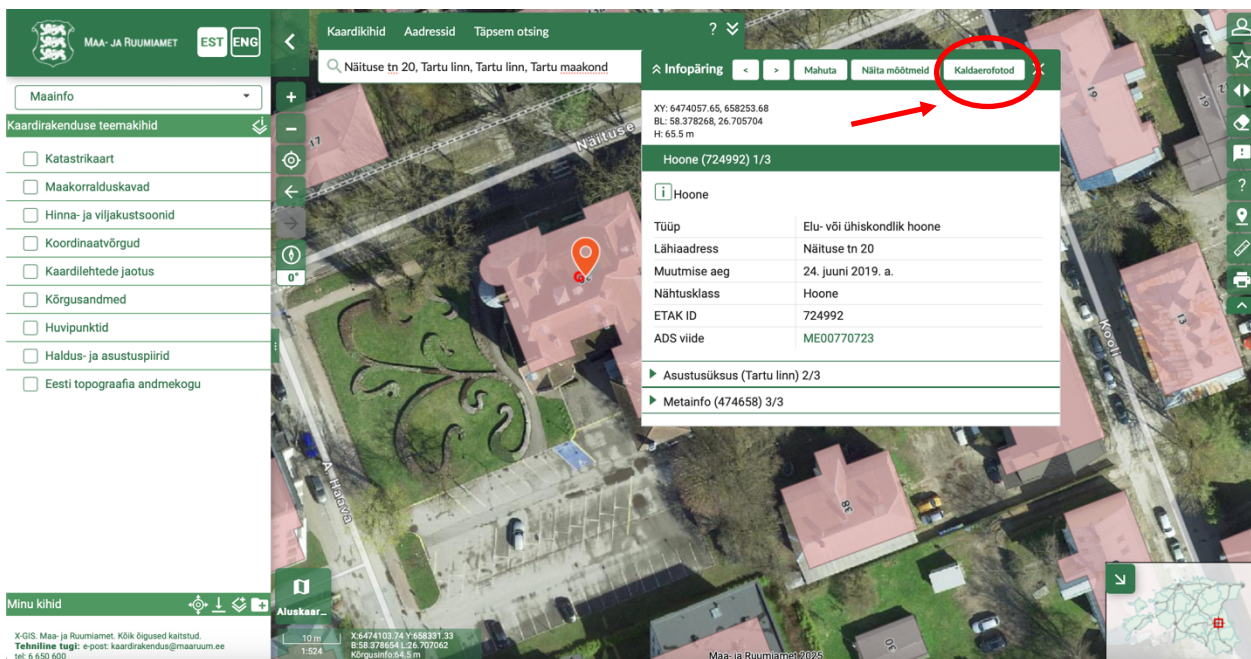
210. Ortofotod. Ruumiandmed. – Geoportaal. Maa- ja Ruumiamet. <https://geoportaal.maaamet.ee/est/ruumiandmed/ortofotod-p99.html> (16.02.2025).
211. Orto-, kald- ja kiirfotod PRIA otsustes. Kasutajate lood. – Geoportaal. Maa- ja Ruumiamet. <https://geoportaal.maaamet.ee/est/kasutajate-lood/orto-kald-ja-kiirfotod-pria-otsustes-p908.html> (27.02.2025).
212. Pakosta: Inimeste eraelu andmed on paremini kaitstud. – Justiits- ja Digiministerium 14.11.2024. <https://www.justdigi.ee/uudised/pakosta-inimeste-eraelu-andmed-paremini-kaitstud> (01.03.2025).
213. Palgi, G. Hulgaliselt eestlaste andmeid vaadanud naine väidab, et otsib endale isikukoodide kaudu kinnisvara. – Eesti Päevaleht 26.03.2024. <https://epl.delfi.ee/artikkel/120280518/hulgaliselt-eestlaste-andmeid-vaadanud-naine-vaidab-et-otsib-endale-isikukoodide-kaudu-kinnisvara> (08.03.2025).
214. Puusalu, J., Marnot, D. Elanikkonnaküsitluse „Eesti elanike suhtumine isiklike andmete privaatsusesse ja turvalisusesse“ raport. – Sisekaitseakadeemia. Sisejulgeoleku Instituut. 2021. Lk 5. <https://doi.org/10.15158/ckw1-hc92> (10.04.2025).
215. Satelliidifoto. – EKI ühendsõnastik 2025. <https://sonaveeb.ee/search/unif/est,rus/dsall/satelliidifoto/1/est> (27.02.2025).
216. Skråfoto. – Klimadatastyrelsen. https://skraafoto.dataforsyningen.dk/?center=722125.859694699%2C6178892.289935676&orientation=north&item=2021_84_40_2_0041_00090757&year=2021 (08.03.2025).
217. Telesaade “Pealtnägija“, episood 932, esmaeeter 02.04.2025. – ERR arhiiv. <https://arhiiv.err.ee/video/vaata/pealtnagija-932?t=1752> (16.04.2025).
218. Unprocessed aerial imagery from 1 January 2024 coastal survey of Central California. – Science Data Catalog. USGS. <https://data.usgs.gov/datacatalog/data/USGS:11fad976-cbc4-4926-9309-242dfd4edd2a> (08.03.2025).
219. Õiguskantsleri 03.05.2024. a märgukiri nr 7-7/212350/2402585 isikuandmete töötlemisega ja korrakaitsega seotud küsimuste kohta. – https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Märgukiri%20isikuandmete%20töötlemisega%20ja%20korrakaitsega%20seotud%20küsimuste%20kohta.pdf (09.03.2025).

220. Õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade. Tallinn 2006. – https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri_2005._aasta_tegevuse_ylev_aade.pdf. (30.03.2025).
221. Õpilaste arv Suure-Jaani koolis. Andmed seisuga 10.02.2025. – Suure-Jaani Kool. <https://sjk.edu.ee/et/meie-koolist/opilaste-arv-koolis> (27.02.2025).
222. Ülevaade Eesti topograafilisest andmekogust. – Maa-amet, Geoinformaatika osakond, 2006. https://geoportaal.maaamet.ee/docs/ETAK/Ylevaade_Eesti_topograafilisest_andmekogust.pdf?t=20091211092207

LISAD

Lisa 1. Geoportaalis avalikustatud kaldaerofotode näide

Kuvatõmmis 1. Maa- ja Ruumiameti hallatava geoportaaali kaardirakenduses aadressi järgi asukoha otsimine. (13.03.2025).



Kuvatõmmis 2. Maa- ja Ruumiameti hallatava geoportaaali kaardirakenduses aadressi järgi kaldaerofotode vaatamine. (13.03.2025).



Lisa 2. Kinnistusraamatust aadressi järgi kinnistu omaniku kohta päringu tegemise näide


Kuvatõmmis 3. E-kinnistusraamatus aadressi järgi kinnistusraamatu kande otsimine ja vaatamine ning tasuliste päringute võimalused. (13.03.2025).

Otsing **Otsi**

Kehtetu omanik Õigustatud isik Tühjenda x

Otsingutulemus [Vaata tulemusi Maa-ameti kaardilt](#) Salvesta Printi

Kinnistu nr	Kinnistu liik	Katastritunnus	Katastriüksuse aadress	Pindala	Eriomand	info
2394003	Kinnisasi	79506:003:0002	Näituse tn 20, Tartu linn, Tartu linn, Tartu maakond	4185 m2	*	x



[Vaata Maa-ameti kaarti](#)

Vali teenus

- Aadressi info - 2,00 €
- Omaniku info - 2,00 €
- Koormatise info - 2,00 €
- Kogu registri info - 6,00 €

Tasumisele kuulub 2,00 €

Vali makseviis

- Swedbank
- SEB
- coop
- Luminor
- LHV
- VISA
- tele2

Nõustun ostutingimustega

Sihtotstarve

Ühiskondlike ehitiste maa 100%

Andmejälgija

Kui Kinnistusraamatus väljastatakse isiku isikuandmeid (nimi + isikukood), siis näeb isik, kelle isikuandmeid väljastati, infot selle kohta eesti.ee portaalis.

Dokumentide tellimine

Toimiku dokumentide tellimiseks tuleb esmalt [siseneda](#) ID-kaardi või mobiil-ID'ga ning osta vähemalt üks selle kinnistuga seonduv registriosia jagu.