

Arvamus lastekaitseseaduse ja karistusregistri seaduse muutmise seaduse eelnõu (lapsega töötava isiku automaatkontroll ja dokumendifoto kuvamine) kohta

Justiits- ja Digiministeerium on esitanud Tartu Ülikooli õigusteaduskonnale arvamuse avaldamiseks lastekaitseseaduse ja karistusregistri seaduse muutmise seaduse eelnõu (06.08.2026) koos seletuskirja ja Vabariigi Valitsuse määruse kavandiga. Õigusteaduskonna karistusõiguse osakond tänab ministeeriumit kaasamise eest.

Jagame eesmärgi kaitsta lapsi ja vähendada tööandjate halduskoormust, kuid eelnõu **toetada ei saa**. Dokumendifoto kuvamine ei aita saavutada seletuskirjas nimetatud eesmärki, sest foto kuvatakse üksnes positiivse vastuse korral. Eelnõu loob sisuliselt avaliku fotoregistri, mis ei ole kooskõlas inimväärikuse ja õigusriigi põhimõtete ega EL andmekaitseõigusega ning takistab süüdimõistetute taasühiskonnastamist. Automaatkontrolli eesmärgi saaks saavutada oluliselt väiksema andmetöötlusega. Teeme ettepaneku jätta foto kuvamine eelnõust välja ja kujundada automaatkontroll ümber.

1. Inimväärikus, õigusriik ja taasühiskonnastamine

Ka kuriteo toime pannud inimene ei kaota oma inimväärikust (PS § 10). Sellest lähtub nõue säilitada süüdimõistetule pärast karistuse kandmist tegelik võimalus ühiskonda naasta. See on ka ühiskonna enda huvides: töö, eluase ja toetavad suhted on eeldused õiguspäraseks eluks ning aitavad ennetada uusi kuritegusid. Inimese püsivat tõrjumist ei saa seetõttu käsitada turvalisust suurendava lahendusena.

Eelnev ei välista laste kaitseks vajalikke ja proportsionaalseid piiranguid. Seejuures ei ole inimese avalik häbistamine ega omakohtu võimaldamine õigusriigis lubatav eesmärk. Karistusmonopol kuulub riigile just selleks, et kaitsta inimesi kättemaksu eest ja tagada, et kedagi ei karistataks rohkem, kui seadus lubab; ka kuriteo toime pannud inimesele laieneb õigus riigi ja seaduse kaitsele, sh kaitsele teiste eraisikute rünnete eest (PS § 13 lg 1). Eristada tuleb teavet, mida antakse konkreetse ohu ärahoidmiseks, inimese muutmiseks püsiva avaliku häbimärgistamise objektiks. Riigikohus on hiljuti rõhutanud, et kustutatud karistusandmete avaldamine on „sisuliselt eluaegne sotsiaalne lisakaristus“, mis raskendab ühiskonda naasmist ja puudutab ka isiku lähedasi, sealhulgas alaealisi lapsi (RKPKo 29.09.2026, 5-26-6).

Seetõttu ei piisa fotode väljastamise põhjendamiseks seletuskirja väidetest, et laste kaitseks tuleb „haarata kinni igast võimalusest“ ning et kuriteo toimepanijad peavad arvestama negatiivsete tagajärgedega (lk 4–5). Sellised üldised väited ei asenda proportsionaalsuse analüüsi. Põhjendada tuleb, miks fotod kaitseksid lapsi paremini kui praegu, miks ei piisa vähem tõrjuvatest meetmetest ning kuidas välditakse meetme muutumist häbimärgistamise ja omakohtu vahendiks. Seletuskiri neile küsimustele ei vasta.

2. Vastuolu EL õigusega

Seletuskiri peab Euroopa Kohtu 21.04.2026 otsust C-769/22 (komisjon vs. Ungari, ECLI:EU:C:2026:326) Eesti jaoks ebaoluliseks. Otsus on aga asjakohane. Ungari säte puudutas just laste vastu seksuaalkuriteo toime pannud isikute andmeid (p-d 73 ja 593) ja võimaldas päringu teha alaealise eest vastutaval täisealisel (p-d 74 ja 611) – sarnane lahendus nagu meie lapse seadusliku esindaja päringuõigus. Kohus leidis, et kui juurdepääsu vajalikkust hindab üksnes taotleja ise „lihtsa kinnituse“ alusel, „ei ole [see] ilmselgelt sobiv, et piirata seda riivet

rangelt vajalikuga“ (p-d 616–617) ning et isikuandmete kaitse üldmääruse (IKÜM) art 10 nõutavad kaitsemeetmed puuduvad (p 618). Etteheide ei puudutanud andmete hulka, vaid *ex ante* kontrolli puudumist – sama puudus on KarRS §-del 15 ja 20. Fotode lisamine riivet ei vähenda, vaid suurendab (vt ka p 602).

Eelnõu ei arvesta ka eesmärgi piirangu põhimõttega (IKÜM art 5 lg 1 p b, art 6 lg 4): dokumendifotod on kogutud isikut tõendavate dokumentide väljaandmiseks ja isikusamasuse kontrollimiseks (siseministri 18.12.2015 määruse nr 78 § 3 ja § 17 lg 1 p 2), mitte eraisikutele karistusandmete juures kuvamiseks. Eelnõu seda eesmärgi muutmist ei analüüsi.

3. Meetme proportsionaalsus

Foto ei sobi eesmärgi saavutamiseks. Seletuskirja (lk 4) kohaselt peab foto aitama olukorras, kus piiranguga isik annab piiranguta nimekaimu isikukoodi. Foto kuvatakse aga üksnes positiivse vastuse korral – piiranguta isiku isikukoodiga päringu vastus on negatiivne ja fotot ei kuvata. Pealegi ei saa Lasteks § 20 lg-s 3 sätestatud kontrollikohustust nõuetekohaselt täita, kui isikukood võetakse internetist või töölesoojija suulise ütluse põhjal: töölesoojija peab esitama isikut tõendava dokumendi ja isikukood tuleb võtta sealt. Seletuskirjas kirjeldatud probleem ei tulene seega õiguse puudusest, vaid kontrollikohustuse ebakorrektselt täitmisest, ja foto seda ei lahenda.

Foto tegelik funktsioon on üldsuse teavitamine. Seletuskirja kohaselt on pildi saanud isikul „võimalus teavitada ka oma lähedasi“ (lk 4). Kui see on seadusandja eesmärk, tuleb see seletuskirjas selgelt välja öelda ja eraldi analüüsida, sh kas mõni üldsusele suunatud lahendus saaks olla proportsionaalne. Igal juhul ei saa teavitamine toimuda nii, et üksikisik näitab fotot tuttavatele või riputab selle sotsiaalmeediasse.

Register muutub sisuliselt avalikuks. KarRS § 20 lg 1 p 9 alusel võib päringu teha iga lapse seaduslik esindaja üksnes enda kinnituse alusel (KarRS § 15 lg 1, § 20 lg 2); seletuskiri möönab, et „praegu ühtegi reaalset kontrollimehhanismi ei ole“ (lk 4), ning kavandab päringuteenuse eesti.ee mobiilirakendusse (lk 7). Praktiliselt igaüks, kes teab nime ja isikukoodi, saaks kätte isiku praeguse näofoto, mille järgi saab näotuvastusega otsingumootorite abil leida ka tema sotsiaalmeediakontod ja elukoha. Eelnõu § 2 p 1 nimetab ka registri uueks eesmärgiks „pildi avaldamise“. Lisaks avaldab foto olemasolu kuriteo liigi, mis ei ole kooskõlas KarRS § 20 lg-s 2¹ sätestatud jah/ei-vastuse eesmärgiga. Seletuskirja arutluskäik ei ole järjekindel: ühelt poolt peab foto levima ja avaldama „positiivset avalikku mõju“, teisalt ei teki avalikustamise negatiivseid mõjusid väidetavalt seetõttu, et andmeid ei tohi selleks kasutada. Seletuskirja väide, et andmete ebaseaduslikku kasutamist „hoiab ära“ IKS § 65 trahv (lk 4), ei ole põhjendatud: trahv on rikkumise tagajärg, mitte tõke, ning selle heidutav mõju sõltub eelkõige vahelejäämise tõenäosusest, mis on siin päringuõiguse kontrolli puudumise tõttu olematu. Süüdimõistetu foto levitamist ei kata ka KarS § 157 ega § 157¹; IKÜM art 10 ja Euroopa Kohus (C-769/22, p-d 616–618) nõuavad aga *ex ante* kaitsemeetmeid, mida hilisem sanktsioon ei asenda.

Meede on eluaegne, ilma läbivaatamise võimaluseta ja ebavõrdne. Lasteks § 20 lg 4 kohane ümberhindamine ei hõlma ühtegi asjaomast kuritegu, foto uueneb iga uue dokumendiga ning muudatus kohaldub tagasiulatuvalt ka ammu arhiivi kantud karistustele – ilma individuaalse hindamiseta, mida Riigikohus on lastega töötamise piirangu puhul nõudnud (RKPJKo

22.11.2022, 5-22-6). Foto seotakse vaid KarS-i paragrahvidega, kuigi eluaegne piirang kehtib Lasteks § 20 lg 1¹ alusel ka enne karistusseadustiku jõustumist (st 2002. aastani kehtinud kriminaalkodeksi alusel) ja välisriigis karistatutele (PS § 12). Seletuskirja väide, et noored registrisse ei satu (lk 4), ei ole õige. Esiteks võib KarS § 141 lg 2 p 1 ja § 145¹ alusel karistada ka alaealist, kelle foto kuvatakse eluaegselt, sest alaealise karistusandmete erikaitse (KarRS § 19) lõpeb täisealiseks saamisega. Teiseks ei näe KarS § 145 lg 1¹ erinevalt lõikest 1 ette vanusevahe erandit, mistõttu 18-aastane, kes on vastastikusel nõusolekul suhtes 13-aastasega, mõistetakse süüdi ning saaks eluaegse piirangu ja foto kuvamise.

Empiirilised andmed meedet ei toeta. Braithwaite'i taasintegreeriva häbistamise teooria järgi vähendab kuritegevust teo hukkamõist, mis jätab inimesele tee tagasi, kuid püsiv märgistamine suurendab seda (J. Braithwaite. *Crime, Shame and Reintegration*. Cambridge: Cambridge University Press 1989). Eelnõu ühendab just need kaks loogikat: jah/ei-päring on kitsas riskijuhtimine, foto on sümbolne eluaegne märgistamine. Seletuskirjas viidatud uuring (Napier jt 2018) ei leidnud avaliku teavitamise mõju retsidiivsusele, samuti mitte 25 aasta uuringuid koondav meta-analüüs (Zgoba, Mitchell 2023¹); avalik teavitus võib registreeritute retsidiivsust isegi suurendada (Prescott, Rockoff 2011²). Seletuskiri viitab küll võimalikule esmatoimepanemist vähendavale mõjule (lk 4), kuid see on üldpreventiivne eesmärk, mitte Lasteks § 20 eesmärk takistada juba karistatud isiku kokkupuudet lastega. Pealegi saaks selline mõju tekkida üksnes avaliku registri puhul, mida eelnõu väidetavalt ei loo. Inimese häbimärgistamine selleks, et heidutada teisi, ei oleks ka kooskõlas inimväärikuse põhimõttega (vt arvamuse 1. osa). Ka ministeeriumi enda analüüs ei soovitanud avalikku registrit: see ei vähenda retsidiivsust, tekitab võltsturvatunnet ning, kuna enamik toimepanijaid on lapse pereliikmed või tuttavad, taasohvristaks kannatanuid (Justiitsministeerium. *Laste vastu suunatud korduvate seksuaalkuritegude ennetamine*. Tallinn 2020³). Analüüs soovitas jah/ei-päringut, mis praegu kehtibki.

Meede võib kahjustada ohvreid. Foto kuvamine hõlmab ka perekonnas toime pandud tegusid (KarS § 144). Toimepanija foto levik võib reeta ohvri (vt direktiivi 2012/29/EL art 21) ning vähendada perede valmidust väärkohtlemisest teatada – see oleks vastuolus laste kaitse eesmärgiga.

4. Automaatkontroll

Kehtiv Lasteks § 20 lg 3 näeb juba ette võimaluse edastada teavitus karistusandmete muutumise kohta automaatselt. Eelnõu valib selle asemel **kõigi lapsega töötavate isikute igakuise päringu** karistusregistrisse, sh selle arhiivi. Sama eesmärgi saavutaks oluliselt väiksema riivega sündmuspõhine teavitus: kui registrisse kantakse asjakohane karistus, kontrollitakse töötamise registrit ja teavitatakse tööandjat – kiiremini ning üksnes vajalike isikute andmeid töödeldes. Seletuskirja väide, et andmehulk jääb samaks (lk 3), ei ole täpne:

¹ K. M. Zgoba, M. M. Mitchell. The effectiveness of Sex Offender Registration and Notification: A meta-analysis of 25 years of findings. – *Journal of Experimental Criminology* 2023, 19(1), lk 71–96.

² J. J. Prescott, J. E. Rockoff. Do Sex Offender Registration and Notification Laws Affect Criminal Behavior? – *Journal of Law and Economics* 2011, 54(1), lk 161 jj.

³

https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/laste_vastu_suunatud_korduvate_seksuaalkuritegude_ennetamine_2020_10.pdf

kahe aastaga on päring tehtud 7515 isiku kohta (lk 6), eelnõu järgi kontrollitaks aga kõiki lapsega töötavaid isikuid 12 korda aastas.

Kontrollitavate isikute ringi määrab tööandja ise ning seda ei kontrollita; seletuskirja kohaselt võivad selleks olla kõik töötajad. Euroopa Kohus pidas sellist enesehindamisel põhinevat lahendust ebapiisavaks (C-769/22, p-d 616–617). Süsteem ei hõlma vabatahtlikke ega töölevõtmise hetke ning andmesubjekti tulemusest ei teavitata.

Karistusandmete töötlemise olulised elemendid peavad olema seaduses (IKÜM art 6 lg 3, PS § 3 lg 1; vt ka C-769/22, p 608). Määruse kavand läheb aga seadusest kaugemale: § 6 lg 5 näeb ette päringud teiste liikmesriikide registritesse ja ECRIS-TCN-i ning § 6 lg 4 p 3 kohaselt väljastatakse KarRS § 20 lg 2¹ andmed – koos eelnõu §-ga 2 jõuaksid fotod automaatselt iga kuu tööandjateni. See on vastuolus seletuskirja väitega, et vastus antakse üksnes jah/ei kujul.

5. Mõjuanalüüs

Väljatöötamiskavatsuse jätmine koostamata põhjendusega, et muudatused on „väheolulised“ (hea õigusloome ja normitehnika eeskirja § 1 lg 2 p 5), ei ole asjakohane. Puudub andmekaitsealane mõjuhindang (IKÜM art 35 lg 10) ja infoturbe analüüs.

Ettepanekud

1) **Jätta eelnõust välja dokumendifoto kuvamine** (eelnõu § 2).

2) **Kujundada automaatkontroll ümber sündmuspõhiseks teavituseks**, sätestada andmetöötluse olulised elemendid seaduses ning tagada andmesubjekti teavitamine.

3) **Analüüsida KarRS § 15 lg 1 ja § 20 lg 1 p 9 päringurežiimi kooskõla IKÜM art 10-ga** otsuse C-769/22 valguses, sõltumata käesolevast eelnõust.

4) **Koostada põhjalik mõjuanalüüs ja andmekaitsealane mõjuhindang**. Laste kaitse on äärmiselt kaalukas eesmärk – just seetõttu peavad valitud abinõud olema tõhusad ja tõenduspõhised.

Anna Markina, PhD
kriminoloogia kaasprofessor
karistusõiguse osakonna juhataja
TÜ õigusteaduskond

Tõnismägi 5a-324, 10119, Tallinn, Estonia
Phone: [+372 55573302](tel:+37255573302)