Karistusregistri seaduse ja lastekaitseseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus
1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõukohase seadusega tehakse karistusregistri seaduses (KarRS) neli muudatust ja lastekaitseseaduses (LasteKS) üks muudatus.

Seaduses muudetakse läbivalt Registrite ja Infosüsteemide Keskus Riigi Digikeskuseks

Riigi IKT reformi käigus kujundatakse Registrite ja Infosüsteemide Keskus (RIK) alates 1. jaanuarist 2027 ümber Riigi Digikeskuseks (RDK), mis jätkab RIK-i seniste ülesannete täitmist. Seetõttu asendatakse seaduses viited RIK-ile viidetega RDK-le.

Õigusselguse huvides kasutatakse käesoleva eelnõu seletuskirjas vajalikele arendustele ja toimingutele viidates siiski terminit Registrite ja Infosüsteemide Keskus. See aitab paremini mõista, milline RDK üksus peaks tulevikus vajalikud muudatused ellu viima.

Süüdimõistetu nime kohtuotsuses varjatakse, kui karistus on kustunud. Kohtuotsused avaldatakse internetis koos süüdimõistetu nimega. Kui karistuse ärakandmisest möödub seaduses määratud aeg, kustutatakse karistus karistusregistrist ja inimest ei loeta enam karistatuks. Siis asendatakse ka tema nimi avaldatud kohtuotsuses initsiaalide või tähemärgiga. Mõne kuriteo puhul, näiteks suures koguses narkootikumide käitlemise korral, jääb süüdimõistetu nimi praegu kehtiva seaduse kohaselt aga avalikuks kogu eluks. Riigikohus leidis 2026. aasta septembris, et narkokuritegude ja süütamise puhul on see põhiseadusega vastuolus, sest inimest häbimärgistatakse edasi ka siis, kui ta on karistuse ammu ära kandnud ja elanud seaduskuulekalt.

Eelnõukohase seadusega kaotatakse see erand kõigi kuritegude korral. Edaspidi on süüdimõistetu nimi kohtuotsuses nähtav seni, kuni tema karistus on karistusregistris kehtiv. Eluaegse vangistuse korral karistus ei kustu.
Kui karistus on kustunud, ei ole põhjust inimest avalikult edasi häbimärgistada. Need, kellel on seaduse järgi vaja teada inimese varasemat karistust, näiteks lastega töötajate värbamisel, saavad seda ka edaspidi kontrollida karistusregistri arhiivist.

Õigusselguse huvides lisatakse kooskõlas Riigikohtu senise praktikaga KarRS-i § 28 täpsustus, mille kohaselt asendatakse kohtulahendites lisaks isiku nimele ka tema isikukood või sünniaeg. Vastasel juhul ei kannaks isikuandmete asendamine eesmärki ning isik oleks endiselt tuvastatav.

Põhimõtteliselt võib väärteomenetluse seadustiku järgi ka kohtuvälise menetleja (nt Politsei ja Piirivalve Amet, Andmekaitse Inspektsioon ja kohalikud omavalitsused) oma väärteo otsuseid avaldada ning karistusregistri seadus kohustab ka neid oma avalikustatud otsustest isikuandmed karistusandmete kustumisel asendama. Kuna on olemas vaid üks väärteokoosseis (KarS § 108 lg 3 – varavastane süütegu vähemväärtusliku asja vastu sõjategevuse piirkonnas ja okupeeritud territooriumil), mille puhul isikuandmeid kehtiva sõnastuse järgi ka pärast karistusandmete kustutamist ei asendada ning Justiits- ja Digiministeeriumile teada olevalt ei ole Eestis ükski väärteomenetleja sellist lahendit avalikustanud, ei pane kavandatav muudatus kohtuvälistele menetlejatele täiendavaid kohustusi ja neile kehtiv regulatsioon sisuliselt ei muutu. Sellest

tulenevalt kohtuväliseid menetlejaid käesolevas seletuskirjas rohkem ei puudutata ning keskendutakse vaid kohtutele, keda regulatsiooni muutmine reaalselt mõjutab.

Euroopa Liidu karistusregistrite süsteemi saab edastada ka näopildi. Euroopa Liidu riigid vahetavad andmeid selle kohta, kas väljastpoolt Euroopa Liitu pärit inimene on mõnes liikmesriigis süüdi mõistetud. Info liikumise hõlbustamiseks töötatakse Euroopa Liidu tasandil käsitletava eelnõu esitamise hetkel välja kesksüsteemi (ECRIS-TCN), mis aitab tuvastada riike, kellel võib konkreetse isiku kohta karistusandmeid olla. Esmakordselt peaks süsteemi kaudu saama andmeid vahetada 2027. aasta esimeses või teises kvartalis. Kehtiva õiguse järgi võib Eesti edastada kesksüsteemi praegu inimese nime ja muud isikuandmed ning sõrmejäljed. Eelnõus sätestatakse võimalus edastada ka kriminaalmenetluses tehtud näopilt (näokujutis), et inimese isikut saaks kindlamalt tuvastada ja eksimusi vältida. See võimalus tuleb Euroopa Liidu määrusest, mis on sidunud näokujutise edastamise liikmesriigi õigusega.

Lisaks täpsustatakse, et riikliku sõrmejälgede registri (mida enam olemas ei ole) asemel hakatakse andmeid võtma riiklikust süüteomenetluse biomeetriaregistrist (mis on eelnõu koostamise ajal arendusjärgus). Samuti täpsustatakse õigusselguse huvides, et andmeid edastatakse läbi karistusregistri süsteemi, mitte ECRIS-TCN kesksüsteemi ei liidestata otse automaatse biomeetrilise isikutuvastuse süsteemi- ega riiklikusse süüteomenetluse biomeetriaregistriga.

Lapsega töötavate isikute kontroll automatiseeritakse ja lastekaitsepäringu vastuses kuvatakse foto. Eelnõu lastekaitset puudutavatel muudatustel on kaks eesmärki. Esiteks luuakse tööandjatele mugavustööriist, mis aitab automatiseerida töö juures lastega kokkupuutuvate isikute seaduses sätestatud nõuetele vastavuse kontrolli. Teiseks hakatakse lastekaitse päringu puhul kuvama lastega töötamise piiranguga inimeste fotosid. Seda juhul, kui isik on toime pannud lastevastase kontaktse seksuaalkuriteo (nt vägistamise). Selle eesmärk on paremini kaitsta lapsi seksuaalkurjategijate eest.

Seadus jõustub 2027. aasta 1. jaanuaril. Lapsega töötavate isikute automaatkontrolli ja foto kuvamist puudutavad muudatused (eelnõu § 1 punktid 2 ja 4 ning § 2) jõustuvad 2030. aasta 1. juunil. Nime varjamist puudutav muudatus peab jõustuma hiljemalt 29. märtsil 2027, sest Riigikohus andis seadusandjale muudatuse tegemiseks kuus kuud. Kolmandate riikide kodanike näokujutiste edastamise regulatsioon peab jõustuma hiljemalt 1. jaanuaril 2027, sest jaanuaris algab andmete laadimine ECRIS-TCN-i süsteemi. Kui andmete laadimisega alustada hiljem, ei pruugi Eesti õigeks ajaks olla valmis süsteemi kasutama. Süsteemi kasutuselevõtt sõltub aga kõigi liikmesriikide valmidusest.

Kavandatavad muudatused ei too kaasa ettevõtete, inimeste ega vabaühenduste halduskoormuse kasvu.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Seaduseelnõu ja seletuskirja on koostanud Justiits- ja Digiministeerium (info@justdigi.ee).

1.3. Märkused

Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE) § 1 lõike 2 punktide 1 ja 2 kohaselt ei eelnenud eelnõu koostamisele väljatöötamiskavatsust, sest eelnõu on vajalik Riigikohtu otsuse täitmiseks ning see on seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Eelnõu § 1 punktide 2 ja 4 ning § 2 kohta väljatöötamiskavatsust ei koostata, kuna seadusemuudatused on väheolulised ja olulise mõjuta (HÕNTE § 1 lg 2 p 5).

Eelnõu on seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega. Eelnõukohase seadusega rakendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2019/816[1] (edaspidi *ECRIS-TCN-i määrus*) artikli 5 lõiget 3 ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) 2019/818[2] (edaspidi *koostalitlusvõime määrus*). KarRS-i § 28 muudatus aitab tagada ka kooskõla Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2016/679[3] (edaspidi *isikuandmete kaitse üldmäärus*, IKÜM) artiklitega 5 ja 10.

Eelnõu § 1 punktid 2 ja 4 ning § 2 on koostatud vastavalt 2. aprilli 2026. aasta Vabariigi Valitsuse otsusele.

Eelnõukohase seadusega muudetakse karistusregistri seaduse redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 21.10.2026, 8 ja lastekaitseseaduse redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 11.07.2026, 43.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthäälte enamus.

2. Seaduse eesmärk

Eelnõukohasel seadusel on neli eesmärki.

Esimene eesmärk on ajakohastada karistusregistri seaduse terminoloogiat.

Teine eesmärk on täita Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 29. septembri 2026. a otsust asjas nr 5-26-6[4], millega tunnistati KarRS-i § 28 teine lause põhiseadusvastaseks ja kehtetuks KarS-i § 184 lõigete 1 ja 2 osas, ja samal päeval tehtud otsust asjas nr 5-26-25, millega tunnistati sama säte põhiseadusvastaseks ja kehtetuks KarS-i § 404 lõike 1 osas, ning viia KarRS-i § 28 kooskõlla põhiseaduse §-ga 26 ja §-st 11 tuleneva proportsionaalsuse põhimõttega. Eelnõukohase seadusega lõpetatakse süüdimõistetute isikuandmete avalikustamine kohtulahendites kõigil juhtudel, kui karistusandmed on karistusregistrist kustutatud. Sellega toetatakse karistuse ära kandnud ja seaduskuulekalt elanud inimeste taasühiskonnastumist ning tagatakse, et karistuse kustumisega lõpeb ka riigi poolt avalikustatava teabega kaasnev sotsiaalne häbimärgistamine.

Kolmas eesmärk on võimaldada Eestil sisestada süüdimõistetud kolmandate riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute näokujutised ECRIS-TCN-i ning ühisesse isikuandmete hoidlasse. See parandab nende isikute tuvastamise usaldusväärsust ja aitab vältida olukordi, kus isiku varasem karistatus teises liikmesriigis jääb valeandmete või puudulike sõrmejäljeandmete tõttu tuvastamata.

---

[1]Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2019/816, millega luuakse kesksüsteem nende liikmesriikide väljaselgitamiseks, kellel on teavet kolmandate riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute suhtes tehtud süüdimõistvate kohtuotsuste kohta, et täiendada Euroopa karistusregistrite infosüsteemi (ECRIS-TCN), ning muudetakse määrust (EL) 2018/1726 (ELT L 135, 22.05.2019, lk 1–26).

[2]Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2019/818, millega luuakse ELi infosüsteemide koostalitlusvõime raamistik politsei- ja õiguskoostöö, varjupaiga ja rände valdkonnas ning muudetakse määrusi (EL) 2018/1726, (EL) 2018/1862 ja (EL) 2019/816 (ELT L 135, 22.05.2019, lk 85–137).

[3]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, 04.05.2016, lk 1–88).

[4]RKPJKo 29.09.2026, 5-26-6; RKPJKo 29.09.2026, 5-26-25.

Neljas eesmärk on kaitsta lapsi senisest paremini seksuaal- ja teiste ohtlike kurjategijate eest ning vähendada kodanike ja ettevõtjate halduskoormust, mis tekib lapsega töötavate isikute kohta regulaarselt karistusregistris päringuid tehes.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kolmest paragrahvist, millest esimesega muudetakse karistusregistri seadust, teisega lastekaitseseadust ja kolmandas sätestatakse jõustumisaeg. Paragrahv 1 koosneb üheksast punktist.

Eelnõu § 1 punktid 1 ja 3

Nagu sissejuhatuses kirjeldatud, kujundatakse esimesel jaanuaril 2027. aastal RIK ümber RDK-ks ning RIK-i senised ülesanded lähevad RDK-le üle. Sellest tulenevalt on oluline ajakohastada ka karistusregistri seaduse terminoloogiat. Sisuliselt täidavad ülesandeid samad inimesed, kes varem, lihtsalt teise asutuse koosseisus.

Eelnõu § 1 punktiga 1 asendatakse kogu karistusregistri seaduses Registrite ja Infosüsteemide Keskus sõnadega Riigi Digikeskus, välja arvatud ühes rakendussättes (§ 37), sest säte on enda toime kaotanud.

Eelnõu § 1 punktiga 3 jäetakse paragrahvist 4 välja tekstiosa „(edaspidi keskus)“, kuna seaduses ei kasutata kordagi asutuse lühendit „keskus“.

Eelnõu § 1 punktid 2 ja 4

Muudatus hõlmab KarRS § 3 ja § 20 lg 2^1 muutmist selliselt, et kui isiku suhtes tehakse KarRS § 20 lg 1 p-s 9 sätestatud päring ning selgub, et ta ei vasta LasteKS § 20 lg-s 1 sätestatud nõuetele ning ta on toime pannud lastevastase kontaktse seksuaalkuriteo (s.o KarS § 141 lõike 2 punktis 1, § 141^1 lõike 2 punktis 1 või §-des 143^2–145^1 sätestatud süüteo), siis kuvatakse päringu vastuses lisaks asjakohasele kirjele ka isikut tõendavate dokumentide andmekogus olev isiku foto.

Seadusemuudatuse jõustumise järel on lapsed paremini kaitstud kui varem. Hoolimata sellest, et päringu tegemiseks on vaja nii isiku nime kui ka isikukoodi, aitab päringu positiivse tulemuse (isikul on karistus, mis välistab tal lastega töötamise) korral isiku foto kuvamine tööandjal, lapse seaduslikul esindajal ja Sotsiaalkindlustusametil (kes on ainukesed isikud, kes KarRS § 20 lg 1 p 9 alusel võivad päringut teha) veenduda isikusamasuses näiteks juhul, kui lapsele eraõpetajat palkav lapsevanem on isikukoodi hankinud internetist avalikke allikaid kasutades või kui lastega töötada sooviv inimene ei ole esitanud isikut tõendavat dokumenti, vaid on isikukoodi potentsiaalsele tööandjale öelnud või kirjutanud. Neil juhtumitel väldib päringu juurde foto lisamine olukorda, kus piiranguga inimene satub lastega töötama, kuna on tööandjale andnud sama nimega, aga lastega töötamise piiranguta inimese isikukoodi. Kuna isiku foto avaldamine on karistusregistri päringu sõnalise vastusega võrreldes inimeste põhiõigusi (eelkõige eraelu puutumatust, kuid ka õigust elule ja isikupuutumatusele) rohkem kahjustav meede, on foto lisamine registriväljavõttele ette nähtud vaid puhkudel, kui inimene on oma varasema tegevusega näidanud, et ta on lastele eriti ohtlik – need on inimesed, kes on varemgi alaealiste suhtes toime pannud kontaktseid seksuaalkuritegusid (näiteks vägistamine või muu sugulise iseloomuga tegu alaealise suhtes). Isikusamasuse tuvastamine isikut tõendava dokumendi alusel jääb ka edaspidi päringu tegija ülesandeks. Foto kuvamine positiivse vastuse

korral võimaldab päringu tegijal lisaks veenduda, et lapsega töötamise piirang puudutab just kontrollitavat isikut.

Hoolimata sellest, et uuringud näitavad, et avalikel seksuaalkurjategijate registritel ei ole seksuaalkurjategijate retsidiivsuse vähendamisele positiivset mõju, näitab osa uuringuid, et avalik karistusregister võib vähendada esmatoimepanemise riski[5]. Laste kaitsmise huvides on oluline haarata kinni igast võimalusest ja rakendada kõiki meetmeid, mis võivad aidata toimepanemist vähendada. Kuigi foto lisamine lastekaitse päringu juurde ei muuda registrit formaalselt avalikuks, sest päringuid võivad teha endiselt vaid tööandja, lapsega töötamiseks vastava tegevusloa väljastaja ning lapse seaduslik esindaja, siis aitab kurjategijate fotode lisamine kindlasti suurendada registri positiivset avalikku mõju, sest kui kellelgi on foto kogukonnas tegutsevast kurjategijast, kes on pannud toime lastevastase kontaktse seksuaalkuriteo, siis on tal võimalus teavitada ka oma lähedasi võimalikust ohtlikust inimesest.

Samas ei ole ohtu, et kaasneksid eelpool viidatud uuringus (vt lk 9–12) välja toodud negatiivsed mõjud: noorte inimeste igavene registrisse sattumine; seksuaalkurjategija negatiivne mõju tema kodu lähedal asuva kinnisvara hinnale; kogukonna teadetest tulenev politsei töökoormuse kasv ning omakohtust tulenev risk nii seksuaalkurjategijate kui ka nende lähedastel sattuda füüsilise ja vaimse rünnaku alla.

Noored inimesed ei satu registrisse, sest erinevalt riikidest, kus uuringud on tehtud, ei ole Eestis karistatav alaealistel enda kohta lapsporno valmistamine ja jälgimine. Ülejäänud negatiivseid mõjusid ei kaasne, sest registrist tohivad päringuid teha vaid KarRS § 20 lg 1 p-s 9 nimetatud isikud (tööandja, tegevusloa väljastaja ja lapse seaduslik esindaja) kontrollimaks, kas päringu subjektil on lastega töötamise piirang või mitte. See tähendab, et kuigi praegu ühtegi reaalset kontrollimehhanismi ei ole, mis välistaks, et ilma õiguseta isik registrist andmeid pärib, ei tohi neid andmeid kasutada kinnisvara hindamiseks või otsustamaks, kelle kohta kaebus teha ega ka mitte omakohtu sihtmärkide valimiseks. Andmete ebaseaduslikku kasutamist hoiab ära IKS § 65 lg-s 1 sätestatud väärteokoosseis, mille eest on ette nähtud kuni 20 miljoni euro suurune trahv.

Isegi kui möönda, et eelnõukohane seadusmuudatus laste kaitsmisele kaasa ei aita, nagu väidab prokuratuur oma arvamuses, või toob endaga teatud määral kaasa isegi negatiivseid tagajärgesid, nagu väidavad õigusteadlased[6], siis on laste kaitsmine väga oluline eesmärk, mille olulisus riskid üles kaalub. Tuleb arvestada, et kuritegude toimepanemine on isikute vaba otsus ning inimesed, kes raskeid kuritegusid, sealhulgas seksuaalkuritegusid toime panevad, peavad arvestama, et teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitseks võivad kuriteo toimepanemisega kaasneda toimepanija jaoks negatiivsed tagajärjed.

Eelnõu § 1 punkt 5

Kehtiv õigus ja Riigikohtu otsus

KarRS-i kehtiva § 28 esimese lause kohaselt asendatakse pärast isiku karistusandmete kustutamist registrist avalikustatud kohtulahendites või muudes registrisse kandmise aluseks olnud ametnike avalikustatud otsustes isiku nimi initsiaalide või tähemärgiga. Sama paragrahvi teine lause näeb sellest reeglist ette erandi: isiku nime ei asendata, kui ta on süüdi mõistetud KarS-i §-s 89–93, 95–114 või 118[1], § 133 lõikes 2, § 134 lõikes 2, §-s 135, 141 või 142, § 143

[5]Vt nt: Napier, S., Dowling, C., Morgan, A., & Talbot, D. (2018). *What impact do public sex offender registries have on community safety?* Trends & Issues in Crime and Criminal Justice No. 550, Australian Institute of Criminology. lk 12.

[6] Anneli Soo jt. „Omakohtust ja laste kaitsmisest ehk Fotod karistusregistris“ - https://www.err.ee/1610185609/oigusteadlased-omakohtust-ja-laste-kaitsmisest-ehk-fotod-karistusregistris (kontrolitud 11.11.2026).

lõikes 2, § 143[1] lõike 2 punktis 1, §-s 143[2], §-s 145–146, 175–179, 184, 185, 187, 231–238, 255, 256, 268, 394, 403–405, 414, 415 või 418 sätestatud süüteo toimepanemise eest. Nende kuritegude puhul jääb süüdimõistetu nimi koos isikukoodiga avalikustatud kohtulahendis igaühele kättesaadavaks tähtajatult, sõltumata sellest, kas ja millal karistusandmed karistusregistrist kustutatakse.

Riigikohus leidis, et KarRS-i § 28 teises lauses sisalduv isikuandmete varjamise keeld riivab süüdimõistetu põhiseaduse §-s 26 sätestatud õigust eraelu puutumatusele (otsuse p 40). Kolleegium tõdes, et keelul on legitiimsed eesmärgid – hoida ära uusi raskeid kuritegusid, kaitsta teiste isikute põhiõigusi ja vähendada kohtute töökoormust – ning see on nende eesmärkide saavutamiseks sobiv ja vajalik (p-d 46–47 ja 50). Riive ei ole aga mõõdukas. Riigikohtu hinnangul on isikuandmete jätkuv avalikustamine KarRS-i § 28 teise lause alusel sisuliselt eluaegne sotsiaalne lisakaristus, mis kohaldub süüdimõistetule automaatselt ega võimalda arvestada konkreetse süüteo ja selle toimepanijaga seotud asjaolusid, sealhulgas tema jätkuvat ohtlikkust (p 53). Mida rohkem aega on süüdimõistmisest möödunud, seda vähem teenib lahendi avalikustamine eesmärki, milleks süüdimõistetu põhiõigusi riivatakse (p 51). Tänapäevased teabe töötlemise viisid võimaldavad avalikustatud kohtulahendist isikuandmeid leida kerge vaevaga, mistõttu piirab jätkuv avalikustamine karistuse ära kandnud inimese eraelulisi, töö- ja haridusvõimalusi ning võib mõjutada ka tema lähedasi, sealhulgas alaealisi lapsi (p-d 55 ja 56).

Riigikohus tunnistas KarRS-i § 28 teise lause põhiseadusvastaseks ja kehtetuks KarS-i § 184 lõigete 1 ja 2 suhtes, sest just selle sätte alusel süüdi mõistetud isikute isikuandmete varjamise taotlused olid kohtuasja aluseks. Samal päeval tunnistas Riigikohus otsusega asjas nr 5-26-25 KarRS-i § 28 teise lause põhiseadusvastaseks ja kehtetuks ka KarS-i § 404 lõike 1 suhtes. Kolleegium lükkas otsuse jõustumise isikute suhtes, kellel ei olnud otsuse avalikult teatavaks tegemise ajal pooleliolevat isikuandmete varjamise taotlust, kuue kuu võrra edasi, et seadusandja saaks valida, millisel viisil põhiseaduspärane olukord saavutada (p-d 68 ja 69). Riigikohus osutas mitmele võimalikule lahendusele: kohtu kaalutlusotsusel põhinev taotlusmenetlus (p 60), isikuandmete avalikustamise tähtaja sidumine mõistetud karistuse ja muude teo ning toimepanija ohtlikkust iseloomustavate asjaoludega (p 62), arhiivi kandmise tähtaegade või arhiveeritud andmetele juurdepääsu tingimuste muutmine (p 62) või nende lahenduste kombinatsioon.

Valitud lahendus: isikuandmete avalikustamine seotakse karistusandmete kehtivusega

Eelnõuga jäetakse KarRS-i §-st 28 teine lause välja. Selle tulemusena kohaldub kõigile süüdimõistetutele reegel: süüdimõistetu isikuandmed on avalikustatud kohtulahendis avalikud seni, kuni tema karistusandmed on karistusregistris kehtivad, ning need asendatakse initsiaalide või tähemärgiga pärast karistusandmete kustutamist registrist (KarRS § 28 esimene lause).
Valiku aluseks on järgmised kaalutlused.

Esiteks on karistusregistri seaduse kustutamistähtajad juba ise seadusandja tehtud diferentseeritud proportsionaalsuse hinnang selle kohta, kui kaua on õigustatud käsitada isikut karistatuna ning hoida teavet tema karistuse kohta avalikult kättesaadavana. Nagu Riigikohus märkis, lähtub KarRS põhimõttest, et mida pikem on mõistetud vangistus või mida raskemat karistust on kohaldatud – teisisõnu, mida raskem on süütegu ja suurem isiku süü –, seda kauem on süüdimõistetu isikustatud karistusandmed avalikud (otsuse p 52). KarRS-i § 24 lõike 1 kohaselt kustutatakse kuriteo eest mõistetud karistuse andmed näiteks kolm aastat pärast katseaja lõppemist tingimisi karistuse korral (p 6), viis aastat pärast alla viieaastase vangistuse ärakandmist (p 8), kümme aastat pärast viie- kuni kahekümneaastase vangistuse ärakandmist (p 9) ja viisteist aastat pärast üle kahekümneaastase vangistuse ärakandmist (p 10). Kuna tähtaeg hakkab kulgema alles karistuse ärakandmisest (KarRS § 25 lg 1), jääb raske kuriteo eest pikaajalise vangistusega karistatud isiku nimi avalikustatud kohtulahendis avalikuks

aastakümneteks. Eluaegse vangistuse korral ei kustutata karistusandmeid üldse, välja arvatud isiku eluaegsest vangistusest vabastamise või surma korral (KarRS § 25 lg 2), mistõttu jääb ka tema nimi kohtulahendis avalikuks. Seega tagab kustutamistähtaegadega sidumine juba praegu selle, et avalikustamise kestus sõltub teo raskusest ja toimepanija süüst, nagu Riigikohus on põhiseaduspärase lahenduse ühe võimalusena välja pakkunud (p 62).

Teiseks lõpeb karistusandmete kustutamisega karistuse õiguslik tähendus. KarRS-i § 5 lõike 1 kohaselt on registrisse kantud karistusandmetel õiguslik tähendus isiku karistatuse ja kuriteo korduvuse arvestamisel kuni andmete kustutamiseni. Pärast kustutamist väljastatakse karistusregistrist isiku kohta teatis, et isikul puudub kehtiv karistus (KarRS § 18 lg 1 p 3). Karistuse kustumine tähendab, et riigi repressioon isiku suhtes on lõppenud ning isikut käsitatakse õiguslikult karistamata isikuna. Sellega ei ole kooskõlas olukord, kus riik ise jätkab sama isiku nime ja isikukoodi avaldamist süüdimõistvas kohtulahendis, mida saab leida, kopeerida ja edasi levitada igaüks, ilma et peaks näitama selleks õiguslikku alust või eesmärki (vrd KarRS § 15 lg 1 teine lause ja lg 2 p 1^1). KarRS-i § 28 kehtiv teine lause loob seega vastuolu: karistusregistri järgi on isik karistamata, kuid avalikustatud kohtulahend häbimärgistab teda edasi tähtajatult.

Kolmandaks puudub pärast karistusandmete kustutamist mõistlik põhjus, mis kaaluks üles isiku eraelu puutumatuse riive. Varasem karistatus on küll hea näitaja isiku kalduvuse kohta reegleid rikkuda, kuid see on ajast sõltuv riskitegur. Pikaajalised retsidiivsusuuringud näitavad, et pärast ligikaudu kümmet õigusrikkumisteta aastat (alaealisena karistatute puhul pärast viit aastat) ei erine enamiku karistatud isikute uue kuriteo toimepanemise risk märkimisväärselt ülejäänud rahvastiku omast. Sarnast mustrit on täheldatud ka seksuaalkurjategijate puhul.[7] Kriminoloogias on hästi teada ka see, et inimese vananedes tema kuritegelik aktiivsus väheneb ning see seaduspärasus kehtib kõigi kuriteoliikide puhul.[8] Uuringutest ei nähtu, et narkokuritegude või muude KarRS-i § 28 teises lauses nimetatud kuritegude puhul oleks olukord teistsugune. Korduvkurjategijate puhul on varasema süüdimõistmise ennustusjõud küll suurem, kuid ka nende puhul väheneb risk viimasest süüdimõistmisest möödunud aja ja vanuse kasvades.

Karistusregistri seaduse üldine loogika lähtub just sellest teadmisest: aja möödudes annab varasem kuritegu isiku praeguse käitumise kohta aina vähem teavet, mistõttu karistusandmed kustutatakse ja kantakse arhiivi. Avalikkus seevastu ei arvesta retsidiivsusriski vähenemist ajas. Empiirilised uuringud on järjekindlalt näidanud, et avalikkus hindab korduvkuritegevuse riski tegelikust suuremaks ning et tegeliku ja tajutud riski vahe on vanemate süüdimõistmiste puhul veelgi suurem.[9] Seetõttu on süüdimõistva kohtuotsuse avalikustamisest tulenev riive süüdimõistetu jaoks ajas sama intensiivne, kuigi seda õigustav risk ja avalik huvi kahanevad aastatega märgatavalt (vt ka Riigikohtu otsuse p-d 26–27). Eriti ebaõiglane on see nende suhtes, kes panid kuriteo toime noore täiskasvanuna ja on seejärel aastakümneid elanud seaduskuulekalt: kunagine süüdimõistmine ei ütle midagi nende praeguse ohtlikkuse kohta, kuid mõjutab nende elu negatiivselt ka 30 aastat hiljem.

---

[7] R. K. Hanson. Long-Term Recidivism Studies Show That Desistance Is the Norm. – 45 Crime & Just. Behav. 1340 (2018). https://onestandardofjustice.org/wp-content/uploads/2020/12/Hanson-2018-CJB-Desistance.pdf.

[8] I. Pruin, F. Dünkel. Better in Europe? European Responses to Young Adult Offending. Greifswald: University of Greifswald, 2015, lk 14. https://t2a.org.uk/wp-content/uploads/2015/02/T2A_Better-in-Europe_Report-_online.pdf.

[9] Vt nt Sarah Kuehn & Joachim Vosgerau, *Perceptions Versus Reality: Public Overestimation of Recidivism Rates*, 51 Crim. Just. Rev. 269 (2026). või Masaru Takahashi, *Public Perception of Recidivism Risk Among Released Correctional Inmates in Japan*, 70 Int'l J. Offender Therapy & Comp. Criminology 1279 (2026), https://doi.org/10.1177/0306624X251348606.

Jätkuv avalik häbimärgistamine võib kuritegude ennetamise eesmärki pigem kahjustada. Inimesed, kelle kohta internetiotsing toob esile süüdimõistva kohtuotsuse, võivad jääda ilma tööst, pangalaenust ja mõistlikel tingimustel eluasemest. Selliseid juhtumeid kirjeldati ka Riigikogu õiguskomisjoni 17. märtsi 2026. a istungil, kus KarRS-i § 28 teemat arutati.[10] Nii tekitab riik karistuse ära kandnud inimesele takistusi seaduskuulekalt elamiseks, mis võib kuritegevusest loobunud inimese taas seadust rikkuma tõugata (Riigikohtu otsuse p 28). Seega ei teeni isikuandmete avalikustamine pärast karistuse kustumist enam kuritegude ennetamise eesmärki sellisel määral, mis õigustaks sellega kaasnevat intensiivset põhiõiguse riivet.

Neljandaks tagab valitud lahendus õigusselguse ja võrdse kohtlemise. Süüdimõistetu, kohus ja avalikkus saavad seadusest üheselt teada, millal isikuandmed avalikustatud kohtulahendis asendatakse. Lahendus ei sõltu isiku võimest ja valmisolekust esitada kohtule taotlus ega sellest, kuidas eri kohtud üksikjuhtumil asjaolusid kaaluvad.

Miks ei valitud kohtu kaalutlusotsusel põhinevat mehhanismi?
Eelnõu ettevalmistamisel kaaluti ka Riigikohtu otsuse punktis 60 kirjeldatud võimalust kehtestada kord, mille kohaselt saaks isik pärast karistusandmete kustutamist taotleda kohtult isikuandmete avalikustamise lõpetamist ning kohus otsustaks selle üle kaalutlusõiguse alusel, arvestades süüteo laadi ja raskust, mõistetud karistust, karistuse kustumisest möödunud aega, isiku käitumist ning üldsuse huvi. Sellest lahendusest loobuti järgmistel põhjustel.

Esiteks on seadusandja need kaalutlused juba teinud. Süüteo raskus ja isiku süü kajastuvad mõistetud karistuses, millest omakorda sõltub kustutamistähtaeg. Isiku käitumist pärast süüdimõistmist arvestab KarRS-i § 25: tähtaeg hakkab kulgema alles karistuse ärakandmisest, katseaja määramise korral katseaja lõppemisest ning karistuse täitmisele pööramise korral arvestatakse tähtaega vabanemise päevast (§ 25 lg-d 2 ja 3). Kustutamistähtaja möödumine väljendab seadusandja hinnangut, et selleks ajaks on avalikkuse huvi isiku karistatuse vastu kahanenud määrani, mil see ei õigusta enam isiku käsitamist karistatuna. Kohtu kaalutlusotsus dubleeriks seda hinnangut ning looks paralleelse, ettearvamatu ja üksikjuhtumipõhise süsteemi, milles samade asjaolude korral võivad eri isikud saada erineva tulemuse.

Teiseks paneks taotluspõhine süsteem koormuse karistuse ära kandnud isikule. Riigikohus märkis, et süüdimõistetu taotlus isikuandmete asendamiseks on vastuväide IKÜM-i artikli 17 lõike 1 punkti c ja artikli 21 tähenduses, mistõttu peab andmesubjekt esile tooma konkreetsed asjaolud, millega ta taotlust põhjendab (otsuse p 61). Paljud isikud ei teaks sellisest võimalusest või ei suudaks seda kasutada, mistõttu jääks nende eraelu puutumatuse ebaproportsionaalne riive kõrvaldamata. Samuti eeldaks taotlusmenetlus isiku pöördumist kohtusse oma ammu kustunud karistuse asjus, mis iseenesest tuletab meelde ja taaselustab süüdimõistmisega seotud häbimärgistust.

Kolmandaks suurendaks kaalutlusotsustel põhinev kord märkimisväärselt kohtute töökoormust. Justiits- ja Digiministeeriumi andmetel oli 19. oktoobri 2026. a seisuga 10 937 inimest, kes on süüdi mõistetud KarRS-i § 28 teises lauses nimetatud kuritegudes ja kelle karistusandmed on kustutatud. Nendel inimestel on karistusregistri arhiivis KarRS-i § 28 teise lause kuritegude eest kokku 25 149 kustunud karistust. Lisaks kustutatakse igal aastal umbes 700 KarRS-i § 28 teises lauses nimetatud kuritegudes süüdimõistetu karistusandmed ning igal aastal kantakse karistusregistri arhiivi umbes 1900 nende kuritegude eest mõistetud karistust. Riigikohus on kohtusüsteemi tõhusat toimimist pidanud põhiseaduslikuks väärtuseks ja märkinud, et

[10] Riigikogu õiguskomisjoni 17.03.2026 istungi protokoll, https://www.riigikogu.ee/wp-json/riigikogu/v1/files/7d1c07d0-3c37-4ee7-b8d2-d5da44712612/download.

diferentseeritud seadusjärgne lahendus koormaks kohtuid vähem kui üksikjuhtumipõhine kaalumine (p-d 47 ja 62).

Neljandaks ei ole kaalutlusotsuse võimalus vajalik selleks, et kaitsta avalikkust põhjendatud juhtudel ka pärast karistuse kustumist. Need juhud on seadusandja juba määranud kindlaks karistusregistri arhiivi regulatsiooniga (vt allpool).

Muudatuse ulatus: miks jäetakse välja KarRS-i § 28 teine lause
Riigikohus tunnistas KarRS-i § 28 teise lause kehtetuks üksnes KarS-i § 184 lõigete 1 ja 2 ning (otsusega asjas nr 5-26-25) § 404 lõike 1 suhtes, sest muude kuritegude puhul ei olnud säte kohtuasjas asjassepuutuv. Kolleegium jättis lahtiseks küsimuse, kas mõne muu KarRS-i § 28 teises lauses nimetatud kuriteo puhul võib olla põhiseaduspärane välistada süüdimõistetu isikuandmete varjamine avalikustatud kohtulahendis alatiseks (otsuse p 63).

Eelnõu koostajate hinnangul kehtivad Riigikohtu otsuses esitatud põhjendused ka KarRS-i § 28 teises lauses loetletud ülejäänud kuritegude puhul. Ka nende kuritegude korral on isikuandmete jätkuv avalikustamine automaatne ja eluaegne ega võimalda arvestada teo asjaolusid, sellest möödunud aega ega isiku hilisemat käitumist. Ka need koosseisud hõlmavad sageli väga erineva raskusega tegusid ning nende sanktsioonimäärade vahemikud on laiad. Näiteks karistatakse KarS-i § 184 alusel nii isikut, kes on müünud narkootilist ainet sadadele inimestele, kui ka isikut, kes tabati 11 doosi kanepiga, mille ta oli hankinud enda tarbeks. Riigikohus on PS-i § 26 riivet pidanud intensiivseks just seetõttu, et säte välistab igasuguse kaalumise (p 53). Kui jätta loetelu KarS-i § 184 väljajätmise järel muus osas kehtima, säiliks põhiseaduslik risk, et ka ülejäänud loetelu tunnistatakse tulevikus samadel põhjustel põhiseadusvastaseks. Samuti jääks püsima ebavõrdne kohtlemine: KarS-i § 184 järgi süüdimõistetu isikuandmed varjataks pärast karistuse kustumist, kuid näiteks sama raske või kergema kuriteo eest süüdimõistetu omad mitte.

Sama järeldus tuleneb ka Euroopa Liidu õigusest. Tartu Ringkonnakohus leidis Riigikohtu menetluse aluseks olnud määrustes, et KarRS-i § 28 teine lause ei ole kooskõlas IKÜM-i artikli 5 lõike 1 punktidega c–e ega artikliga 10, sest Eesti õiguses puuduvad süüdimõistetu õiguste ja vabaduste kaitseks sobivad kaitsemeetmed (otsuse p-d 9–11). Riigikohus ei saanud selles menetluses sätte kooskõla EL-i õigusega hinnata, kuid märkis, et KarRS-i § 28 kujundamisel tuleb arvestada IKÜM-i artikliga 10 ning kohus peab EL-i õigusega vastuolu korral jätma KarRS-i § 28 teise lause kohaldamata sõltumata selle kehtivusest (p-d 58 ja 72). Kuna sama küsimus võib kerkida iga KarRS-i § 28 teises lauses nimetatud kuriteo puhul, tagab teise lause tervikuna väljajätmine õigusselguse ja hoiab ära vajaduse lahendada seda küsimust kohtutes üksikjuhtumite kaupa.

Avalikkuse kaitse pärast karistusandmete kustutamist
Isikuandmete varjamine avalikustatud kohtulahendis ei tähenda, et teave isiku varasema karistatuse kohta kaoks. Kuriteo eest mõistetud karistuse andmeid säilitatakse karistusregistri arhiivis 50 aastat arhiivi kandmise kuupäevast arvates (KarRS § 24 lg 6). KarRS-i § 20 lõikes 1 on ammendavalt loetletud isikud ja asutused, kellel on õigus arhiiviandmeid saada, ning § 5 lõikes 2 on sätestatud juhud, mil arhiveeritud andmetel on õiguslik tähendus. Muu hulgas on arhiivi andmetele juurdepääs uurimisasutusel, prokuratuuril ja julgeolekuasutusel, lapsega töötamist võimaldaval isikul ja lapse seaduslikul esindajal lastega töötava isiku sobivuse kontrollimiseks (§ 20 lg 1 p 9), tööandjal politsei-, prokuröri-, vangla- ja kaitseväeteenistusse ning muudele seaduses nimetatud ametikohtadele võtmisel (§ 20 lg 1 p 10) ning Politsei- ja Piirivalveametil relvaloa menetluses (§ 20 lg 1 p 16).

Seadusandja on seega juba määranud, kellel ja milleks on pärast karistusandmete kustutamist põhjendatud vajadus teada isiku varasemat karistatust. Just selliste sihitud kanalite kaudu saab ühiskonda kaitsta ilma isikut kõigi ees eluaegselt häbimärgistamata. Riigikohus on samuti viidanud arhiveeritud andmetele juurdepääsu tingimuste kujundamisele kui ühele viisile karistusandmete avalikustamise legitiimsete eesmärkide saavutamiseks (otsuse p 62). Kohtulahendi avalikustamine arvutivõrgus seevastu ei ole sihitud: andmetega saab tutvuda igaüks, kusjuures neid saab kopeerida, süstematiseerida ja seostada teiste andmetega, sealhulgas tehisaru abil profileerimise eesmärgil (p 56, vt ka p 24).

Muudatus ei mõjuta kohtupidamise avalikkust (PS § 24 lg 3). Kohtulahend jääb avalikuks ning sellest nähtuvad kuriteo asjaolud, kvalifikatsioon ja kohtu põhjendused. Varjatakse üksnes süüdimõistetut identifitseerivad andmed, sest pärast karistuse kustumist ei ole nende avalikustamine enam vajalik kohtupidamise läbipaistvuse ega avalikkuse informeerimise eesmärgi saavutamiseks.

Isikukood ja sünniaeg
Eelnõuga muudetakse ka KarRS-i § 28 esimest lauset. Riigikohus on selgitanud, et senises sõnastuses tuleb sätet tõlgendada nii, et avalikustatud kohtulahendis nime initsiaalide või tähemärgiga asendamine hõlmab ka isikukoodi või selle puudumisel sünniaja asendamist, sest vastasel korral oleks isik endiselt identifitseeritav (otsuse p 35). Sellest tõlgendusest lähtutakse ka edaspidi ning võimalike vaidluste ära hoidmiseks ning õigusselguse huvides kirjutatakse see põhimõte ka seadusesse.

Muudatuse rakendamine ja suhe Riigikohtu otsusega
Avalikustatud kohtulahendis sisalduvate isikuandmete vastutav töötleja on lahendi teinud kohus, kes on kohustatud pärast karistusandmete kustutamist isikuandmed asendama (otsuse p 48). Isikuandmete asendamise taotlus lahendatakse kohtulahendi täitmisel tekkinud küsimusena kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) § 431 lõike 1 alusel (p 49).
Muudatuse jõustumisel kohaldub KarRS-i § 28 esimene lause ka nendele isikutele, kelle karistusandmed on kustutatud enne muudatuse jõustumist. Nende isikute andmed avalikustatud kohtulahendites tuleb samuti asendada. Seda tehakse automatiseeritud andmekustutaja abil.
Riigikohtu otsustel on tagasiulatuv mõju KarS-i § 184 lõike 1 või 2 või § 404 lõike 1 järgi süüdi mõistetutele, kes on esitanud isikuandmete varjamise taotluse enne otsuse avalikult teatavaks tegemist ja kelle taotluse kohta ei ole jõustunud kohtulahendit (otsuse resolutsiooni p 3 ja p 65). Nende isikute suhtes kehtib otsus juba praegu ning eelnõu nende olukorda ei muuda. Isikud, kelle taotlus on varem jõustunud kohtulahendiga rahuldamata jäetud, võivad muudatuse jõustumisel taotleda uuesti oma isikuandmete varjamist (p 71); kohus peab andmed asendama ka omal algatusel.

Eelnõu § 1 punktid 6–8
Kehtiv õigus
ECRIS-TCN on Euroopa Liidu kesksüsteem, mille abil liikmesriigi keskasutus saab kiiresti välja selgitada, millistel teistel liikmesriikidel on teavet kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku varasemate süüdimõistmiste kohta. Kehtiva KarRS-i § 29 lõike 2^3 kohaselt edastab Registrite ja Infosüsteemide Keskus (RIK) süüdimõistetud kolmanda riigi kodaniku, kodakondsuseta isiku või isiku kohta, kelle kodakondsus ei ole teada, nimetatud süsteemi ECRIS-TCN-i määruses sätestatud andmed (vt art 5) ja sõrmejäljeandmed. Lõike 2^4 kohaselt edastab RIK sellise isiku kriminaalmenetluse käigus kogutud sõrmejäljed koostalitlusvõime määrusega loodud ühisesse isikuandmete hoidlasse (CIR) ning lõike 2^5 kohaselt edastab RIK ühisesse isikuandmete hoidlasse KarRS-i § 12 lõigetes 1 ja 3 nimetatud isikuandmed ja lõikes 2^3 nimetatud sõrmejäljed. Näokujutiste edastamist kehtiv seadus ette ei näe.

ECRIS-TCN-i määruse artikli 5 lõike 1 kohaselt sisaldab süüdimõistva liikmesriigi keskasutuse loodav andmekirje tähtnumbrilisi andmeid ja sõrmejäljeandmeid. Sama artikli lõike 3 kohaselt võib andmekirje sisaldada ka süüdimõistetud kolmanda riigi kodaniku näokujutisi, kui süüdimõistva liikmesriigi õigus võimaldab süüdimõistetud isikute näokujutisi koguda ja säilitada. Määruse põhjenduspunkti 10 kohaselt peaks ECRIS-TCN võimaldama töödelda näokujutisi isiku isikusamasuse kinnitamiseks. Artikli 6 lõike 1 kohaselt võib näokujutisi kuni artikli 6 lõikes 2 nimetatud delegeeritud õigusakti jõustumiseni kasutada üksnes selleks, et kinnitada sellise kolmanda riigi kodaniku isikusamasus, kes on tuvastatud tähtnumbriliste andmete või sõrmejäljeandmete alusel tehtud otsingu tulemusena. Pärast delegeeritud õigusakti jõustumist võib näokujutisi kasutada ka isiku tuvastamiseks, kui see on tehniliselt võimalik.

Komisjon on rakendusotsusega (EL) 2025/2281[11] kehtestanud näokujutiste kvaliteedi, eraldusvõime ja töötlemise tehnilised spetsifikatsioonid, mis on vajalikud näokujutiste kesksüsteemi sisestamiseks. Rakendusotsuse põhjendustes on rõhutatud, et näokujutisi tuleks ECRIS-TCN-i sisestada üksnes juhul, kui süüdimõistva liikmesriigi õigus võimaldab koguda ja säilitada süüdimõistetud isikute näokujutisi kooskõlas ECRIS-TCN-i määruse artikli 5 lõikega 3. Rakendusotsus jõustus 4. detsembril 2025. Koostalitlusvõime määruse artikli 13 lõike 1 punkti b kohaselt säilitatakse biomeetriliste andmete võrdlemise ühises teenuses ka ECRIS-TCN-i sisestatud näokujutiste mallid, mis võimaldab teha biomeetriliste andmete alusel päringuid EL-i eri infosüsteemides.
Eestis kogutakse kriminaalmenetluses kahtlustatava ja süüdistatava näokujutis KrMS-i § 99^1 alusel ning neid säilitatakse KrMS-i § 99 lõikest 2 tulenevalt automaatse biomeetrilise isikutuvastuse süsteemi andmekogus (ABIS). Seega võimaldab Eesti õigus süüdimõistetud isikute näokujutisi koguda ja säilitada ning ECRIS-TCN-i määruse artikli 5 lõike 3 eeldus on täidetud. Puudu on üksnes karistusregistri seaduse säte, mis lubaks RIK-il näokujutise ECRIS-TCN-i ja ühisesse isikuandmete hoidlasse edastada.

Lisaks ühtlustatakse paragrahv 29 lõigete 2^3-2^5 terminoloogiat. Kehtivas sõnastuses võib lõikes 2^3 leida nii termini „sõrmejäljeandmed“ kui termini „sõrmejäljed“, kuigi räägitakse samadest andmetest. Õigusselguse huvides muudetakse lõiked 2^3-2^5 nii, et läbivalt kasutatakse sama terminit „sõrmejäljeandmed“.

Muudatused
Eelnõu § 1 punktiga 6 muudetakse KarRS-i § 29 lõiget 2^3, mille kohaselt edastab RIK edaspidi ECRIS-TCN-i lisaks ECRIS-TCN-i määruses sätestatud tähtnumbrilistele andmetele ja sõrmejäljeandmetele ka süüdimõistetud isiku näokujutise. Säte hõlmab samu isikuid nagu seni ehk KarRS-i § 29 lõikes 2^1 nimetatud isikuid: isik, kes ei ole EL-i liikmesriigi kodanik, kodakondsuseta isik ja isik, kelle kodakondsus ei ole teada. Näokujutise allikaks on kriminaalmenetluse käigus kogutud ja ABIS-is säilitatav näokujutis.

Lisaks täpsustatakse, et kriminaalmenetluse käigus kogutud sõrmejäljed asuvad riiklikus süüteomenetluse biomeetriaregistris, mitte enam sõrmejälgede registrist. Samuti täpsustatakse õigusselguse huvides, et näokujutiste ja sõrmejälgede edastamiseks võib kasutada karistusregistri süsteemi, kuhu andmed salvestatakse vaid hetkeks, andmete edastamise eesmärgil ning kust need kohe pärast edastamist kustutatakse. Karistusregistri kasutamine on vajalik, et koondada kogu ECRIS-TCN-iga seonduv andmevahetus ühe asutuse kätte. See ei tähenda, et ükski inimene saaks läbi karistusregistri näokujutiste ega biomeetriaga tutvuda ning salvestamine ja edastamine on täielikult automatiseeritud.

[11] Komisjoni rakendusotsus (EL) 2025/2281, millega muudetakse rakendusotsust (EL) 2022/2470 seoses näokujutiste kvaliteedi, eraldusvõime ja töötlemise tehniliste spetsifikatsioonidega, mis on vajalikud kesksüsteemi (ECRIS-TCN) tehniliseks arendamiseks ja rakendamiseks (ELT L, 2025/2281, 14.11.2025.).

Eelnõu § 1 punktiga 7 täiendatakse KarRS-i § 29 lõiget 2^4 nii, et RIK edastab koostalitlusvõime määrusega loodud ühisesse isikuandmete hoidlasse lisaks kriminaalmenetluse käigus kogutud sõrmejälgedele ka kriminaalmenetluse käigus kogutud näokujutise. Ühine isikuandmete hoidla on üks koostalitlusvõime määrusega loodud EL-i infosüsteemide koostalitlusvõime raamistiku komponentidest (lisaks Euroopa otsinguportaalile, biomeetriliste andmete võrdlemise ühisele teenusele ja mitme identiteedi detektorile), milles säilitatakse muu hulgas ECRIS-TCN-i andmekirjete isikuandmed ja biomeetrilised andmed (koostalitlusvõime määruse art 18). Kuna ECRIS-TCN-i andmed säilitatakse tehniliselt ühises isikuandmete hoidlas, on vaja, et näokujutise edastamise alus oleks sätestatud ka selle kohta.

Eelnõu § 1 punktiga 8 täiendatakse KarRS-i § 29 lõiget 2^5 nii, et RIK edastab ühisesse isikuandmete hoidlasse KarRS § 12 lõigetes 1 ja 3 nimetatud isikuandmete ja lõikes 2^3 nimetatud sõrmejälgede kõrval ka lõikes 2^3 nimetatud näokujutise.
Näokujutise suhtes kohalduvad samad reeglid nagu sõrmejälgede suhtes. Andmed ja nende hilisemad muudatused edastatakse viivitamata ning KarRS-i §-s 24 sätestatud karistusandmete kustutamise tähtaja möödumisel kustutatakse näokujutis ECRIS-TCN-ist ja ühisest isikuandmete hoidlast (KarRS § 29 lg-d 2^2, 2^4 ja 2^5). ECRIS-TCN-i kantud andmeid ei ole lubatud edastada kolmandale riigile, rahvusvahelisele organisatsioonile ega eraõiguslikule isikule, välja arvatud KarRS-i §-des 30 ja 32^1 sätestatud juhtudel (KarRS § 31 lg 5).

Eelnõu § 1 punkt 9

Hoolimata sellest, millal seadus jõustub, on nii kohtutel kui RIK-il vaja täiendavat aega, et vajalikud muudatused sisse viia. Nii RIK kui kohtud on hinnanud, et kui vajalikke liigutusi hakata tegema alates hetkest, mil seadus jõustub, kulub muudatusteks umbes kuu. Lisaks võib olla vaja täiendavat aega, et muud käimasolevad arendused ja ülesanded ümber jagada. Kuna ei ole teada, millal seadus jõustub, ei pruugita olla võimelised vajalikke arendusi ette ära tegema. Sellest tulenevalt antakse eelnõuga RIK-ile ja kohtutele seaduse jõustumisest alates 45 päeva, et avalikest kohtulahenditest isikuandmed asendada ning kolmandate riikide kodanike näokujutised ECRIS-TCN-i edastada.

Eelnõu § 2

Muudatus seisneb selles, et edaspidi on lastega töötamist võimaldavatel isikutel (eelkõige tööandjatel) võimalik kontrollida lapsega töötava isiku teatud andmeid (LasteKS § 18 lg 2) automaatselt. Kehtiva õiguse järgi peavad lapsega töötamist võimaldavad isikud tegema vähemalt kord aastas karistusregistris päringu lapsega töötava isiku töötamise piirangu kohta.

Muudatuse eesmärk on lihtsustada ja muuta tööandjate jaoks mugavamaks LasteKS § 20 lg-st 3 tuleneva kohustuse täitmist sellega, et nad ei pea kord aastas karistusregistrisse lapsega töötava isiku nime ja isikukoodi sisestama, vaid päring tehakse kord kuus automaatselt. Mida lihtsam ja mugavam on sellist kohustust täita, seda suurem on tõenäosus, et tööandjad seda ka teevad. LasteKS § 20 lg 3 sätestatud kohustuse täitmine on lastekaitse seisukohalt väga oluline. Ühiskond peab tagama, et meie kõige nõrgemate ja haavatavamate liikmete juurde ei satuks isikud, kes võivad kujutada ohtu nende vaimsele ja füüsilisele heaolule. Praktikas on esinenud olukordi, kus lastega töötamise piiranguga isikud on sattunud näiteks kooli kojameheks või kooli bussijuhiks. Selliste olukordade vältimiseks on oluline, et piirangu kontrollimine oleks võimalikult tõhus ja mugav.

Tehniliselt plaanitakse automaatne kontroll liidestada töötamise registriga (edaspidi TÖR). Tööandja märgib TÖRis ära need inimesed, kes tema juures töötavad ning töö raames lastega vahetult kokku puutuvad (või on mõnel muul põhjusel seaduse mõttes lapsega töötavad isikud – mõnel juhul võivad sellisteks olla kõik ettevõttes töötavad inimesed). Lapsega töötava isiku automaatkontrolli süsteem võtab töötamise registrist nende isikute andmed, kelle kohta on vaja kontrolli teha ning teeb perioodiliselt kord kuus automaatselt päringu karistusregistrisse (KarRS § 20 lg 1 p 9), edastades tulemused tööandjale ning positiivse tulemuse korral (kui isikul on lastega töötamise piirang) ka Sotsiaalkindlustusametile, kes on LasteKS § 38 lg 2 kohaselt määratud tegema riiklikku järelevalvet muu hulgas LasteKS § 20 lg-s 3 sätestatud nõude täitmise üle.

Automaatkontrolli kasutamine on lapsega töötamist võimaldava isiku jaoks vabatahtlik. Kuna automaatkontroll teeb päringu kord kuus ja edastab tulemuse tööandjale automaatselt, täidab automaatkontrolli kasutav tööandja sellega ühtlasi LasteKS § 20 lg 3 teises lauses sätestatud kohustuse kontrollida lapsega töötava isiku vastavust LasteKS § 20 lg-tele 1–2 vähemalt kord 12 kuu jooksul. Automaatkontroll ei asenda LasteKS § 20 lg 3 esimeses lauses sätestatud kohustust kontrollida piirangutest kinnipidamist isiku töölevõtmisel või tegevusloa väljastamisel. See esmane kontroll tehakse ka edaspidi enne isiku lapsega töötama asumist karistusregistri päringuga (KarRS § 20 lg 1 p 9). Automaatkontrolli ei muudeta kohustuslikuks, sest LasteKS § 20 lg-s 3 sätestatud kontrollikohustus kehtib kõigile lapsega töötamist võimaldavatele isikutele ka edaspidi ning laste kaitse on tagatud mõlema kontrolliviisi puhul. Automaatkontroll on täiendav võimalus seda kohustust mugavamalt ja sagedamini täita.

Lapsega töötavaid isikuid, kelle kohta töötamise registrisse andmeid ei esitata (nt praktikandid, asendusteenistujad või vabatahtlikud), kontrollitakse ka edaspidi LasteKS § 20 lg 3 kohaselt karistusregistri päringu kaudu (KarRS § 20 lg 1 p 9).

Maksu- ja Tolliamet ei kontrolli, kas isik tegelikult lastega töötab või kas tööandja märge on sisuliselt õige; märke õigsuse ja ajakohasuse eest vastutab tööandja.

Loodava õigusnormiga lisatakse lastekaitseseadusesse uus, seitsmest lõikest koosnev § 20^1, mis loob tööandjatele õigusliku aluse lapsega töötavaid isikuid automaatselt kontrollida.

Lõige 1 sätestab automaatpäringu (ehk isikuandmete töötlemise) eesmärgi, milleks on laste kaitse ja selle pidev tagamine, et lastekaitsetöötajana või lapsega töötava isikuna ei tegutseks isik, kelle suhtes esineb LasteKS § 20 lg-tes 1–2 sätestatud piirang. Automaatkontrolli käigus töödeldavaid andmeid kasutatakse üksnes LasteKS § 20 lg-tes 1 ja 2 sätestatud piirangute kontrollimiseks ning selle nõude täitmise üle riikliku järelevalve tegemiseks; muudel eesmärkidel andmeid ei kasutata. Kasutusmugavus ja väiksem halduskoormus toetavad seadusest tuleneva kontrollikohustuse tõhusamat täitmist, kuid karistusandmete, sealhulgas arhiiviandmete töötlemise eesmärk on aidata tööandjal täita laste kaitseks seatud LasteKS § 20 lg-st 3 tulenevat kohustust.

Lõikega 2 täpsustatakse, et automaatkontrolli süsteemi saab kasutada vaid lapsega töötamist võimaldav isik (tööandja), kes võib päringute tegemiseks lisada automaatkontrolli süsteemi vaid enda juures tegutsevad lapsega töötavad isikud. Sisuliselt ei muutu võrreldes kehtiva õiguskorraga midagi, sest juba praegu peavad lastega töötamist võimaldavad isikud vähemalt korra aastas töötajate suhtes taustakontrolli tegema. Automaatpäring teeb selle tööandja jaoks mugavamaks ning vähendab halduskoormust korduvate päringute tegemisel.

Lõike 2 teise lause kohaselt eemaldab lapsega töötamist võimaldav isik isiku automaatkontrolli süsteemist viivitamata pärast seda, kui isiku lapsega töötamine tema juures lõpeb. Kuna

kontrolli võib teha vaid lapsega töötava isiku suhtes, tagab see, et isiku karistusandmete kontrollimine ei jätku pärast kontrollimise vajaduse äralangemist. Kohustus on sätestatud seaduses õigusselguse tagamiseks ning sellega määratakse kohustuse täitja ja täitmise aeg. See kehtib ka juhul, kui isik vahetab sama tööandja juures ametikohta ega puutu uuel ametikohal enam lastega vahetult kokku. Märke lisamise, muutmise ja eemaldamise ning andmete ajakohasuse eest vastutab tööandja. Automaatkontrolli saab lisada üksnes juba tööandja juures tegutsevaid isikuid. Tööle kandideerivate isikute esmane kontroll tehakse ka edaspidi KarRS § 20 lg 1 p 9 alusel tehtava päringuga.

Lõikega 3 sätestatakse, millise intervalliga automaatpäringut tehakse, milliseid andmeid selleks töödeldakse ja kui kaua andmeid säilitatakse. Automaatkontrolli süsteem kontrollib kord kuus, kas isiku suhtes esineb LasteKS § 20 lg-tes 1–2 sätestatud lastekaitsetöötajana või lapsega töötava isikuna tegutsemise piirang. Sõnastus lähtub sellest, et viidatud lõigetes on sätestatud tegutsemise piirangud, mitte tingimused, millele isik peab vastama. Automaatpäring tehakse iga kuu, mis on proportsionaalne intervall, võrreldes ühe äärmusena nt iga-aastase või teise äärmusena nt igapäevase kontrolliga. Igakuine kontroll on piisavalt tõhus, kuid samas hoiab põhiõiguste riive proportsionaalselt väiksena. Kehtiva korra kohaselt võib vähemalt kord 12 kuu jooksul tehtava kontrolli korral lapsega töötamise piirangu tekkimine jääda tööandjale kuni aasta jooksul teadmata; igakuine kontroll lühendab seda aega kuni ühe kuuni. Kõigi süsteemi lisatud isikute ühetaoline igakuine kontroll tagab, et kontrollisageduse määrab seadusandja, mitte iga tööandja eraldi, ning see on andmesubjekti jaoks selge ja läbipaistev.

Töödeldavad andmed on piiratud minimaalselt vajaliku, st karistusregistri ja karistusregistri arhiivi andmetega, ilma milleta ei ole võimalik kontrollida isikul lasuvat lastega töötamise piirangut. Selleks, et oleks võimalik piirata ebaseaduslikke päringuid, võimaldatakse süsteemil töödelda kontrolli käigus ka isiku töötamise andmeid, mis näitavad, kas isik töötab konkreetse tööandja juures või mitte. Samuti on vaja isiku kokku viimiseks tema karistusandmetega töödelda tema üldandmeid. Andmete säilitamise kaheaastane tähtaeg on ette nähtud eelkõige riikliku järelevalve tegemiseks. Isiku üldandmetena töödeldakse isiku ees- ja perekonnanime ning isikukoodi või selle puudumisel sünniaega, mis on vajalikud isiku karistusandmetega kokku viimiseks. Töökoha andmetena töödeldakse üksnes tööandja tuvastamiseks vajalikke andmeid, mis näitavad, kas isik töötab päringu teinud tööandja juures. Karistusregistri arhiivi andmeid kasutatakse üksnes ulatuses, mis on vajalik LasteKS § 20 lg-s 1 sätestatud piirangute kontrollimiseks, sest LasteKS § 20 lg-s 2 sätestatud piirangud kehtivad kuni karistusandmete registrist kustutamiseni.

Lõikega 4 sätestatakse, millisel kujul ja kellele automaatpäring tulemusi edastab. Kuna päringu eesmärgiks on tööandjate juriidilise kohustuse lihtsustamine, jääb töödeldav andmehulk võrreldes täna tehtavate päringutega samaks. Selleks, et piirata andmetöötlust rangelt vajalikuga, edastatakse tööandjale vastus vaid jah/ei kujul. Selleks, et tõhustada järelevalvet, edastatakse piirangu korral tulemus ka Sotsiaalkindlustusametile, et neil oleks võimalik teha järelevalvet, kas piiranguga isik ka tegelikult töökohustustest vabastati.

Lõikega 5 sätestatakse lapsega töötamist võimaldava isiku kohustus teavitada kontrollitavat isikut enne tema andmete automaatkontrolli süsteemi lisamist isikuandmete töötlemisest, selle õiguslikust alusest ja eesmärgist. Teavitamiskohustus on seotud isiku andmete süsteemi lisamisega, sest isikuandmete töötlemine algab juba sellest toimingust. Enne iga igakuist kontrolli isikut uuesti teavitama ei pea. See tagab isiku teadlikkuse tema isikuandmete töötlemisest. Teavitamisel antakse kontrollitavale isikule kogu isikuandmete kaitse üldmääruse artiklites 13 ja 14 nõutud teave, sealhulgas töödeldavate andmete, andmesaajate, säilitamisaja ja andmesubjekti õiguste kohta. LasteKS § 20^1 lg 5 täiendab seega üldist teavitamiskohustust.

Lõikega 6 sätestatakse automaatkontrolli süsteemi vastutav töötleja, kelleks on Sotsiaalkindlustusamet. Sotsiaalkindlustusamet on ainuke loogiline valik, sest vastavalt LasteKS § 38 lg-le 2 on Sotsiaalkindlustusamet kohustatud tegema järelevalvet lastega töötamise piirangu järgimise üle ning mõne teise asutuse lisamine sellesse protsessi oleks tarbetu ja asjatut halduskoormust tekitav bürokraatia. Volitatud töötlejaks on Maksu- ja Tolliamet, sest andmevahetus käib sisuliselt läbi nende vastutuse all oleva registri.

Lõikega 7 sätestatakse volitusnorm, mis võimaldab Vabariigi Valitsusel määrusega kehtestada ja piiritleda automaatkontrolli süsteemi täpsemad nõuded, sealhulgas vastutava ja volitatud töötleja ülesanded, täpsemad andmekoosseisud, andmeandjad ja saadavad andmed, süsteemile juurdepääsu võimaldamise tingimused ja muud korralduslikud küsimused.

Eelnõu kohaselt kavandatav LasteKS § 20^1 lg 7 alusel antav määrus on analoogne kriisiolukorra ja riigikaitse seaduse § 85 lõike 10 alusel antavale taustakontrolli teenuse määrusele. Selles täpsustatakse automaatkontrolli süsteemi nõuded, kasutaja, vastutav ja volitatud töötleja, süsteemile juurdepääsu sätted ning täpsemad andmekoosseisud, andmeandjad ja saadavad andmed. Samuti sätestatakse määruses, milliseid andmeid logitakse. Määruses nimetatakse andmeandjad ja seotakse iga andmeandja tema edastatavate andmetega. Andmekoosseis hõlmab kõiki süsteemis töödeldavaid andmeid, saadavad andmed on aga need andmed, mis väljastatakse süsteemi kasutajale ja Sotsiaalkindlustusametile. Kooskõlas sama paragrahvi lõikega 4 väljastatakse lapsega töötamist võimaldavale isikule üksnes kontrolli tulemus, st teave selle kohta, kas isiku suhtes esineb LasteKS § 20 lg-tes 1–2 sätestatud piirang või mitte; karistusandmeid ega fotot automaatkontrolli vastuses ei väljastata.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga võetakse karistusregistri seaduses kasutusele termin *näokujutis*. Termin vastab ECRIS-TCN-i määruse ja koostalitlusvõime määruse eestikeelses tekstis kasutatavale terminile (ingl *facial image*), millega tähistatakse isiku näo digitaalset kujutist. Termin näokujutis on seotud üksnes ECRIS-TCN-i ja ühisesse isikuandmete hoidlasse edastatavate andmetega. Karistusregistri päringu vastuses kuvatava isikut tõendavate dokumentide andmekogus oleva isiku kujutise kohta kasutatakse nii eelnõus kui ka seletuskirjas läbivalt terminit foto.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu § 1 punktid 6–8 on seotud ECRIS-TCN-i määruse ja koostalitlusvõime määruse rakendamisega. Määrused on vahetult kohaldatavad, kuid ECRIS-TCN-i määruse artikli 5 lõige 3 seob näokujutiste sisestamise võimaluse süüdimõistva liikmesriigi õigusega. Biomeetrilised andmed on eriliiki isikuandmed, mille töötlemine süütegude tõkestamise, uurimise ja menetlemise ning karistuste täitmise eesmärgil on lubatud üksnes juhul, kui see on rangelt vajalik ja seadusega lubatud (Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2016/680[12] art 10). Eelnõuga luuakse näokujutise edastamiseks selge seaduslik alus. Muudatused vastavad ECRIS-TCN-i määruse artiklitele 5 ja 6 ning koostalitlusvõime määruse artiklitele 13 ja 18.
Paragrahvi 1 punkt 5 ei ole EL-i õiguse ülevõtmine ega rakendamine, kuid see on kooskõlas EL-i õigusega ja toetab selle täitmist. Avalikustatud kohtulahendis sisalduva süüdimõistetu nime ja isikukoodi avalikustamine on isikuandmete töötlemine IKÜM-i artikli 4 punkti 2 tähenduses ning nende andmete suhtes kohaldub IKÜM-i artikkel 10, mis nõuab süüteoasjades süüdimõistvate kohtuotsustega seotud isikuandmete töötlemisel andmesubjekti õiguste ja vabaduste kaitseks asjakohaseid kaitsemeetmeid. Euroopa Liidu Kohus on rõhutanud selliste

[12]Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2016/680 füüsiliste isikute kaitse kohta seoses pädevates asutustes isikuandmete töötlemisega süütegude tõkestamise, uurimise, avastamise või nende eest vastutusele võtmise või kriminaalkaristuste täitmisele pööramise eesmärgil ning selliste andmete vaba liikumise ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu raamotsus 2008/977/JSK (ELT L 119, 04.05.2016, lk 89–131).

andmete erilist tundlikkust ja nende avalikustamise intensiivset mõju isiku era- ja tööelule.[13] Isikuandmete avalikustamise lõpetamine pärast karistusandmete kustutamist on selline kaitsemeede ning aitab tagada kooskõla IKÜM-i artikli 5 lõike 1 punktides c–e sätestatud võimalikult väheste andmete kogumise, õigsuse ja säilitamise piiritlemise põhimõtetega.

Eelnõu § 2

Euroopa Kohus tegi 21.04.2026 otsuse asjas *Commission v Hungary* (C-769/22), milles öeldakse muu hulgas, et süsteem, kus andmetele ligipääsemise otsustab taotleja, andes kinnituse, et tal on õiguslik alus olemas, ei ole piisav, et piirata isikuandmete töötlemist rangelt vajalikuga, nagu nõuab isikuandmete kaitse üldmäärus. Euroopa Kohtu otsus ei ole aga Eesti jaoks asjakohane, sest kuigi meil on täpselt selline süsteem eelnõu kohaselt kavandatavate muudatuste järel saab hakata tegema massilisi automaatpäringuid ilma, et pädev asutus nende õiguspärasuses iga kord veenduks, ei ole põhiõiguste riive sama intensiivne kui Ungaris. Ungaris sai taotluse alusel kätte kõik isiku karistusandmed, eelnõukohases automaatpäringus saab teada vaid fakti, kas isikul on lastega töötamise piirang, või kas ta on toime pannud lastevastase kontaktse seksuaalkuriteo ning teatud põhjendatud juhtudel väljastab süsteem ka tema foto. Ka see, et ülejäänud karistusregistri päringute puhul säilib Ungari stiilis süsteem, kus nelja (edaspidi kahe) euro eest saab kätte kõik kehtivad karistusandmed ja taotluse õiguspärasuse garantiiks on taotleja omakäeline kinnitus, ei ole siinset eelnõu arvestades asjakohane, sest muude päringute süsteemi selle eelnõuga ei lahendata ning Eestis on andmejälgija, mis tagab piisava õiguskaitse ja selle, et isikuandmete töötlemine on piiratud vaid hädavajalikuga.

Eelnõu § 1 punktid 2 ja 4

Euroopa Liidu õiguses reguleerib isikuandmete töötlemist isikuandmete kaitse üldmäärus (IKÜM). Selle art 5 lg 1 p c sätestab võimalikult väheste andmete kogumise põhimõtte. See tähendab, et isikuandmete töötlemine peab olema piiratud vaid sellega, mis on eesmärgi saavutamise seisukohalt vajalik, asjakohane ja oluline. Kuna inimese foto lisatakse vaid lastekaitsepäringute juurde, kui isikul on eluaegne lastega töötamise piirang lastevastase kontaktse seksuaalkuriteo tõttu, siis täidab foto lisamine olulist teavitamise ja laste kaitsmise funktsiooni, mida ei oleks võimalik saavutada ilma fotot lisamata. Arvestades seksuaalkuritegude ja seksuaalkurjategijate olemust, oleks pelgalt teksti või indikatiivse värvi lisamine liiga leebe meede ega aitaks tuvastada inimesi, kes on andnud vale isikukoodi. Samuti sätestab karistusandmete kohta erinõuded IKÜM art 10, mille kohaselt süüdimõistvate kohtuotsuste ja süütegude või nendega seotud turvameetmetega seotud isikuandmeid töödeldakse art 6 lg 1 kohaselt ainult ametiasutuse järelevalve all või siis, kui töötlemine on lubatud liidu või liikmesriigi õigusega, milles on sätestatud asjakohased kaitsemeetmed andmesubjektide õiguste ja vabaduste kaitseks. Süüteoasjades süüdimõistvate kohtuotsuste terviklikku registrit peetakse ainult ametiasutuse järelevalve all. Ka need nõuded on täidetud – karistusregister on riiklik register ning karistusregistri päringute tegemiseks on seaduses ette nähtud kindlad eeldused ja tingimused. Seega on fotode lisamine kooskõlas nii IKÜM-i kui ka muude Euroopa Liidu õigusaktidega.

6. Seaduse mõjud

Paragrahvi 1 punktidega 1 ja 3 tehtava muudatuse mõju avaldub eelkõige õigusselguses.

[13] EKo 22.06.2021, C-439/19: Latvijas Republikas Saeima, p-d 74–75, 101 ja 112.

Paragrahvi 1 punktiga 5 tehtava muudatuse mõju avaldub eelkõige sotsiaalses valdkonnas ja riigivalitsemises. Muudatuse sihtrühm on isikud, kes on süüdi mõistetud KarRS-i § 28 teises lauses nimetatud kuritegudes ja kelle karistusandmed on karistusregistrist kustutatud või kustutatakse tulevikus. Kaudne sihtrühm on nende isikute pereliikmed, kohtud ning avalikkus, kes on seni saanud nende isikute andmetega avalikustatud kohtulahendites tutvuda.
Paragrahvi 1 punktidega 6–8 tehtavate muudatuste mõju avaldub siseturvalisuse, välissuhete ja infotehnoloogia valdkonnas. Sihtrühm on Eestis süüdi mõistetud kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud ning RDK (karistusregistri volitatud töötleja), Politsei- ja Piirivalveamet ja Eesti Kohtuekspertiisi Instituut (ABIS-i vastutavad töötlejad) ja teiste liikmesriikide keskasutused.

Paragrahvi 1 punkti 9 tehtava muudatuse mõju on peamiselt kohtu töökoormuse tõusu ennetamine. Kui RDK-le ja kohtutele mitte piisavalt aega anda, võib praktikas tekkida olukord, kus tegelikkus ei ole kehtiva õigusega kooskõlas ning selle tulemusel võib tõusta halduskohtu kaebuste arv hüppeliselt. Täiendav tähtaeg aitab tagada selgust, millises raamis asjad korda tehakse ning vähendada kohtute koormust asjade lahendamisel.

6.1. Isikuandmete avalikustamise lõpetamine pärast karistusandmete kustutamist (§ 1 punkt 5)

Sotsiaalne mõju
Justiits- ja Digiministeeriumi andmetel oli 19. oktoobri 2026. a seisuga 10 937 inimest, kes on mõistetud jõustunud kohtuotsusega süüdi KarRS-i § 28 teises lauses nimetatud kuritegudes ja kelle karistusandmed on kustutatud. Igal aastal lisandub umbes 700 isikut. Eesti rahvastikuga võrreldes on sihtrühm väike, kuid mõju sihtrühma kuuluvatele isikutele on märkimisväärne.
Muudatuse otsese mõju tulemusel ei ole nende isikute nimi ja isikukood pärast karistusandmete kustutamist enam avalikustatud kohtulahendi kaudu igaühele kättesaadavad. See tähendab, et isikutel, kellel ei ole seadusest tulenevat õigust või kohustust kustunud karistusandmetega tutvuda, enam isiku kuritegelikust minevikust kiire otsingumootori abil teada ei saa. See omakorda vähendab sihtrühma kuuluvate inimeste sotsiaalset tõrjutust ning hõlbustab neil leida tööd, omandada haridust, üürida eluaset ja saada laenu. Seda tänu sellele, et inimestel ei saa tekkida eelarvamust info põhjal, millele nad ligi ei saa. Muudatus mõjutab positiivselt ka kunagi karistatute pereliikmeid, sealhulgas lapsi, keda vanema karistatuse avalik kättesaadavus võib samuti häbimärgistada. Taasühiskonnastumise soodustamine aitab omakorda vähendada korduvkuritegevust.
Muudatuse võimalik negatiivne mõju seisneb selles, et avalikkus, sealhulgas potentsiaalsed tööandjad, lepingupartnerid ja üürileandjad, ei saa enam avalikustatud kohtulahendi kaudu teada isiku varasemast karistusest pärast karistusandmete kustutamist. Seda mõju leevendab asjaolu, et seaduses sätestatud juhtudel, kus varasema karistatuse teadmine on ühiskonna kaitseks vajalik (nt lastega töötamine, teenistus õiguskaitse- ja julgeolekuasutustes, relvaluba), on arhiveeritud andmed asjaomastele isikutele ja asutustele kättesaadavad (KarRS § 20). Raskete kuritegude eest pikaajalise vangistusega karistatud isikute andmed jäävad pikkade kustutamistähtaegade tõttu avalikuks aastakümneteks ja eluaegse vangistuse korral alatiseks.

Mõju riigivalitsemisele
Muudatus mõjutab kohtuid, kes on avalikustatud kohtulahendites sisalduvate isikuandmete vastutavad töötlejad. Kohtutel tuleb varjata isikuandmed ka nendes lahendites, kus see oli seni KarRS-i § 28 teise lause alusel välistatud. Ühekordne töökoormus on seotud enne muudatuse jõustumist kustutatud karistusandmetega isikute lahendite ülevaatamisega (ligikaudu 11 000 isikut; lahendite arv üle 25 000). Täpsemalt on arendusvajadust kirjeldatud punktis 7. Pikemas perspektiivis muudatus kohtute töökoormust ei suurenda, sest isikuandmete asendamine toimub sama korra järgi nagu teiste kuritegude puhul. Võrreldes kaalutlusotsusel põhineva taotlusmenetlusega hoitakse ära uued kohtumenetlused.

Mõju põhiõigustele
Muudatus vähendab riivet PS-i §-s 26 sätestatud perekonna- ja eraelu puutumatuse õigusele ning kõrvaldab Riigikohtu tuvastatud põhiseadusvastase olukorra. Kaudselt toetab muudatus ka PS-i § 29 lõike 1 esimeses lauses sätestatud õigust vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta.
Muudatus ei riiva ebaproportsionaalselt teiste isikute õigusi ega avalikke huve. Kohtupidamise avalikkus (PS § 24 lg 3) ja õigus saada üldiseks kasutamiseks levitatavat teavet (PS § 44 lg 1) on tagatud, sest kohtulahendi sisu jääb avalikuks. Teiste isikute õigusi ja avalikku korda kaitsevad karistusregistri arhiivile juurdepääsu sätted, mis võimaldavad sihipäraselt kontrollida isiku varasemat karistatust seaduses sätestatud juhtudel.

6.2. Näokujutiste edastamine ECRIS-TCN-i ja ühisesse isikuandmete hoidlasse (eelnõu § 1 punktid 6–8)

Mõju siseturvalisusele ja välissuhetele
Näokujutiste lisamine ECRIS-TCN-i andmekirjetesse parandab kolmandate riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute tuvastamise usaldusväärsust. Seni, kuni ECRIS-TCN-i määruse artikli 6 lõikes 2 nimetatud delegeeritud õigusakt ei ole jõustunud, kasutatakse näokujutist üksnes tähtnumbriliste andmete või sõrmejäljeandmete alusel tuvastatud isiku isikusamasuse kinnitamiseks. See aitab vähendada valetuvastuste ohtu ning tagada, et liikmesriikide keskasutused ja kohtud saavad õigeaegselt teavet isiku varasemate süüdimõistmiste kohta. Seda peamiselt selle tõttu, et kesksüsteem ei pruugi sõrmejäljeandmete põhjal alati tuvastada ühte konkreetset isikut vaid võib esitada mitu võimalikku vastet. Kui näokujutis puudub, on päringu teinud liikmesriigil pea võimatu tuvastada, millise konkreetse isikuga tegu. Veel hullem oleks olukord, kui kesksüsteemist leitakse ühe konkreetse isiku sõrmejäljed, mis on kontrollitava isikuga võrdlemisi sarnased, aga ei kuulu talle. Näokujutis aitab karistamata isikuid välistada ning karistatud isikuid kindlama tõenäosusega kindlaks teha. Muudatus aitab täita ka Eesti kohustust osaleda ECRIS-TCN-i ja EL-i infosüsteemide koostalitlusvõime raamistiku toimimises täies ulatuses.
Eestis mõistetakse aastas süüdi umbes 600 kolmanda riigi kodanikku või kodakondsuseta isikut, kelle andmed edastatakse ECRIS-TCN-i.

Mõju IT-arendustele
Kui muudatus jõustub hiljemalt 01.01.2027. a, on selle rakendamiseks vajalikud infotehnoloogilised lahendused juba olemas ega vaja täiendavaid arendusi. Küll aga võivad täiendavad arendused olla vajalikud, kui seadus jõustub pärast 01.01.2027. Sellisel juhul tuleks ECRIS-TCN-i edastada andmeid kaks korda. Esmalt enne 2027. a esimeses kvartalis toimuvat andmete edastamist ning teiseks pärast seaduse jõustumist.

Mõju põhiõigustele
Näokujutise edastamine riivab süüdimõistetud isiku PS-i §-s 26 sätestatud õigust eraelu puutumatusele, sest tegemist on biomeetriliste andmete töötlemisega. Riive eesmärk on kuritegude tõkestamine ja avaliku korra kaitse, sh liikmesriikide vahelise karistusregistrite teabevahetuse usaldusväärsuse tagamine. Riive on mõõdukas, sest näokujutist kogutakse kriminaalmenetluses juba praegu ning eelnõuga lisandub üksnes selle edastamine ECRIS-TCN-i; andmeid kasutatakse üksnes ECRIS-TCN-i määruses ja koostalitlusvõime määruses sätestatud eesmärkidel; andmed kustutatakse karistusandmete kustutamise tähtaja möödumisel ning nende edastamine kolmandatele riikidele ja eraõiguslikele isikutele on piiratud (KarRS § 31 lg 5).

6.3. Lapsega töötava isiku automaatkontroll (eelnõu § 2)

Eelnõu §-ga 2 tehtava muudatuse puhul on peamiseks mõjuks ettevõtjate ning lastega töötamist võimaldavate asutuste ja eraisikute halduskoormuse vähenemine. Juba praegu võivad tööandjad teha lastekaitsepäringuid tasuta ja nii tihti, kui soovivad (viimase kahe aasta jooksul on tehtud lastekaitse päring 7515 isiku kohta). Samas ei ole töötajatel praegu kindlust, kui tihti nende andmeid töödeldakse. Uus regulatsioon annab nii töötajatele selguse nende isikuandmete töötlemise suhtes, kui ka tööandjatele kindluse, et nende tööle võetavatel lapsega töötavatel isikutel ei ole lastega töötamise piirangut. Kuna Eestis on päringusüsteem üles ehitatud selliselt, et vastusena antakse ainult teada, kas päritud isikul on lastega töötamise keeld või mitte, on andmetöötlus automaatpäringu abil põhjendatud ja proportsionaalne. Samas on tegemist olulise halduskoormuse vähendamisega ettevõtja või asutuse juhi jaoks: olles töötaja kord automaatkontrolli jaoks ära märkinud, võib ta käsitsi lisakontrollimiseta kindel olla, et talle antakse operatiivselt teada, kui mõnel tema juures töö tõttu lastega kokku puutuval inimesel on tekkinud lastega töötamise keeld. See võimaldab sellised inimesed lastega kokkupuutumist eeldavalt ametikohalt operatiivselt eemaldada või töö ümber korraldada.

6.4. Foto kuvamine lastekaitsepäringu vastuses (eelnõu § 1 punktid 2 ja 4)

Eelnõu § 1 punktidega 2 ja 4 tehtava muudatuse puhul on õiguskirjanduses välja toodud järgmisi probleeme[14]:

1) noored inimesed võivad sattuda noorepõlve rumaluse tõttu eluks ajaks avalikku registrisse, mis pärsib oluliselt nende võimalusi saada täisväärtuslikuks ühiskonna liikmeks;
2) kannatada võib saada kolmandate isikute omand selle tõttu, et nende kinnisvara väärtus on otseses seoses sellega, kas nende kinnisvara lähedal elab mõni registrisse kantud isik või mitte;[15]
3) kohalike jõuametite töökoormus võib kasvada, sest elanikud hakkavad registrisse kantud isiku tegusid tavapärasest kahtlasemaks pidama ja aina rohkem politseid teavitama;[16]
4) registrisse kantud isikud ja nende pereliikmed võivad sattuda rünnaku ohvriks.[17]

Taoliste mõjude avaldumist Eestis võib pidada vähetõenäoliseks, sest negatiivsetel eesmärkidel Eestis karistusregistri andmeid kasutada ei või ning selle eest on ette nähtud kuni 20 miljoni euro suurune trahv.

Järgnev tabel illustreerib, kui palju uusi LasteKS § 20 lg 1 nimetatud kuritegusid eelmisel aastal registreeriti ning milline muudatus konkreetset sätet mõjutab.

---

[14]Napier, S., Dowling, C., Morgan, A., & Talbot, D. (2018). *What impact do public sex offender registries have on community safety?* Trends & Issues in Crime and Criminal Justice No. 550, Australian Institute of Criminology.

[15]Ei leidunud ühtegi uuringut, kus oleks uuritud, kui paljusid inimesi selline muudatus mõjutab. Siiski on uuringuid, mis näitavad, et seksuaalkurjategija kogukonda kolimine võib mõjutada kinnisvara hinda kuni 14% – Caudill, S. B., Affuso, E., & Yang, M. (2015). *Registered sex offenders and house prices: An hedonic analysis*. Urban Studies, 52(13), 2425–2440. (lk 13)

[16]Mõju on Eesti kontekstis raske hinnata, sest enamik uuringuid on tehtud piirkondades, kus seksuaalkurjategija peab ennast ise kohalikus politseijaoskonnas registreerimas käima. Siiski on uuringud näidanud, et 58% jaoskondadest on tundnud, et seksuaalkurjategija kogukonda kolimine suurendab jaoskonna töökoormust ning üle veerandi uuringus osalenutest on leidnud, et seksuaalkurjategija kogukonda kolimine vähendab politsei võimekust tegeleda teiste ülesannetega. Zevitz RG & Farkas MA 2000. Sex offender community notification: Assessing the impact in Wisconsin. Research in Brief no. NCJ 179992. Washington, DC: National Institute of Justice. https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/179992.pdf

[17]Kuigi mõju uurimiseks ei ole väga suure valimiga uuringuid tehtud, on küsitlused näidanud, et USAs satub umbes 14% registreeritud seksuaalkurjategijatest füüsilise rünnaku ohvriks ja 42% verbaalse rünnaku ohvriks. (Flattery, M., & Nöel, W. N. (2020). *Sex offender registration and notification policies: Summary and assessment of research on claimed impacts to registered offenders*. Federal Research Division, Library of Congress. U.S. Department of Justice, Office of Sex Offender Sentencing, Monitoring, Apprehending, Registering, and Tracking (SMART Office). https://www.ojp.gov/library/publications/sex-offender-registration-and-notification-policies-summary-and-assessment. (lk 25)

Tabel 1. Kuriteod, mille korral kehtib LasteKS § 20 lg 1 kohane eluaegne lastega töötamise piirang

KarS §	Kuritegu	Muudatus	Registreeritud kuriteod 2025. aastal
§-d 89–90	Süüteod inimsuse vastu	Automaatpäring	1
§-d 91–93	Süüteod rahu vastu	Automaatpäring	3
§-d 95–112	Sõjasüüteod ja süüteod rahvusvahelise julgeoleku vastu	Automaatpäring	3
§ 113	Tapmine	Automaatpäring	23
§ 114	Mõrv	Automaatpäring	5
§ 116	Lapse tapmine	Automaatpäring	-
§ 118[1]	Naise suguelundite sandistav moonutamine	Automaatpäring	-
§ 133	Inimkaubandus	Automaatpäring	12
§ 133[1]	Inimkaubanduse toetamine	Automaatpäring	-
§ 133[2]	Kupeldamine	Automaatpäring	8
§ 133[3]	Prostitutsioonile kaasaaitamine	Automaatpäring	-
§ 141 **§ 141 lg 2 p 1**	Vägistamine sh noorema kui 18-aastase isiku suhtes	Automaatpäring Automaatpäring ja foto	170
§ 141[1] **§ 141[1] lg 2 p 1**	Tahtevastane sugulise iseloomuga tegu sh noorema kui 18-aastase isiku suhtes	Automaatpäring Automaatpäring ja foto	60
§ 143	Suguühtele või muule sugulise iseloomuga teole sundimine	Automaatpäring	2
§ 143[2]	Suguühe või muu sugulise iseloomuga tegu mõjuvõimu kasutades	Automaatpäring ja foto	19
§ 144	Suguühe järeltulijaga	Automaatpäring ja foto	19
§ 145	Suguühe või muu sugulise iseloomuga tegu lapseealisega	Automaatpäring ja foto	111
§ 145[1]	Alaealiselt seksi ostmine	Automaatpäring ja foto	29
§ 175–179	Süüteod alaealise vastu	Automaatpäring	324
§ 187	Alaealise kallutamine narkootilise ja psühhotroopse aine ja muu uimastava toimega aine ebaseaduslikule tarvitamisele	Automaatpäring	21

6.5. Mõju halduskoormusele ja ettevõtluskeskkonnale

Seaduse rakendamine ei mõjuta ettevõtjate ega elanike halduskoormust, sest uusi teabe esitamise ega muid kohustusi ei kehtestata. Oluline mõju ettevõtluskeskkonnale puudub. Kaudselt võib muudatus mõjutada tööandjaid, kes ei saa enam avalikustatud kohtulahenditest teada töökohale kandideerija varasemast karistusest pärast selle kustumist; seaduses sätestatud juhtudel ja ulatuses säilib neil juurdepääs karistusregistri arhiivile.

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

Paragrahvi 1 punkti 5 rakendamiseks tuleb kohtutel varjata isikuandmed avalikustatud kohtulahendites, mille puhul see oli seni välistatud. Selleks tuleb ümber teha andmekustutaja, mis tuvastab ja kustutab automaatselt avalikest kohtulahenditest isikuandmed. Vaja on ümber teha nii tagantjärele tuvastamise ja kustutamise lahendus kui ka nn edasi vaatav lahendus. Esimene kustutab täna kustunud karistusandmetega seotud avalikes lahendites olevad isikuandmed ning teine hakkab tulevikus kustutama jooksvalt kustuvate karistusandmetega seotud isikuandmeid. Arendused võtavad umbes kuu aega ning nende kulu kaetakse RDK eelarvest. Lisaks võib kuluda veel nädal kuni kaks, et andmekustutaja jõuaks kõigist kustunud andmetega seotud kohtulahenditest (mida on üle 25 000) isikuandmed kustutada.
Eelnõu § 1 punktide 2 ja 4 ning § 2 rakendamiseks vajalikke tehnilisi lahendusi eelnõu koostamise hetkeks veel ei ole. Karistusregistri isiku tõendavate dokumentide andmekoguga liidestamise maksumus jääb eeldatavasti 30 000 ja 100 000 euro vahele ja töötamise registri ning karistusregistri liidestamine maksab eeldatavasti 50 000 – 200 000 eurot. Kulude hindamisel on võetud arvesse varasematele samalaadsetele projektidele kulunud inimtunde ning arendaja keskmist palka. Varasemad samalaadsed projektid on võtnud umbes pool aastat aega, kuid tuleb arvestada sellega, et RDK ei saa uut IT-arendusprojekti alustada enne 2027. aasta algust ning MTA töötamise registri arendust enne 2030. aasta algust.
Seaduse rakendamisega ei kaasne kohalikele omavalitsustele lisatööd ega kulusid. Seaduse rakendamisega ei kaasne riigile tulusid.

8. Rakendusaktid

Eelnõukohase seaduse rakendamiseks täiendatakse automaatse biomeetrilise isikutuvastuse süsteemi andmekogu põhimääruse § 2 lõiget 3 punktiga 10, mille kohaselt on ABIS liidestatud muu hulgas karistusregistriga. Muudatus on vajalik määruse kehtiva ning kavandatava seadusega kooskõlla viimiseks. Seadusest tulenev kohustus ABIS karistusregistriga liidestada on olnud olemas juba aastast 2022 (KarRS § 29 lg 2^3). Liidestus on ka tehtud, kuid millegipärast on jäänud ABIS-i põhimäärus varem muutmata. Määruse muutmise kavand on esitatud eelnõu lisas (LISA 2).
Lisaks nähakse eelnõu § 1 punktis 9 ette 45-päevane tähtaeg, mille jooksul tuleb andmed avalikest kohtulahenditest kustutada ning näokujutised ECRIS-TCN-i saata. Kohtulahendites andmete asendamiseks kuluva ajavajaduse kohta vt seletuskirja punkti 7 ning ECRIS-TCN-i andmete saatmiseks on lisatähtaeg vajalik, kuna andmete saatmine võtab paratamatult aega, samuti võib lisatähtaeg olla vajalik võimalike arenduste tarbeks (vt punkti 6.2).
Eelnõuga luuakse volitusnorm Vabariigi Valitsuse määrusele – LasteKS § 20^1 lg 7. Määruse andmine on vajalik, et täpsustada automaatkontrolli süsteemi nõudeid, sealhulgas vastutava ja volitatud töötleja ülesanded, täpsem andmekoosseis, andmeandjad ja saadavad andmed, süsteemile juurdepääsu võimaldamise tingimused ja muud korralduslikud küsimused. Määruse kavand on esitatud eelnõu lisas (LISA 3).

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub 2027. aasta 1. jaanuaril.

Riigikohus lükkas otsuse resolutsiooni punkti 1 jõustumise kuue kuu võrra edasi arvates otsuse avalikult teatavaks tegemisest. Seega tuleb KarRS-i § 28 muudatus jõustada hiljemalt 2027. aasta 29. märtsil. Kui seadusandja ei vii KarRS-i § 28 teist lauset selle aja jooksul põhiseadusega kooskõlla, peavad kohtud omal algatusel varjama avalikustatud kohtulahendites kõigi KarS-i § 184 lõike 1 või 2 või § 404 lõike 1 järgi süüdi mõistetud nende isikute

isikuandmed, kelle karistatus on kustunud (otsuse p 70), kuid ülejäänud KarRS-i § 28 teises lauses nimetatud kuritegude korral jääks õigusselgusetu olukord püsima.

Paragrahvi 1 punktide 6–8 rakendamiseks vajalikud lahendused on olemas. ECRIS-TCN-i tööd juhtiva EU-LISA ajakava kohaselt peaks ECRIS-TCN-i vahendusel saama andmeid vahetada esimest korda 2027. aasta teises kvartalis. Selleks on vaja olemasolevad andmed laadida ECRIS-TCN-i 2027. aasta jaanuaris. Andmete laadimine seisab üksnes õigusliku aluse puudumise taga. Selleks, et teistes liikmesriikides oleks ECRIS-TCN-i tööle hakkamise hetkel võimalik kasutada Eestis süüdi mõistetud kolmandate riikide kodanike andmete kontrollimiseks ka nende näokujutisi, peab KarRS-i § 29 muudatus jõustuma hiljemalt 2027. aasta 1. jaanuaril. Eelnõu § 1 punktid 2 ja 4 ning § 2 jõustuvad 2030. aasta 1. juunil. Tähtaeg on vajalik tehniliste arenduste teostamiseks.

10. Kooskõlastamine ja kaasamine

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks: ministeeriumitele ning arvamuse avaldamiseks kohtutele, Eesti Advokatuurile, Sotsiaalkindlustusametile, Registrite ja Infosüsteemide Keskusele, õiguskantslerile, Tartu Ülikooli õigusteaduskonnale ning Andmekaitse Inspektsioonile.

Tagasiside andsid Riigiprokuratuur, Haridus- ja Teadusministeerium, Rahandusministeerium, Andmekaitse Inspektsioon, Registrite- ja Infosüsteemide Keskus ning Tartu Ülikooli õigusteaduskond. Tagasiside tabel on lisatud seletuskirja lisasse (Lisa 1)

Algatab Vabariigi Valitsus 07.11.2026

(allkirjastatud digitaalselt)