



Euroopa Liit  
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti  
tuleviku heaks

Anneli Soo  
Kriminaalmenetluse revisjoni töörühma liige  
Juuni 2016

## **Legaliteediprintsiibi piiramine menetluse alustamisel**

2. Asjassepuutuv säte kriminaalmenetluse seadustikus ja selle tõlgendus.....	2
3. Vajadus muudatuseks ja põhimõtted, millega sealjuures peaks arvestama.....	3
4. Lähtepunkt legaliteediprintsiibi piiramiseks: .....	5
a. TÜ õigusteaduskonna analüüs 2012. aastast. ....	7
b. M. Nimmo ettepanekud Juridicas.....	8
c. Väärteomenetluse seadustiku 29. märtsi 2015. a täiendus .....	8
5. Analüüs eesmärgiga esitada konkreetset ettepanekud legaliteediprintsiibi piiramiseks.....	9
6. Ettepanekud kriminaalmenetluse seadustiku muutmiseks seoses legaliteediprintsiibi piiramisega kriminaalmenetluse alustamisel ja oportuniteediprintsiibi laiendamisega menetluse lõpetamisel .....	17

### **1. Lähteülesanne**

*Legaliteedi- ehk kriminaalmenetluse alustamise kohustuslikkuse printsiibi võimalik piiramine on suunatud riigi menetlusressursside otstarbekamale kasutamisele. Oportuniteediprintsiip (menetluse lõpetamine väikese süü ning avaliku menetlushuvi puudumise tõttu) on kehtivas õiguses rakendamisel küll menetluse lõpetamisel, kuid see*

tähendab seda, et eelnevalt on täiemahuline menetlus siiski läbi viidud, kuigi paljudel juhtudel oleks asjaoludest tulenevalt menetluse oportuuniteediga lõpetamise alused teada juba menetluse alustamisel. Seetõttu tuleb analüüsida, millisel viisil oleks võimalik tagada oluliste kuritegude menetlemine, kuid vältida menetlusressursi kulutamist olukordades, kus menetlus hiljem nagunii lõpetamisele kuuluks. Tartu Ülikooli poolt teostatud analüüsist nähtus, et legaliteedipõhimõtet Eestile sarnasel kujul teistes riikides üldjuhul ei kasutata. **Töögrupis tuleb edasi analüüsida uuringus väljapakutud võimalusi legaliteediprintsiibi piiramiseks, näiteks välja töötada konkreetsed alused ja kriteeriumid, millal oleks võimalik kriminaalmenetlus jätta otstarbekuse tõttu alustamata.**

## 2. Asjassepuutuv säte kriminaalmenetluse seadustikus ja selle tõlgendus

### § 6. **Kriminaalmenetluse kohustuslikkuse põhimõte**

*Kuriteo asjaolude ilmnemisel on uurimisasutus ja prokuratuur kohustatud toimetama kriminaalmenetlust, kui puuduvad käesoleva seadustiku §-s 199 sätestatud kriminaalmenetlust välistavad asjaolud või kui käesoleva seadustiku § 201 lõike 2, § 202, 203, 203<sup>1</sup>, 204, 205, 205<sup>1</sup>, 205<sup>2</sup> või § 435 lõike 3 kohaselt puudub alus kriminaalmenetlus lõpetada.*

Eestis on üldine kohustus kuriteo asjaolude ilmnemisel kriminaalmenetlus alustada. Erandina jätab menetleja kriminaalmenetluse alustamata või lõpetab selle, kui puudub kriminaalmenetluse alus; kuritegu on aegunud; kohaldatakse amnestiat; kahtlustatav või süüdistatav on surnud või juriidiline isik lõppenud; samas süüdistuses on isiku suhtes jõustunud kohtulahend või kriminaalmenetluse lõpetamise määrus KrMS §-s 200 sätestatud alusel; kahtlustatav on parandamatult haigestunud; tegemist on KarS §des 414, 415, 418 ja 418<sup>1</sup> sätestatud kuritegudega ning isik loovutab vabatahtlikult ebaseaduslikus valduses oleva tulirelva, lõhkeseadeldise või selle olulise osa, laskemoona või lõhkeaine; kriminaalmenetlus on koondatud teise riiki KrMS §-des 436<sup>1</sup>–436<sup>6</sup> sätestatud alustel (KrMS § 199 lg 1 p-d 1-8). Lisaks võib menetleja jätta menetluse alustamata mitteresidendi suhtes, kes on toime pannud teise astme kuriteo, asendades kinnipidamise, võimaliku rahalise karistuse ja tekitatud kahju hüvitamise maksega riigitulusesse (KrMS §-d 199 lg 2 ja 219). Seega kohaldatakse residentide suhtes kriminaalmenetluse alustamisel legaliteedipõhimõtet, isikute suhtes aga, kellel Eestis alalist või ajutist elukohta pole, teise astme kuritegude puhul otstarbekuse põhimõtet.<sup>1</sup> Tuleb tõdeda, et erialakirjanduses räägitakse oportuuniteedipõhimõtte tähendusest enamasti menetluse läbiviimise/süüdistuse esitamise kontekstis, mitte

---

<sup>1</sup> Märkusena olgu öeldud, et EL õiguse seisukohalt ei ole tegemist problemaatilise lähenemisega, kuna selle järgi kaitstakse diskrimineerimise eest teise riigi, mitte enda riigi kodanikke.

<sup>2</sup> W. Geelhoed. Het oportuuniteitsbeginsel en het recht van de Europese Unie. En onderzoek naar de betekenis van strafvorderlijke beleidsvrijheid in de geurpeaniseerde rechtsorde. Kluwer: Deventer, 2013, lk 414.

Eestis tundub süüdistuse esitamise kontekstis olevat kasutusel negatiivne, aga nt Hollandis positiivne formuleering oportuuniteediprintsiibist. C.H. Brants-Langeraar. Consensual Criminal Procedures: Plea and Confession Bargaining and Abbreviated Procedures to Simplify Criminal Procedure. *Electronic Journal of Comparative Law*, vol. 11.1 (May 2007). Kättesaadav: <http://www.ejcl.org>, lk 9, selgitamas Hollandis kohaldatava oportuuniteediprintsiibi olemust süüdistuse esitamise üle otsustamisel.

menetluse alustamise puhul. Nimelt, kui kriminaalmenetluses valitseb **legaliteedipõhimõte**, siis valitseb kohustus süüdistus esitada, kui just ei eksisteeri erandlikku asjaolu. **Oportuniteediprintsiibi negatiivse formuleeringu** kohaselt on süüdistuse esitamine kohustuslik tõendatava kuriteo olemasolul, kui just ei esine avalik huvi menetlusega mitte jätkata. **Oportuniteediprintsiibi positiivse definitsiooni** järgi on süüdistuse esitamiseks nõutav nii see, et esineks tõendatav kuritegu kui ka see, et esineks avalik huvi menetlusega jätkamiseks.<sup>2</sup>

### 3. Vajadus muudatuseks ja põhimõtted, millega sealjuures peaks arvestama

Eestis on viimastel aastatel toimunud tõsised arutelud selle üle, kas ühiskond ei ole mitte küps selleks, et piirata legaliteediprintsiipi kriminaalmenetluse alustamisel.<sup>3</sup> Kuigi põhimõtteliselt võib asuda seisukohale, et ükskõik, kas kriminaalmenetluse alustamisel lähtutakse legaliteedi- või oportuniteedipõhimõttest, on tulemus sama, kuna mõlemal juhul leiavad vähetahtsad süüteo oma lahenduse ilma kohtumenetluseta ja seega ka „süüdlast“ süüdi tunnustamata (või isegi tuvastamata),<sup>4</sup> siis potentsiaalne erinevus, mis kajastub ka käesoleva analüüsi lähteülesande all, seisneb selles, kuidas sellise tulemuseni jõutakse. Nimelt, eeldusel, et legaliteedipõhimõtet rakendavas riigis uuritakse konkreetset süütegu ettenähtud hoolsusega, kulutatakse sellega väidetavalt/eelduslikult rohkem ressursi kui selleks kulub kriminaalmenetluse alustamisel oportuniteedipõhimõttest lähtuval riigil.<sup>5</sup>

Oluline on seejuures lisada, et siin ei peeta silmas mitte üksnes riigil kuluvat ressursi, vaid ka ressursi, mis vähetahtsa süüteo uurimise käigus kulub menetlusosalistel.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seadus 295 SE. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/66a76170-3752-4d7d-a26dc49091327918/Kriminaalmenetluse%20seadustiku%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20Oseadus/>; selle alusel koostatud analüüs J. Ginter jt. Analüüs isikute põhiõiguste tagamisest ja eeluurimise kiirusest kriminaal menetluses. Tartu: Tartu Ülikool 2013. Arvutivõrgus: [http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/www.kriminaalpoliitika.ee/files/elfinder/dokumendid/analuus\\_isikute\\_pohioiguste\\_tagamisest\\_ja\\_eeluurimise\\_kiirusest\\_kriminaalmenetluses.pdf](http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/www.kriminaalpoliitika.ee/files/elfinder/dokumendid/analuus_isikute_pohioiguste_tagamisest_ja_eeluurimise_kiirusest_kriminaalmenetluses.pdf); E. Kergandberg. Eesti kriminaalmenetlus: mõned rindeteated. – Juridica 2013/4, lk 254; K. Siivelt. Erasüüdistus. Kas vajalik täiendus Eesti kriminaalmenetlusõigusele? – Juridica 2014/3 lk 198 jj; M. Nimmo. Kriminaalmenetluse kohustuslikkuse põhimõttest eemaldumise poolt- ja vastuargumente kriminaalmenetluse alustamise kontekstis. – Juridica 2015/7, lk 498 jj. Lisaks, 29. märtsist 2015 täiendati VtMS § 3<sup>1</sup> legaliteedipõhimõtte piiramisega väärtemenetluse alustamisel.

<sup>4</sup> Esimesel juhul lõpetatakse menetlus eeldatavasti ikkagi oportuniteedipõhimõtet kasutades või muule menetluse lõpetamise alusele viidates; teisel juhul menetlust ei alustatagi.

<sup>5</sup> Käesoleva analüüsi autor suhtub sellesse väitesse siiski allpool toodud põhjustel teatud reservatsioonidega.

<sup>6</sup> M. Nimmo. Kriminaalmenetluse kohustuslikkuse põhimõttest eemaldumise poolt- ja vastuargumente kriminaalmenetluse alustamise kontekstis. – Juridica 2015/7, lk 501, kus autor esitab kõneka näite sellest, kui võrd palju kulutatakse menetlusosalisi selleks, et jõuda lepituseni naabritevahelise kähmluse kaasuses.

Väitega, et legaliteediprintsiibi piiramine menetluse alustamisel võib vähendada menetlusosaliste ressursikulu tuleb muidugi nõustuda. Seda siiski tingimusel, et suudetakse leida adekvaatne tasakaal konkreetsete isikute tahte ja avaliku huvi vahel (nt perevägivallaasjades, kus kannatanute sooviavaldu võib olla üks, nende enda tegelik ja seega ka üldine huvi aga hoopis teine).

Seadusandjal on ressursi kokkuhoidu (ja ülekriminaliseerimise vähendamist) võimalik potentsiaalselt saavutada kolme hoovaga:

1. sõnastades süüteoosseise kitsamalt, s.h. osade süütegude tunnistamine administratiivsüütegudeks ehk väärtegadeks (lähiminevikus Eestis tehtud n-ö karistusõiguse revisjoniga);
2. sätestades menetlusseadustikku menetluse alustamisel erahuviga arvestamise, st erasüüdistusmenetluse kasutamine või kannatanu tahteavalduse (karistustaotluse) menetlejale siduvaks tunnistamise (erasüüdistuse taastamise võimalikkust on Eestis lähiminevikus ka arutatud, kuid leitud selle elluviimist siiski mitte vääriva olevat);
3. sätestades menetlusseadustikku otstarbekuse kaalutluse rakendamise menetluse alustamisel.<sup>7</sup>

EL kontekstis võib asuda seisukohale, et ei EL õigusaktid ega Euroopa Kohus eelista legaliteediprintsiipi oportuuniteediprintsiibile või vastupidi.<sup>8</sup> Samas ei ole päris korrektne väita, et kuulumine EL kõne all olevate printsiipide rakendamist liikmesriikides üldse ei mõjuta. Nimelt sõltub oportuuniteediprintsiibi puhul menetluse toimetamine avalikust huvist. See aga, mis on avalik huvi, on eriti pärast Lissaboni lepingu jõustumist kriminaalõiguse valdkonnas EL õiguse tähtsuse suurenedes langenud mitmete aspektide, sh liikmesriikide lojaalsuskohustuse, harmoniseerimise ja vastastikuse koostöö tõttu tugeva surve alla.<sup>9</sup> Nimelt tuleneb juba nn Kreeka maisikaasusest<sup>10</sup>, et n-ö EL puutumusega süütegusid tuleb uurida sama hoolsusega nagu siseriiklikke rikkumisi. Selle kriteeriumiga tuleb Eesti menetlejal oportuuniteediprintsiibi rakendamisel juba praegu arvestada; legaliteediprintsiibi piiramise korral menetluse alustamisel tuleks seda teha seega täiendavalt. Lisaks tuleb arvestada ka EL regulatsiooniga nt kannatanu õiguste valdkonnas. Nimelt sätestab direktiivi 2012/29 artikkel 11 lg 1 õiguse menetlusest loobumise otsuse läbivaatamisele, mille kord sätestatakse siseriikliku õigusega. Meil on vastavaks menetluslikuks korraks KrMS § 207 ja § 208.

---

<sup>7</sup>J. Ginter jt. Analüüs isikute põhiõiguste tagamisest ja eeluurimise kiirusest kriminaal menetluses.

Tartu: Tartu Ülikool 2013. Arvutivõrgus: [http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/www.kriminaalpoliitika.ee/files/elfinder/dokumentid/analuus\\_isikute\\_pohioiguste\\_tagamisest\\_ja\\_eeluurimise\\_kiirusest\\_kriminaalmenetluses.pdf](http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/www.kriminaalpoliitika.ee/files/elfinder/dokumentid/analuus_isikute_pohioiguste_tagamisest_ja_eeluurimise_kiirusest_kriminaalmenetluses.pdf), lk 15.

Tegelikkuses ei pruugi see üldse olla seadusandja teha, vaid praktika määrata, nagu on näiteks välja kujunenud Hollandis. Seadusandja saab muidugi alati tekkinud praktikat piirata/muuta.

<sup>8</sup>Klip. EU Criminal Law, 3rd Ed. Intersentia: Cambridge-Antwerp-Portland, lk 303.

<sup>9</sup> AW. Geelhoed. Het opportuuniteitsbeginsel en het recht van de Europese Unie. En onderzoek naar de betekenis van strafvorderlijke beleidsvrijheid in de geuropeaniseerde rechtsorde. Kluwer: Deventer, 2013, lk 413-414.

<sup>10</sup> 21. September 1989, Case 68/88, Commission v. Greece, §§ 22-27.

Kuna Eestis on juba korra läbi viidud analüüs põhiseaduslike põhimõtete kohta, mida legaliteediprintsiibi piiramine kriminaalmenetluse alustamisel potentsiaalselt puudutab, siis käesolev analüüs seda kordama ei hakka. Oluline on ehk kokkuvõtvalt märkida, et ühelt poolt tuleb arvestada võrdse kohtlemise ja legaalsuse põhimõttega (NB! võrdse kohtlemise põhimõtte tuleb EL sfääri kuuluvates asjades sisse eespool viidatud Kreeka maisikaasusest) ning teiselt poolt *ultima ratio* ja proportsionaalsuse põhimõttega, mistõttu kokkuvõtvalt on vastavas valdkonnas läbi viidud analüüsis leitud järgmist: „*Seega peab otstarbekuse kaalutlusel kriminaalmenetluse alustamata jätmisel ja kriminaalmenetluse lõpetamisel nägema ette konkreetseid alused ja juhtnöörid kaalutlusotsuse tegemisel ning otsustuse (kohtuliku) vaidlustamise mehhanismid (nt KrMS §-des 207-208 sätestatud süüdistuskohustusmenetlus).*“<sup>11</sup> Legaliteediprintsiibi piiramise üle otsustamise kaalumise Eestis muudab seejuures ehk natuke lihtsamaks asjaolu, et eksisteerib riigi peaprokuröri juhis KrMS §-de 202, 203 ja 203<sup>1</sup> kohaldamiseks<sup>1213</sup> ning prokuratuuri pikaajaline praktika selles valdkonnas. Lisaks paistab eespool nimetatud süüdistuskohustusmenetlus kannatanu huve kaitsvalt toimivat.<sup>14</sup>

#### 4. Lähtepunkt legaliteediprintsiibi piiramiseks:

Lähtudes eeldusest, et legaliteedipõhimõtte täies mahus rakendamisel kriminaalmenetluse alustamisel kulub (tunduvalt) rohkem ressursi kui juhul, kui kriminaalmenetluse alustamisel lähtutakse oportuuniteedipõhimõttest, oleks siinkohal asjakohane heita pilk statistikale, et püüda selgitada, kui suur oleks legaliteediprintsiibi võimalikul piiramisel potentsiaalne mõju ressursikulule. 2014. ja 2015. aastal lõpetati menetlusi Eestis järgmiselt:<sup>15</sup>

1. KrMS § 200<sup>1</sup> alusel – 12 990 (2014); 10 321 (2015)<sup>16</sup>
2. KrMS § 200 alusel – 11 875; 15 181
3. KrMS § 202 alusel – 2471; 2188
4. KrMS § 203<sup>1</sup> alusel – 797; 934

---

<sup>11</sup> J. Ginter jt. Analüüs isikute põhiõiguste tagamisest ja eeluurimise kiirusest kriminaal menetluses.

Tartu: Tartu Ülikool 2013. Arvutivõrgus: [http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/www.kriminaalpoliitika.ee/files/elfinder/dokumendid/analuus\\_isikute\\_pohioiguste\\_tagamisest\\_ja\\_eeluurimise\\_kiirusest\\_kriminaalmenetluses.pdf](http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/www.kriminaalpoliitika.ee/files/elfinder/dokumendid/analuus_isikute_pohioiguste_tagamisest_ja_eeluurimise_kiirusest_kriminaalmenetluses.pdf), lk 19.

<sup>12</sup> Riigi peaprokuröri juhis 12. Aprillist 2007. Arvutivõrgus: [https://www.prokuratuur.rik.ee/sites/www.prokuratuur.ee/files/elfinder/article\\_files/Riigi%20peaprokur%C3%B6ri%20juhis%20KrMS%20%20202-%20kohaldamise%20kohta%20seisuga%2001%2007%202014.pdf](https://www.prokuratuur.rik.ee/sites/www.prokuratuur.ee/files/elfinder/article_files/Riigi%20peaprokur%C3%B6ri%20juhis%20KrMS%20%20202-%20kohaldamise%20kohta%20seisuga%2001%2007%202014.pdf).

<sup>13</sup> [https://www.prokuratuur.rik.ee/sites/www.prokuratuur.ee/files/elfinder/article\\_files/Riigi%20peaprokur%C3%B6ri%20juhis%20KrMS%20%20202-%20kohaldamise%20kohta%20seisuga%2001%2007%202014.pdf](https://www.prokuratuur.rik.ee/sites/www.prokuratuur.ee/files/elfinder/article_files/Riigi%20peaprokur%C3%B6ri%20juhis%20KrMS%20%20202-%20kohaldamise%20kohta%20seisuga%2001%2007%202014.pdf).

<sup>14</sup> Ei ole kuulnud vastupidiseid väiteid.

<sup>15</sup> Justiitsministeerium. Kuritegevus Eestis 2014. Arvutivõrgus: [http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/www.kriminaalpoliitika.ee/files/elfinder/dokumendid/kuritegevuse\\_at\\_2015\\_0.pdf](http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/www.kriminaalpoliitika.ee/files/elfinder/dokumendid/kuritegevuse_at_2015_0.pdf), lk 28; Justiitsministeerium. Kuritegevus Eestis 2015. Arvutivõrgus: [http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/www.kriminaalpoliitika.ee/files/elfinder/dokumendid/kuritegevus\\_eestis\\_2015.pdf](http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/www.kriminaalpoliitika.ee/files/elfinder/dokumendid/kuritegevus_eestis_2015.pdf), lk 28. 2013. aasta statistika ei erine selles valdkonnas oluliselt 2014. ja 2015. aasta statistikast, mistõttu tendentsidest arusaamiseks peaks piisama ka kahe aasta statistikast.

<sup>16</sup> Edaspidi sama vormindus.

## 5. KrMS § 201, 203, 204, 205-205<sup>2</sup> alusel – 827; 783

Avastamata jäänud kuritegude seas oli 2014. aastal enim vargusi (9843 – 76% kõigist avastamata süütegudest). See moodustas omakorda 63% 2014. aastal registreeritud varguste arvust. 50% KrMS § 200 alusel lõpetatud menetlustest puudutas vargusi ning 15% kehalist väärkohtlemist. Kõige suurema osa KrMS § 202 alusel lõpetatud menetlustest moodustasid menetlused kehalise väärkohtlemise kuritegudes (36%), sellele järgnes vargus (19%). 2015. aastal avastamata jäänud kuritegude seas on samuti enim vargusi. Aastaga lõpetati 7675 varguse menetlus seetõttu, et kuriteo toimepanijat ei selgitatud välja. Peale varguste jäi avastamata palju omavolilisi sissetunge (367) ja kehalise väärkohtlemise juhtumeid (468). Võrreldes 2014. aastaga kasvas aga oluliselt nende kuritegude arv, mille puhul prokuratuur leidis, et puudub menetluse alus (KrMS § 200). Ligi pooled nendest juhtumitest olid vargused. Kõige suurema osa avaliku menetlushuvi puudumise kaalutlusel lõpetatud kuritegudest moodustasid kehalise väärkohtlemise (47%) ja varguse (11%) kuriteod.<sup>17</sup>

Järelikult lõpetati 2014. ja 2015. a Eestis KrMS §-de 200-205<sup>2</sup> alusel kriminaalmenetlus vastavalt 28 960 ja 29 407 kuriteos. Nendel aastatel registreeriti kokku vastavalt 37 787 ja 32575 kuritegu.<sup>18</sup> Seega, kuigi võimatu on välja arvutada, mitme kuriteo puhul oleks legaliteediprintsiibi piiramine kriminaalmenetluse seadustikus viinud olukorrani, et menetlust üldse ei alustatagi, võib öelda, et potentsiaalselt puudutab käesolev analüüs üle 3/4 Eestis registreeritud kuritegudest.<sup>19</sup>

Arvestades, et 2014. ja 2015. aastal lõpetati menetlus kokku vastavalt 28 960 ja 29 407 kuriteos, on konkreetsel alusel menetluse lõpetamise osatähtsus järgmine:

1. KrMS § 200<sup>1</sup> alusel – 45%; 35%
2. KrMS § 200 alusel – 41%; 52%
3. KrMS § 202 alusel – 9%; 7%
4. KrMS § 203<sup>1</sup> alusel – 3%; 3%
5. KrMS § 201, 203, 204, 205-205<sup>2</sup> alusel – 3%; 3%

Lähtudes menetleja käsutuses oleva ressursi kokkuhoiu eesmärgist on seega mõtet legaliteediprintsiibi piiramise võimalikkust kaaluda KrMS §-de 200<sup>1</sup>, 200 ning 202 puhul. KrMS § 203<sup>1</sup> osatähtsus võrreldes nimetatud kolme alusega on peaaegu olematu, kuid siin saab määravaks vajadus hoida kokku menetlusosaliste käsutuses olevaid ressursse,

---

<sup>17</sup> Siinkohal on 2015. aasta ülevaate lk-d 28 ja 29 vastuolulised. Lk 28 on märgitud, et avaliku menetlushuvi puudumise tõttu lõpetati 2471 kuritegu, lk 29 aga, et 2188 kuritegu. Tõenäoliselt on õige lk 29 olev arv.

<sup>18</sup> Mõlemas ülevaates lk 4.

<sup>19</sup> Tuleb siiski arvestada, et menetlus võidi lõpetada ka süütegudes, mis olid registreeritud eelmistel aastatel.

nagu on Juridica artiklis põhjalikult analüüsinud ka prokurör M. Nimmo.<sup>20</sup> Lisaks on KrMS § 203<sup>1</sup> puhul legaliteedipõhimõtte piiramise analüüs selgelt tulevikku vaatav, kuna kriminaalmenetluse lõpetamine leppimise tõttu on alates 2008. aastast saenenud suisa 9 korda.<sup>20</sup>

Kuna arutelud legaliteediprintsiibi võimalikust piiramisest on Eestis elavad olnud, on jõutud ka sinnani, et tehtud on konkreetseid ettepanekuid: oma arvamuse on selles küsimuses avaldanud TÜ õigusteaduskonna uurimisgrupp 2012. aastal ning prokurör M. Nimmo 2015. aasta Juridicas. Järgnevalt ongi nimetatud ettepanekud refereeritud, kuivõrd analüüsi lähteülesanne oli püstitatud selliselt, et TÜ õigusteaduskonna uurimisgrupi ettepanekutega tuleb arvestada. Käesoleva analüüsi autor uuris M. Nimmolt, kas tema poolt Juridicas toodud ettepanekud kajastavad tema enda või kogu institutsiooni seisukohti ning sai vastuseks, et artikkel on küll kirjutatud isiklikust seisukohast, kuid peegeldab ka teiste prokuröride hulgas praktikas esile kerkinud peamisi probleemkohti. Seega on M. Nimmo kui praktiku ettepanekud käesoleva analüüsi jaoks väga väärtuslikud. Lisaks kajastatakse järgnevalt ka legaliteediprintsiibi piiramise viisi vääртеomenetluses koos vastavate põhjendustega eelnõu seletuskirjast, kuivõrd see on esimene kord, kus Eestis on menetluse alustamisel legaliteediprintsiipi võrdlemisi laiaulatuslikult piiratud.

#### a. TÜ õigusteaduskonna analüüs 2012. aastast.

TÜ õigusteaduskonna analüüsis pakuti viitega Saksamaa, Austria ja Soome protsessiõigusele, et Eesti kriminaalmenetlusõiguses tasuks kaaluda teatud kuritegude puhul kannatanu taotluse nõude taastamist, selleks et riigi sekkumist isikute privaatsfääri kriminaalmenetlusega piirata ning riigi menetlusressurssi säästa. Kehtiv regulatsioon on küll lihtne ja selge, kuid pole piisavalt paindlik.<sup>22</sup> Teatud juhtudel võiks kannatanu taotluse asemel saada määravaks avalik huvi (nt juhul, kui kannatanu on sõltuvus- või abitusseisundis, nagu välja pakuti ka eespool viidatud seaduseelnõus 295 SE).<sup>23</sup> Samuti tehti analüüsis ettepanek kaaluda menetluse alustamisest keeldumise või menetluse alustamise piiramise võimalust olukorras, kus isikut kahtlustatakse paljude kuritegude toimepanemises. Sellisel juhul võiks anda menetlejale võimaluse juba algusest peale keskenduda karistuse mõistmise osas kaalukamate ja paremini

---

<sup>20</sup> M. Nimmo. Kriminaalmenetluse kohtustuslikkuse põhimõttest eemaldumise poolt- ja vastuargumente kriminaalmenetluse alustamise kontekstis. – Juridica 2015/7, lk 501.

<sup>21</sup> – 99 lõpetamist; 2015 – 934. Justiitsministeerium. Kuritegevus Eestis 2015. Arvutivõrgus: [http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/www.kriminaalpoliitika.ee/files/elfinder/dokumendid/kuritegevus\\_eestis\\_2015.pdf](http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/www.kriminaalpoliitika.ee/files/elfinder/dokumendid/kuritegevus_eestis_2015.pdf), lk 29.

<sup>22</sup> J. Ginter jt. Analüüs isikute põhiõiguste tagamisest ja eeluurimise kiirusest kriminaal menetluses.

Tartu: Tartu Ülikool 2013. Arvutivõrgus: [http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/www.kriminaalpoliitika.ee/files/elfinder/dokumendid/analus\\_isikute\\_pohioiguste\\_tagamisest\\_ja\\_eeluurimise\\_kiirusest\\_kriminaalmenetluses.pdf](http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/www.kriminaalpoliitika.ee/files/elfinder/dokumendid/analus_isikute_pohioiguste_tagamisest_ja_eeluurimise_kiirusest_kriminaalmenetluses.pdf), lk-d 29 ja 33; analüüs vastavate riikide reeglistikust samas, lk 24-26.

<sup>23</sup> Samas, lk 30. Ka käesoleva analüüsi autori käsutuses olevad siseministeeriumi ettepanekud sisaldavad mõtet, et teatud kuritegude puhul võiks kriminaalmenetluse alustamine sõltuda kannatanu huvist asja vastu (nt KarS § 121, § 199).

tõendatavate tegude uurimisele. Sellisel juhul peaks prokuratuuri teatisest üldjuhul piisama kindlustuses kahju hüvitamise nõude rahuldamiseks.<sup>24</sup>

#### b. M. Nimmo ettepanekud Juridicas

M. Nimmo leiab, et Eesti õiguskorras võiks legaliteediprintsiibi piiramist kriminaalmenetluse alustamisel tutvustada mõõdukalt, kuna arvestama peab ka ühiskonna hirmudega, et sellisel juhul võidakse alustamata jätta sellised menetlused, mille tegelikult peaks alustama. Ta märgib, et kriminaalmenetluse alustamata jätmist lubav normistik võiks esialgu sisaldada üksnes praktikas kõige enam kohaldatavaid aluseid, milleks on KrMS §-s 202 sätestatud alus kriminaalmenetluse lõpetamiseks avaliku menetlushuvi puudumise korral ja kui süü ei ole suur ning KrMS §-s 203<sup>1</sup> sätestatud alus kriminaalmenetluse lõpetamiseks leppimise tõttu.<sup>25</sup> Lisaks võiks kriminaalmenetluse alustamata jätmise alusena sätestada võimaluse jätta kriminaalmenetlus teise astme kuriteo puhul alustamata olukorras, kus kuriteo aegumiseni on jäänud vähem kui üks aasta ning kuriteo asjaolusid ja alustatava kriminaalmenetluse keerukust arvesse võttes on selge, et kriminaalasja ei ole võimalik enne kuriteo aegumistähtaaja saabumist edukalt lahendada.<sup>25</sup> Samuti võiks Juridica autori hinnangul kriminaalmenetluse seadustik sisaldada võimalust jätta menetlus alustamata ka olukorras, kus kuriteoteade teise astme kuriteo kohta on esitatud hiljem kui kolm aastat pärast kuriteo toimepanemist, kuid avalduses sisalduvast informatsioonist nähtub, et avalduse esitaja pidi avalduses nimetatud õigusrikkumise toimepanemisest olema teadlik juba kuriteosündmuse toimumise ajal ning sündmusest möödunud aja tõttu ei ole menetlejal enam võimalik kriminaalasja lahendamiseks vajalikke tõendeid koguda.<sup>26</sup>

#### c. Väärteomenetluse seadustiku 29. märtsi 2015. a täiendus

##### § 3<sup>1</sup>. Väärteomenetluse kohustuslikkuse põhimõte

- (1) Väärteo tunnuste ilmnemisel on kohtuväline menetleja kohustatud alustama ja läbi viima väärteomenetluse, kui tegu ei ole kohtuvälise menetleja veendumuse kohaselt vähetähtis või puuduvad käesoleva seadustiku §-s 29 sätestatud väärteomenetlust välistavad asjaolud.
- (2) Vähetähtsa väärteo korral ei pea väärteomenetlust alustama ja võib piirduda väärteo tunnustega teo toimepannud isiku suulise hoiatamisega.
- (3) Vähetähtsa väärteo korral ei pea väärteomenetlust alustama, kui väärteo toimepannud isiku väljaselgitamine on ebatõenäoline või kui menetluse läbiviimine oleks väärteo asjaolusid arvestades ebamõistlikult kulukas.

---

<sup>24</sup> Samas, lk 30.

<sup>25</sup> M. Nimmo. Kriminaalmenetluse kohustuslikkuse põhimõttest eemaldumise poolt- ja vastuargumente kriminaalmenetluse alustamise kontekstis. – Juridica 2015/7, lk 505-506. Ka käesoleva analüüsi autori käsutuses olevad siseministeeriumi ettepanekud sisaldavad menetluseelse lepitusinstituudi loomist. <sup>25</sup> Samas, lk 506.

<sup>26</sup> Samas, lk 506.



- (4) Väärtegu ei ole vähetähtis, kui väärteo toimepanemisega on tekitatud kahju või kui väärteoteates on osutatud tekitatud kahjule.

Eelnõu seletuskirja kohaselt põhjendati muudatust just sellisel kujul järgmiselt. Erandina legaliteedipõhimõttest kehtestab väärteomenetluse seadustikus sätestatav uus § 3<sup>1</sup> menetleja õiguse ise otsustada, kas karistusmenetluse alustamine on toimepandud väärteo asjaolusid arvesse võttes põhjendatud, vajalik ja mõistlik, st kas konkreetses olukorras on ikka põhjendatud riigi ressursside kulutamine vähetähtsa väärteo menetlemisele, kui teo toimepanija leidmine on lootusetu või menetlus ebamõistlikult kulukas.<sup>2728</sup> Kuigi normitehniliselt ei ole nimetatud säte eriti õnnestunud, nähtub seletuskirjast, et seadusandja on soovinud, et VtMS § 3<sup>1</sup> piiraks legaliteedipõhimõtet juhtudel, kui esineb lõikes 1 nimetatud vähetähtis väärtegu ning üks järgmistest tingimustest: menetleja veendumuse kohaselt piisab isiku suulisest hoiatamisest või väärteo toime pannud isiku väljaselgitamine on ebatõenäoline<sup>29</sup> või väärteomenetluse läbiviimine oleks teo asjaolusid arvestades ebamõistlikult kulukas.<sup>30</sup> Samas ei ole väärtegu vähetähtis, kui teo toimepanemisega on tekitatud kahju või kui väärteoteates on osutatud tekitatud kahjule (kuigi seletuskirja kohaselt ei ole otstarbekas seaduses sätestatud, kui suur see kahju peab olema).<sup>3132</sup>

##### 5. Analüüs eesmärgiga esitada konkreetsed ettepanekud legaliteediprintsiibi piiramiseks

Käesolevat analüüsi läbi viies leidis autor ennast olulise metodoloogilise probleemi ees: nimelt ei ole lähteülesande püstitus tema hinnangul tegelikkusega päris kooskõlas. Justiitsministeerium soovib legaliteediprintsiibi piiramist kriminaalmenetluse alustamisel kaaluda teadmise taustal, et Euroopas legaliteedipõhimõtet Eestile sarnasel kujul teistes riikides üldjuhul ei kasutata. Nii palju kui käesoleva analüüsi autori jõupingutused võrdleva analüüsi läbiviimisel lubavad järeldada, ei ole see päris nii. Nimelt on välja antud 19 EL riiki käsitlev analüüs kriminaalsüsteemide kohta, millest nähtub, et pea kõik analüüsi koostamisel osalenud riigid kasutavad kriminaalmenetluse

---

<sup>27</sup> Kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse 770 SE seletuskiri II, muudatusettepanek nr 17. Arvutivõrgus: [http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d5492f26-](http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d5492f26-d-42ad-83e4cce202a5524d/Kriminaalmenetluse%20seadustiku%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus/)

<sup>28</sup> [d-42ad-83e4cce202a5524d/Kriminaalmenetluse%20seadustiku%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus/](http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d5492f26-d-42ad-83e4cce202a5524d/Kriminaalmenetluse%20seadustiku%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus/).

<sup>29</sup> Kriminaalmenetluses eraldi alustamata jätmise põhjendusena tõenäoliselt mittekasutatav, kuivõrd menetluse alustamisest keeldumise raskuspunkt peaks siiski olema teo olemusel, mitte sellel, kui raske on toimepanijat välja selgitada.

<sup>30</sup> Puhtal kujul kriminaalmenetluses mittekasutatav, kuid KrMS § 202 sellega osaliselt arvestab. Menetluse alustamata jätmise raskuspunkt jällegi siiski eelkõige teo olemusel.

<sup>31</sup> Kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse 770 SE seletuskiri II, muudatusettepanek nr 17. Arvutivõrgus: [http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d5492f26-](http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d5492f26-d-42ad-83e4cce202a5524d/Kriminaalmenetluse%20seadustiku%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus/)

<sup>32</sup> [d-42ad-83e4cce202a5524d/Kriminaalmenetluse%20seadustiku%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus/](http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d5492f26-d-42ad-83e4cce202a5524d/Kriminaalmenetluse%20seadustiku%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus/).

Kriminaalmenetluse alustamata jätmise ei tohiks siiski ka väikese kahju tekkimise korral võimatu olla. On pigem küsitav, miks selline põhimõte väärteomenetluse seadustikus on.

alustamisel legaliteediprintsiipi.<sup>33</sup> Tõsi, *common law* riigid, kes EL-s on ilmselgelt vähemuses, sellest printsiibist ei lähtu ning seal on õiguskaitseorganitel väga suur diskretsiooniruum (midagi sarnast on raporti järgi ka Luksemburgi prokuröridel). Analüüsi koostamisel osalesid konkreetsete riikide õigusteadlased, mistõttu tegemist peaks olema täpse riikide nii norme kui ka praktikad kajastava ülevaatega (või siis vastupidi – mõnikord ei juleta midagi teistele riikidele välja ütelda, aga ärgem vast sellest eeldusest siiski lähtugem). Märkimist väärib, et ei Saksamaa ega Austria esindaja toonud selles analüüsis välja, et nende riikides sõltub menetluse läbiviimine teatud juhtudel kannatanu tahtest (kuigi see tõdemus on muidugi TÜ õigusteaduskonna poolt läbi viidud uuringu alusel väljaspool kahtlust); ainsad riigid, kelle esindajad seda konkreetset mainisid (peale traditsiooniliste *common law* riikide), olid Poola ja Sloveenia.<sup>34</sup> Seega, sellest uuringust tuleb välja, et suuremas osas EL jurisdiktsioonides kehtib kriminaalmenetluse alustamisel legaliteediprintsiip. See, kas edasi lõpetatakse menetlus oportuniteediprintsiibile viidates (või selle printsiibi mittetunnustamisel nt tõendite vähesusele viidates), on juba hoopis teine lugu. Sestap on küsitav, kas Eesti süsteemile ses osas on midagi ette heita.

Teine lugu on muidugi see, et paistab valitsevat kontseptuaalne segadus selles osas, mida tähendab üldse kriminaalmenetluse alustamine ja kes selle vajaduse üle otsustab.

Nimelt, kuigi Eestis ei ole enam menetluse algus seotud formaalse dokumendiga, oleme siiski võrreldes mitmete riikidega (nt *common law* riigid) väga formaalsed. Kõne all olevates riikides ei tunta tihti sellist nähtust nagu kriminaalmenetluse alustamine, vaid menetlus algab sujuvalt mingil hetkel, kus on pärast teatud toimingute tegemist jõutud arusaamale, et avalik huvi jm kriteeriumid nõuavad „menetluse alustamist“. Siis on loomulik, et oportuniteediprintsiibi rakendamise räägitakse alles juhtudel, kui prokurör otsustab vaatamata menetluse edasisele kulule mingil hetkel süüdistust mitte esitada. Hollandis,<sup>35</sup> muide, on esialgsete uurimistoimingute läbiviimine ja nende vajalikkuse üle otsustamine politsei pädevuses ning prokurörid alles liiguvad selles suunas, et taotleda täiendavat pädevust politsei üle järelevalve teostamiseks.<sup>36</sup> Prokurör omab laialdast diskretsiooni süüdistuse esitamisel, sh võimalust süüdistust mitte esitada avaliku huvi puudumise tõttu. Seega on oportuniteediprintsiibi kohaldamine kriminaalmenetluse alustamise Hollandis välja kujunenud praktika, mida

---

<sup>33</sup> K. Ligeti (ed). *Toward a Prosecutor for the European Union, Volume 1: A Comparative Analysis*. Hart Publishing: Oxford and Portland, Oregon, 2013. Riigid, kes selles analüüsis osalesid olid: Austria, Taani, Holland, Inglismaa, Eesti, Prantsusmaa, Saksamaa, Ungari, Iirimaa, Itaalia, Leedu, Luksemburg, Malta, Poola, Portugal, Rumeenia, Šotimaa, Sloveenia, Hispaania. Rootsi, seega 20 jurisdiktsiooni 19st liikmeriigist.

<sup>34</sup> Väljastpoolt EI-i leiab sarnase süsteemi Šveitsist. G. Gillieron. *Public Prosecutors in the United States and Europe. A Comparative Analysis with Special Focus on Switzerland, France, and Germany*. Springer, 2013, lk 25-26.

<sup>35</sup> Seda riiki kajastatakse tihti erialakirjanduses kui oportuniteedipõhimõtte rakendamise eeskujuriiki.

<sup>36</sup> P.J.P. Tak. *The Dutch Criminal Justice System*, 3rd Ed. Wolf Legal Publishers: the Netherlands, 2008, p. 45. Tegemist on küll üsna vana allikaga, kuid käesoleva analüüsi autor sai praktikutega rääkides kinnitust, et viidatud seisukoht on täiesti päevakohane.

prokuratuur üritab juhtida läbi arvukate uurimisasutustele tehtavate ettekirjutuste ning mida kannatanul on võimalik kriminaalmenetluse koodeksi alusel vaidlustada.<sup>37</sup>

Eelneva põhjal võiks kokkuvõtvalt märkida seda, et võrdlev analüüs käesolevas valdkonnas on küll äärmiselt vajalik, aga selle läbiviimisel peab olema väga tähelepanelik, sest oportuuniteedipõhimõtte sisu sõltub väga palju konkreetsest süsteemist. Samas, ressursikokkuhoiuvajadus jääb Eestis alles, mistõttu vaatamata sellele, kuidas süsteemid on üles ehitatud väljaspool, ei ole siin kohustust teiste eeskujuga järgida nii kaua, kui Eesti enda reeglilik kriminaalmenetluse alustamisel vastab eespool toodud põhimõtetele. Meie unikaalse süsteemi iseloomu arvestades on diskussioon jõudnud juba teatud tasemeni, mistõttu oleks vast asjakohane võtta arvesse eespool kajastatud Eestis tehtud ettepanekuid ja ka statistika ning asuda analüüsima, kas nende andmete alusel (või neist tuletades) on võimalik teha konkreetseid ettepanekuid legaliteediprintsiibi piiramiseks kriminaalmenetluse alustamisel.

Lähtudes eeltoodust on siiani Eestis aruteludest käinud läbi järgmised ettepanekud:

1. Siduda teatud juhtudel menetluse alustamine kannatanu taotlusega (sarnane SE 295 ettepanekuga).
2. Tuua sisse võimalus menetluse alustamisest keeldumiseks või menetluse alustamise piiramiseks olukorras, kus isikut kahtlustatakse paljude kuritegude toimepanemises.
3. Tuua menetluse alustamisest keeldumise alusena sisse KrMS § 202.
4. Tuua menetluse alustamisest keeldumise alusena sisse KrMS § 203<sup>1</sup>.
5. Tuua sisse võimalus jätta menetlus alustamata ka olukorras, kus kuriteoteade teise astme kuriteo kohta on esitatud hiljem kui kolm aastat pärast kuriteo toimepanemist, kuid avalduses sisalduvast informatsioonist nähtub, et avalduse esitaja pidi avalduses nimetatud õigusrikkumise toimepanemisest olema teadlik juba kuriteosündmuse toimumise ajal ning sündmusest möödunud aja tõttu ei ole menetlejal enam võimalik kriminaalasja lahendamiseks vajalikke tõendeid koguda.
6. Tuua sisse võimalus jätta kriminaalmenetlus teise astme kuriteo puhul alustamata olukorras, kus kuriteo aegumiseni on jäänud vähem kui üks aasta ning kuriteo asjaolusid ja alustatava kriminaalmenetluse keerukust arvesse võttes on selge, et kriminaalasja ei ole võimalik enne kuriteo aegumistähtaaja saabumist edukalt lahendada.

Lähtudes statistikast võiks legaliteediprintsiibi piiramist menetluse alustamisel kaaluda KrMS §-de 200<sup>1</sup>, 200, 202 ja 203<sup>1</sup> puhul. Aga tuleb rõhutada, et kõik eeltoodu on üksnes lähtepunkt, mitte järeldus, et just sellised alused võiksidki legaliteediprintsiibi piiramiseks kriminaalmenetluse seadustikus olemas olla, ja iga alus (nt KrMS § 200) seda individuaalselt olla ei saagi.

---

<sup>37</sup> Kusjuures, väga huvitav fakt: kui kannatanu on seda korra teinud, st esitanud vastava kaebuse apellatsioonikohtule, siis kohaldub automaatselt *ne bis in idem* põhimõte, mis tähendab, et uute asjaolude ilmnemisel tekib väga suuri probleeme menetluse avamisega.

**Esimene ettepanek** on tehtud selliselt, et siduda menetluse alustamine teatud kuritegude puhul **kannatanu taotlusega**. Ka seaduseelnõus SE 295 tehti sama ettepanek, kusjuures väljapakutud sõnastus oli järgmine: „Kui kriminaalmenetluse esemeks on ettevaatamatuse tõttu toimepandud teise astme kuritegu või tahtlikult toimepandud teise astme kuritegu, mille eest on karistusena ette nähtud kuni kolm aastat vangistust, ei alustata kriminaalmenetlust, kui puudub kannatanu või kui kannatanu või tema seadusjärgne esindaja ei ole esitanud kaebust kriminaalmenetluse alustamiseks või kannatanu ei soovi kriminaalasja menetlusest osa võtta leppimise tõttu.“ Erandina pakuti välja, et menetlust siiski alustatakse ka ilma kannatanu taotluseta, kui seda nõuab avalik huvi või kannatanu abitu või süüdlasest sõltuv seisund. Sarnane lahendus on teatud süütegude puhul meile kõige lähemal asetsevas riigis sisse seatud Soomes, kus teatud juhtudel menetlust ilma kannatanu kaebuseta ei alustata.<sup>38</sup> 295 SE ettepanek oli ilmselgelt liiga lai, kuna hõlmas ka kannatanuta süütegusid (arvatavasti oleks tulnud täpsustada, kas/et see hõlmab üksnes n-ö kannatanuga koosseise). Samuti hõlmas see süütegusid (nt KarS § 117), kus menetluse alustamine on alati seotud avaliku huviga (KarS § 117 puhul seetõttu, et kannatanu on surnud). Samas oli ettepanek teistpidi jälle liiga kitsas, kuna selle alt jäid eeldatavasti põhjendamatult välja teatud süüteod nende eest ette nähtud karistuse tõttu, eelkõige juhtudel, kui tegemist oli kvalifitseeritud koosseisuga (nt vargus sissetungimisega KarS § 199 lg 2 p 8, mis sissetungimise mõiste olemuse tõttu võib tähendada ka seda, et nt keegi sirutas korraks käe aknast sisse ja rabas akna lähedal olevalt laualt rahakoti; on küsitav, kas see on mingil viisil raskem tegu kui rahakoti äravõtmine nt kohvikus olevalt laualt (ja ühtlasi tegelikult ka etteheide KarS § 199 kvalifitseeritud koosseisu olemusele, aga see pole käesoleva analüüsi teema)). Samas, põhimõte, mida see eelnõu järgis ja mida tuleb tunnustada, on seaduse ühetaoline kohaldamine. Asi on nimelt selles, et kui sisse tuua kannatanu taotluse nõue, tekib paratamatult küsimus, milliste süütegude puhul seda teha ja milliste puhul mitte; ja kas võrdse kohtlemise põhimõtte seisukohalt on õige, kui sama raskusega süüteod (st sama karistust ettenägevad süüteod), mis on oma olemuselt kannatanuga süüteod, eristuvad seaduse tasandil selliselt, et ühe puhul on nõutud menetluse alustamiseks kannatanu nõusolek ja teise puhul mitte. Kui analüüsida kannatanu nõusolekut kui sellist, siis see on siiski kannatanupoolne lisapingutus (sh emotsionaalne koorem), võrreldes sellega, kui kannatanu ei pea menetluse alustamiseks ja selle läbiviimiseks nõusolekut andma, ja vastutus on seega läinud üle riigile.<sup>39</sup> Seetõttu tuleb asuda seisukohale, et kui koostada nimekiri kuritegudest, mille puhul on menetluse alustamiseks vajalik kannatanu nõusolek, peaks lähtuma objektiivsetest tingimustest. Kindlasti ei tohi vaheteo põhjuseks olla asjaolu, et teatud kuriteod on suures mahus peitkuriteod ja menetlus lõpetatakse nende puhul mingil hetkel niikuinii KrMS § 200<sup>1</sup> alusel ära, sest see tähendaks, et legaliseeritaks õiguskaitseorganite suutmatuse oma tööd teha. Tõsi, väärteomenetluse seadustikus on menetluse mittealustamine osaliselt seotud isiku väljaselgitamise võimatusega, kuid seda üksnes juhul, kui tegu on ise

<sup>38</sup>

Criminal

Investigation

Act.

Kättesaadav:

<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2011/en20110805.pdf>, Section 4.

<sup>39</sup> Seda põhimõtet järgides võiks asuda ka hoopis seisukohale, et on ebaõige nõuda kannatanu taotlust kui sellist kriminaalmenetluse alustamiseks, kuna kriminaalmenetlus ei ole oma olemuselt siiski pooltevaheline vaidlus.

vähetahtis.<sup>40</sup> Kindlasti ei tohiks vaheteo põhjus olla puhtstatistiline ka selles mõttes, et kannatanu nõusolek sõltuks sellest, kas tegemist on üldlevinud kuriteoga või mitte (ehk nt varguste ja kehalise väärkohtlemise puhul on nõusolek vajalik, kuna vastavaid kuritegusid registreeritakse suures mahus). Asjaolu, et teatud kuritegusid pannakse Eestis arvukamalt toime kui teisi, ei tohiks viia selleni, et nende koosseisude puhul saab kannatanu riigilt vähem kaitset. Seejuures võiks siin märkida, et KarS § 121 osas paistab probleem olevat ka ülekriminaliseeritus, mitte ainult asjaolu, et menetluse alustamisest pole võimalik keelduda. Nimelt on vaatamata karistusõiguse valdkonnas läbiviidud revisjonile olukord sama, mis enne karistusseadustikus ulatuslike muudatuste tegemist – näpistamine jm praktiliselt olematu kahjuga teod on ikka veel kuriteona karistatavad. Selline olukord vajaks uuesti tähelepanu alla võtmist ja arutamist.

Eelnevast lähtudes peaks arutlema selle üle, kas on üldse kohane ja võimalik koostada objektiivne nimekiri süütegudest, mille puhul menetluse alustamise eelduseks on kannatanu nõusolek. Üks variant oleks lähtuda KrMS §-s 203<sup>1</sup> sätestatud nimekirjast, kuid see oleks väga laiaulatuslik nimekiri ning vajab põhjalikku arutelu. Samas, asjaolu, et kannatanu nõusolekut teatud riikides nõutakse, ei ole iseenesest argument omaette. Eesti seadusandja peaks siiski arutlema selle üle, kuidas oma süsteemi raames kõige paremini tagada oma riigis kuriteo ohvriks langenute huvid. Ja veel, käesoleva analüüsi autor uuris Soome kolleegidelt, millises mahus menetletakse neil kuritegusid üksnes kannatanu taotlusel ning sai vastuseks, et tegemist on hääbuva regulatsiooniga. Soome kolleegid tõid selle põhjuseks mitu asjaolu. Esiteks on seadusandja üha enam teadlik süütegudest, mille puhul tuleb avalikku huvi menetluse läbiviimiseks alati eeldada (nt perevägivald) ning teiseks annab EL-st tulenev regulatsioon üha rohkem märku sellest, et on riigi kohustus kannatanu eest seista. Seega on nimekiri süütegudest, mida alustatakse üksnes kannatanu taotlusel Soomes kokku kuivanud (nt jäänud on veel kelmused) ning Soome advokaatide sõnul kuivab tõenäoliselt veelgi.

Eelnevast nähtuvalt on kriminaalmenetluse alustamise sidumine kannatanu nõusolekuga seotud märkimisväärsete raskustega ning võib olla argumendi tõttu, et riigi kohustus on siiski kannatanu kuriteo toimepanemise korral kaitsta, olla tänapäeval täiesti vastuvõetamatu. **Seega otsustas komisjon käesoleva analüüsi arutamise käigus selle ettepanekuga mitte edasi minna ning seega see ka lõplikult ettepanekutest välja jätta.**

**Teine ja kolmas ettepanek** on seotud praegu eksisteerivate menetluse lõpetamise alustega – KrMS §-d 202 ja 203. Kuigi tuleb tunnistada, et idee järgi võiks eriti § 202 sissetoomine menetluse alustamise piiranguna tuua kaasa ressursikokkuhoiu (KrMS § 203 osa on vähemalt statistiliselt pea olematu, mistõttu käesolev analüüs seda alust rohkem ei käsitle), tekib siiski küsimus, kas selle rakendamine praktikas on nii lihtne kui paistab. Probleem on nimelt seotud meie küllaltki range kriminaalmenetluse alustamise mõiste määratlusega, millest juba eespool oli juttu. Kui tahta välja selgitada, kas esineb KrMS §-s 202 sätestatud alus menetluse mittealustamiseks või tuleneb see

---

<sup>40</sup> Või nii on vähemalt sellest sättest võimalik aru saada. Nagu juba märgitud, on normitehniliselt tegemist äärmiselt ebaõnnestunud sättega.

alus hoopis KrMS §-st 199, tuleb sageli läbi viia hulk menetlustoiminguid. Kui neid juba läbi viima asutakse, siis on menetlus KrMS § 193 alusel alanud. Seejuures, ka menetluse mittealustamisel peaks alustamata jätmise teates ju tegema asjakohase järelduse kohaldatava sätte kohta ning ebaõige on KrMS § 202 alusel menetlust mitte alustada, kui tegelikult oleks pidanud viitama kriminaalmenetluse aluse puudumisele.<sup>41</sup> Vastasel juhul tekib kannatanul ka raskusi alustamata jätmise vaidlustamisega, kuna ta ei tea täpselt, milliseid argumente ta peaks kasutama selleks, et veenda õiguskaitseorganeid menetlust siiski alustama.

Vaatamata eespool kirjeldatud probleemide väljatoomisele käesoleva analüüsi autori poolt leidis ettepanek komisjonipoolse heakskiidu põhjendusel, et praktikute hinnangul esineb hulk tegusid, mille puhul on avaliku huvi puudumine võimalik välja selgitada ka üksnes nt kannatanu avalduse alusel, s.o ilma kriminaalmenetlust alustamata. Sellistel juhtudel ei teki tõepoolest probleemi sellega, et menetluse alustamise üle otsustamiseks peaks koguma tõendeid. Samas esineb hulk menetlusi, kus menetluse alustamise üle otsustamiseks peaks siiski tegema mõned menetlustoimingud. Seega võiks täiendavalt arutleda ka selle üle, kuidas sõnastada menetluse alustamisest keeldumise alus otstarbekuse tõttu selliselt, et menetlus oleks valdavas osades asjades, kus puudub avalik huvi, tõepoolest võimalik jätta alustamata, mitte lõpetada (nagu praegu) avaliku huvi puudumise tõttu. Seejuures tuleks tähelepanu pöörata KrMS §-s 193 sätestatule ja mõelda, kas ehk anda prokuratuurile volitus teha teatud toiminguid ilma, et menetlus ametlikult algaks. Lisaks peaks mõtlema sellele, mis praegu takistab prokuratuuri lõpetamast alles pooleldi uuritud asja, mille puhul on selge, et ka edasine uurimine ei kinnita avalikku huvi. Põhimõtteliselt peaks ju ressursikulu vahe olema olematu juhtudel kui a.) menetlust ei alustata, kuna puudub avalik huvi, kuid selle asjaolu kinnitamiseks tehakse mõned jõupingutused (ei saa öelda, et toimingud, sest see läheks automaatselt vastuollu KrMS §-ga 193) ja b.) menetlus küll alustatakse, kuid pärast samu jõupingutusi leiab kinnitust, et tegemist on avaliku huvi puudumisega. Oluline vahe on sellisel juhul pigem statistiline (kuid see ei tohiks olla eesmärk omaette) ning mingil määral on menetluse mittealustamine soodsam ka inimesele, sest paraku ei saa me üle ega ümber asjaolust, et süütuse presumptsioonil paistab ühiskonna jaoks olema veidi teine tähendus kui see, mis on põhiseaduses sätestatud. Tõsi, ressursikulu vahe on selgelt olemas sellistes asjades, kus üksnes nt kannatanu avalduse alusel on võimalik menetluse mittealustamise otsustuseni jõuda ning täiendavaid tõendeid koguma ei pea.

Revisjonikomisjoni koosolekul arutleti ka selle üle, kuidas tagada, et menetluse alustamata jätmise oportuunitediprintsiibi alusel riivaks võimalikult vähe teo toime pannud isiku huvisid ja kannatanu huvisid. Samuti arutleti selle üle, kuidas vältida võimalikke õiguskaitseorganitepoolseid kuritarvitusi (nt soov jätta alustamata ebameeldivad, tundlikud asjad) ning muuta süsteem võimalikult läbipaistvaks. Leiti, et menetluse alustamata jätmisel ei tohiks viidata isiku süü suurusele, vaid panna põhirõhk avaliku huvi puudumisele. Samuti leiti, et kannatanul peaks olema õigus esitada vastava otsustuse peale kaebus süüdistuskohustusmenetluse raames. Lisaks leiti, et kaaluda võiks süütegude nimekirja koostamist, mille puhul üldse võib kriminaalmenetluse

---

<sup>41</sup> E. Kergandberg, P. Pikamäe (koost.). Kriminaalmenetluse seadustiku kommenteeritud väljaanne. Juura: Tallinn, 2012, § 202 komm 1.2, selline järeldus kriminaalmenetluse lõpetamise kontekstis.

oportuniteediprintsiibi alusel alustamata jätta. Pakuti välja, et sellisteks süütegudeks võiks olla KrMS §-le 202 sarnaselt üksnes teise astme süüteod ning orientiiriks selles osas, milliste süütegude puhul on alati olemas avalik huvi, võiks olla nt riigi peaprokuröri juhis KrMS §-de 202, 203 ja 203<sup>1</sup> rakendamiseks.<sup>42</sup> Iseenesestmõistetavalt tuleb selline nimekiri siiski kriminaalmenetluse seadustikus sätestada, mitte jätta täidesaatva võimu otsustada selleks, et tagada menetluse alustamata jätmise praktika ühetaolisus ning kontrollitavus kohtuvõimu poolt.

Kui eelneva valguses paralleelselt analüüsida KrMS § 202 ning pakkuda välja, mis võiks olla takistuseks n-ö pooleldi uuritud asja lõpetamiseks oportuniteedipõhimõtte alusel, siis tuleb tõdeda, et see on arvatavasti ühelt poolt kahtlustatava nõusolek, õigemini selle puudumine, teiselt poolt võib selleks olla ka üliagar prokurör. Kahtlustatava nõusoleku saamise takistuseks on omakorda tõenäoliselt kaks asjaolu. Esiteks see, et KrMS §-ga 202 kaasneb alati kohustuse seadmine isikule ja teiseks, teatud juhtudel see, et isik ei ole põhimõtteliselt nõus menetluse lõpetamisega, vaid taotleb enda õigeks tunnistamist. Kui kaaluda kriminaalmenetluse alustamata jätmise võimalikkust oportuniteediprintsiibile viidates, võiks ühtlasi kaaluda ka, kas **KrMS §le 202 võiks lisada alternatiivi, mille puhul võib menetluse lõpetada ka ilma isiku nõusolekuta.** Sellisel juhul küll kindlasti ilma talle kohustusi panemata ning ilma tema süüle viitamata, sest vastasel korral peaks tagasi pöörduma tema nõusoleku küsimise juurde. Menetluse uuendamine ei oleks sellisel juhul võimalik (ei tule ette olukorda, kus isik jätab kohustuse täitmata) ning kaebamisvõimalus peaks olema süüdistuskohustusemenetluse kaudu tagatud. KrMS § 202 ja uue loodava lõpetamise aluse suhe peaks loogiliselt võttes olema selline, et viimasega saaksid prokurörid lõpetada menetluse n-ö kõige ebaolulisemate süütegude puhul. Sest kui KrMS § 202 sätestab kohustuse panna isikule ka mingi kohustus, uus menetluse lõpetamise alus aga mitte, siis loogiliselt järeldub, et KrMS § 202 alla langevad avaliku huvita, kuid veidi raskemad süüteod. Märkida tuleb, et käesolevat analüüsi arutades tehti komisjonis ettepanek mõelda ka selle üle, **kas KrMS § 202 peaks endas hõlmama üksnes teise astme kuritegusid või võiks sellesse nimekirja kaasata ka teatud esimese astme süüteod** (nt siduda nimekiri nende süütegude nimekirjaga, mille puhul võib kokkuleppemenetlust kohaldada). Seegi on edasist arutamist vääriv, kuid samas uue aluse puhul võiks piirduda siiski teise astme kuritegudega (juba seetõttu, et isikule mingeid kohustusi ei panda).

Komisjoni koosolekul tehti ettepanek, et üliagarate prokuröride puhul võiks aidata kohtule võimaluse andmine kriminaalmenetluse lõpetamiseks KrMS §-le 202 viidates kohtumenetluse käigus. Leiti, et sellise otsustuse võiks kohus teha nii kohtu alla andmise staadiumis, jooksvalt kui ka nõupidamistuppa siirdudes. Kõrvale toodi asjaolu, et vääртеomenetluse seadustikus selline võimalus juba on ning puudub põhjus, miks sama ei võiks sätestada kriminaalmenetluse seadustikus. Kontrolli kohtu tegevuse üle aitab sellisel juhul tagada edasikaebeõigus. Ühtlasi võiks selliste kaasuste jõudmine kõrgema astme kohtute ette aidata ühtlustada praktikat KrMS § 202 valdkonnas, kuigi

---

<sup>42</sup> Pakuti välja ka, et see nimekiri võiks hoopis olla seotud nende süütegude nimekirjaga, mille puhul võib asja lahendada kokkuleppemenetluses, kuid selline nimekiri ei sobi seetõttu, et kokkuleppe võib sõlmida ka esimese astme kuritegude puhul.

tuleb tõdeda, et mingil määral on see ühtlustumine juba tänu riigi peaprokuröri juhistelev toimunud.

**Neljas ettepanek**, mida toetab ka siseministeerium, on menetluseelne lepitus. Selle idee mõistlikkusele on raske vastu vaielda, kuivõrd see aitab selgelt kokku hoida nii riigi kui ka menetlusosaliste ressursse. Iseasi on, mil viisil see toimuma peaks, sest eelduslikult ei saaks see olla sama formaalne, nagu praegu KrMS § 203<sup>1</sup> alusel läbi viidav lepitusmenetlus. Vastasel juhul oleks ressursikulu sama suur kui praegugi. Samas ei tohiks jätta tähelepanuta, et mitte iga teo puhul ei saa sellist lepitamist toimuda – nt korduva plevägivallatseja puhul on vaieldamatult olemas avalik huvi asja menetleda ning nõrgemas positsioonis kannatanut ei tohiks siin panna fakti ette, et ta peab teo toimepanijaga lepitust otsima. Kuivõrd Justiitsministeeriumi töötajate hulgas on inimesi, kes omavad põhjalikku ülevaadet lepitusmenetlusest, sh selle toimimisest välisriikides, siis komisjoni koosoleku käigus otsustati, et käesolev analüüs lepitust kui sellist põhjalikumalt ei puuduta.

**Viies ettepanek** on seotud menetluse alustamisest keeldumisega seoses peatselt saabuva aegumistähtpäevaga. Kuigi see ettepanek on oma olemuselt tunnustamist väärt oma julguse ja innovatiivsuse tõttu, on käesoleva analüüsi autoril sellele siiski kaks vastuväidet, mida peaks arvestama. Esiteks, kas see ei oleks mitte vastuolus karistusseadustikus sätestatud aegumistähtaegadega, kuna lühendaks teatud juhtudel seal sätestatud 5-aastase tähtaja aasta või poole (oleneb, kuhu vastav termin seada) võrra lühemaks. Teiseks, kuna see piiraks menetlust üksnes keerukamates (ja tõenäoliselt raskemates) asjades, võrreldes lihtsamate (ja eelduslikult kergemate asjadega), siis see tähendaks sisuliselt, et raskemate asjade puhul oleks teo aegumistähtaeg lühem kui kergemates asjades, mis ei ole mõistlik ja põhjendatud. Praktikas võib olukord siiski samale tulemusele viia – keerulises asjas menetlus venibki kuni aegumistähtaeg saabub – aga seda ei tohiks omalt poolt seadustada. Teiselt poolt võib aga omakorda esitada argumendi, et kui juba selgelt paistab välja, et menetlusega ei jõuta kuhugi, miks siis üldse selle toimetamisele ressursi raisatakse. Komisjoni koosolekul leiti, et just viimane seisukoht väärib toetamist ning sooviti ettepanekuga edasi minna.

**Kuues ettepanek** on seotud tõendite kogumise võimatusega olukorras, kus kannatanu on kuriteoteatega põhjendamatult viivitanud. Iseenesest on ettepanek kaalumist väärt, kuid see võib minna vastuollu juba eespool toodud põhimõttega, mille kohaselt toimetab kriminaalmenetlust siiski riik ning menetluse toimetamine ei ole kannatanu taotlusest sõltuv.

Komisjoni koosolekulul leiti, et **viienda** ja **kuuenda** ettepanekuga seoses tuleks eelistada just viiendat ettepanekut, kuivõrd see ei seosta menetlust kannatanu taotluse kohustuslikkusega. Seega tehti ettepanek kriminaalmenetluse seadustikku sisse tuua võimalus jätta kriminaalmenetlus teise astme kuriteo puhul alustamata olukorras, kus kuriteo aegumiseni on jäänud vähem kui pool aastat/üks aasta<sup>43</sup> ning kuriteo asjaolusid

---

<sup>43</sup> Tuleb tõdeda, et see on suur otsustamise koht – kas soovitakse probleemi lahendamist alustada tagasihoidlikumalt või julgemalt. Keerukates asjades ei ole menetluse tulemust tõenäoliselt võimalik ka aastaga saavutada.



ja alustatava kriminaalmenetluse keerukust arvesse võttes on selge, et kriminaalasja ei ole võimalik enne kuriteo aegumistähtaja saabumist edukalt lahendada. See aitaks mingil määral vähendada prokuratuuri poolt viidatud probleemi, et tsiviilasja n-ö kindlustamiseks esitatakse mingil hetkel igaks juhuks ka kuriteoteade. Kannatanul peaks sellisel juhul olema õigus menetluse alustamata jätmist vaidlustada süüdistuskohustusmenetluses, kuivõrd aegumistähtaja arvutamine võib olla väga keeruline ning asja keerukus on üldse hinnanguline mõiste, mis võimaldab õiguskaitseorganitepoolset väga laia tõlgendamist. Seega oleks kannatanu huvisid arvestav allutada selline lõpetamine siiski kohtulikule kontrollile.

6. Ettepanekud kriminaalmenetluse seadustiku muutmiseks seoses legaliteediprintsiibi piiramisega kriminaalmenetluse alustamisel ja oportuuniteediprintsiibi laiendamisega menetluse lõpetamisel

1. Jätta edasise arutelu alt välja võimalus kriminaalmenetlust mitte alustada ilma kannatanu nõusolekuta.
2. Minna edasi aruteluga piirata kriminaalmenetluse alustamist oportuuniteediprintsiibiga KrMS § 202 mõttes. Menetluse alustamata jätmisel ei tohiks viidata isiku süü suurusele, kuivõrd sellist järeldust ei saa menetleja teha ilma menetlust alustamata. Samas, tuleks kaaluda, kas menetluse alustamata jätmise otsust on ikkagi võimalik teha ilma menetlustoiminguid tegemata (ja seega menetlust alustamata). Seejuures võiks mõelda selle üle, kas teatud menetlustoiminguid (nt potentsiaalse kahtlustatava ja kannatanuga „rääkimist“) võiks läbi viia ilma menetlust alustamata. Igal juhul peaks kannatanule olema tagatud võimalus kaevata menetluse alustamata jätmise peale. Seejuures peaks kannatanule kindlasti olema teada, mis põhjusel jäeti menetlus alustamata, sest vastasel juhul ei saa ta vastavale otsustusele argumenteeritult vastu vaielda.
3. Mõelda KrMS §-le 202 ka menetluse lõpetamise kontekstis – ehk laiendada menetluse lõpetamise võimalust juhtudele, kus isik ei pea endale kohustust võtma ja seega pole vaja nõuda ka tema nõusolekut. Selleks võiks luua eraldi menetluse lõpetamise aluse (jättes KrMS § 202 sisuliselt samaks), kus puuduks viide isiku süü suurusele. Isikul peaks menetluse lõpetamise peale olema võimalik esitada kaebus süüdistuskohustusmenetluses.
4. Samuti võiks mõelda selle peale, kas KrMS § 202 peaks kohalduma üksnes teise astme süütegudele või oleks mõistlik laiendada kohaldatavust ka esimese astme kuritegudele, seejuures nt sidudes nimekiri nende süütegude nimekirjaga, mille puhul võib kokkuleppemenetlust kohaldada.
5. Kaaluda, kas võiks kohtutele anda volituse lõpetada menetlus KrMS § 202 alusel ka kohtumenetluses.
6. Vaadata üle lepitamise instituut kriminaalmenetluse seadustikus – küsimus sellest, kas ei võiks sisse tuua menetluseelset lepitust, mis ei peaks olema nii formaalne

nagu KrMS §-s 203<sup>2</sup> sätestatud lepitusmenetlus, kuid mis samas arvestaks kannatanu huvidega.

7. Kaaluda seadusesse sellise sätte lisamist, mille alusel on võimalus jätta kriminaalmenetlus teise astme kuriteo puhul alustamata olukorras, kus kuriteo aegumiseni on jäänud vähem kui pool aastat/üks aasta ning kuriteo asjaolusid ja alustatava kriminaalmenetluse keerukust arvesse võttes on selge, et kriminaalasja ei ole võimalik enne kuriteo aegumistähtaja saabumist edukalt lahendada. Sellise otsustuse vaidlustamine peaks olema võimalik süüdistuskohustusmenetluses.

8. Viimane ettepanek on käesoleva revisjoni väline, kuid siiski tungivalt soovitatav: vaadata uuesti üle KarS § 121 koosseis, et vähendada ülekriminaliseeritust selle koosseisu puhul.