

Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus

- I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk
- II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid
- III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused
- IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused ja nende mõjud
 - a. Kriminaalmenetluse täielikult digitaalselt läbiviimise võimatus
 - b. Digitaalsete tõenditega seonduv ebahütlane menetluspraktika
 - c. Legaliteediprintsiibi erandite ebapiisavus
 - d. Dubleerimine tõendite kogumise vormistamisel
 - e. Eeluurimiskohtuniku funktsioonide ebaselgus
 - f. Kriminaalmenetlust tagavate meetmete süsteemi puudused
 - g. Kriminaalmenetluses tähtaegade arvutamise probleemid
- V. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk

1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Eesti kriminaalmenetlusõiguse seni suurim reform toimus 2004. aastal, kui jõustus tänaseni kehtiv kriminaalmenetluse seadustik (edaspidi *KrMS*) ning tunnistati kehtetuks kriminaalmenetluse koodeks¹. 2011. aastal täiendati oluliselt *KrMS*-i kohtumenetluse osa ning täiustati kohtumenetluse võistlevuse põhimõtet.² 2016. aastal jõustusid *KrMS*-i muudatused, millega parandati isikute põhiõiguste- ja vabaduste kaitset kriminaalmenetluse läbiviimisel,³ millega viidi osaliselt ellu ka käesoleva revisjoni aluseks oleva Tartu Ülikooli 2013. aasta analüüsi ettepanekud.

Käesoleva väljatöötamiskavatsuse (edaspidi *VTK*) eesmärgiks on süsteemne *KrMS* analüüs kohtueelse menetluse perspektiivist. Lisaks *KrMS*-i põhimõttelisematele muudatustele, on *KrMS*-i alates 2004. aastast muudetud mitukümmend korda, lahendades üksikuid probleeme ja reageerides Euroopa Liidu õigusest tulenevatele vajadustele, mis paratamatult on muutnud seaduse teksti ka hüplikuks ning kohati ebasüsteemseks. Samuti on viimase 10 aasta jooksul muutunud infotehnoloogilised võimalused, mida kehtiv seadus suurel määral arvesse ei võta. Senine menetlus- ja kohtupraktika on näidanud, et mitmed *KrMS*-i väljatöötamise ja muutmise ajal tehtud valikutest ei pruugi enam asjakohased ja otstarbekad olla, vaid tuleks uuesti hinnata nende põhjendatust ja neid vajadusel muuta, millega on võimalik säästa nii menetlusosaliste kui ka menetlusasutuste ressursse, samas mitte kahjustades isikute põhiõiguseid.

Nende probleemide lahendamiseks algatas Justiitsministeerium 2016. aasta alguses kriminaalmenetluse revisjoni, mille tarbeks loodi justiitsministri käskkirjaga revisjonikomisjon, kuhu kuuluvad Riigikohtu, Õiguskantsleri kantselei, Eesti Advokatuuri, Prokuratuuri ja Siseministeeriumi esindajad ning korraldati riigihange ekspertide leidmiseks, kelle poolt teostatud analüüsidele käesolev *VTK* tugineb. Ekspertide analüüsid arutati sisuliselt läbi ja kiideti heaks revisjonikomisjoni koosolekutel. Ehkki *VTK* põhineb ekspertide analüüsidel, ei ole kõik analüüsid esitatud ettepanekud ja teemad *VTK*-s kajastatud, sest lõpliku valiku *VTK*-sse minevate teemade osas tegi Justiitsministeerium, arvestades revisjonikomisjoni arvamusi. *VTK*-s on seetõttu esitatud üksnes teemad, mille puhul revisjonikomisjonis kerkis üles vähem põhimõttelisi eriarvamusi. *VTK*-s esitatud konkreetsete ettepanekute põhjalikumad tutvustused ja selgitused on kirjas samuti analüüsid.

¹ Kriminaalmenetluse seadustik, RT I 2003, 27, 166

² Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus RT I, 23.02.2011, 1

³ Kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seadus, RT I, 19.03.2015, 1

Käesolev VTK on osa kriminaalmenetluse revisjoni esimesest etapist, mis on planeeritud kestma kuni 2017. aasta teise pooleni ning mille raames on kavas ellu viia need revisjoni käigus väljapakutavad muudatused, mis ei nõua süsteemseid muudatusi ja ümberkorraldusi seadustiku tekstis, vaid on vajalikud kriminaalmenetluse kuluefektiivsuse saavutamiseks ning on võimalik ellu viia olemasoleva seadustiku raames väheste muudatuste tegemisega. Samas võivad ka osad käesolevas VTK-s väljapakutud teemadest (eelkõige digitaalsele kriminaalmenetlusele üleminek) jääda tegelikult elluviimiseks revisjoni teise etappi (2018-2020) ning nende teemade valik sõltub VTK-le esitatavast tagasisidest.

Väljatöötamiskavatsuse eesmärgiks on leida lahendused järgmistele probleemidele:

1) Kriminaalmenetluse täielikult digitaalselt läbiviimise võimatus

Kriminaaltoimikut peetakse täna paberandjal köidetuna, samas hiljem moodustatavat kohtutoimikut võib pidada ka täielikult või osaliselt digitaalsena. Kriminaalmenetluses täna *de facto* digiformaadis peetav osaline toimik ei oma õiguslikku tähendust ning kujutab endast sisuliselt paralleelselt peetavat osaliselt dubleerivat digitaalset abitoimikut. Tänapäevaks on tekkinud paberandjal toimiku ja digitaalse toimikupidamise **hübriidsüsteem**, mis on menetlusressurssi rohkem koormav kui oleks kas üksnes paber või üksnes digimenetlus. Lähteülesandes ette nähtud ressursisääst ja menetlus efektiivsus saavad tekkida üksnes nn. hübriidsüsteemist loobumisega ning ühemõtteliselt täisdigitaalsele kriminaalmenetlusele üleminekul.

Digitaalsele menetlusele üleminek võimaldab kokku hoida menetlustele kuluvat tööjõu ning rahalist ressurssi ja vähendada pabertoimikute haldamisega kaasnevat tarbetut bürokraatiat. Digitaalne menetlus võimaldaks muuhulgas mitmetes olukordades loobuda määruse koostamise nõudest olukordades, kus sisuline otsustus on võimalik teha automaatselt valikuga infosüsteemis. Samuti oleks digitaalse tõendite haldamise süsteemi abil võimalik suurendada uurimisasutuste ja prokuratuuri koostööd, võimaldades neil samaaegselt sama kriminaalasjaga töötada. Kahaneks ka vajadus koostada uurimistoimingute protokolle, mille asendamiseks piisaks metaandmete abil sisukorrastatud salvestistest, samuti oleks tunnistajate ja kannatanute poolne ütluste andmine võimalik paljudel juhtudel asendada digitaalselt allkirjastatud dokumendiga, mis säästaks nii uurimisasutuste kui ka menetlusosaliste aega.

Need muudatused vajavad kehtiva kriminaalmenetlusõiguse põhimõtete ja sellest lähtuvalt ka menetluspraktika muutmist, kuna kehtiv kriminaalmenetluse seadustik on koostatud lähtuvalt eeldusest, et kriminaalmenetluse toimingud saavad toimuda üksnes menetlusosaliste füüsilise kohaloluga ning paberdokumentide vormistamisega

Täisdigitaalsele kriminaalmenetlusele üleminekuks on loodud tugev baas juba olemasolevate kriminaalmenetluse infosüsteemide näol (näiteks POLIS, Kairi, JÄTIS, KrMR, KrHIS, VangIS, TäitIS, AET jne.) mis suhtlevad omavahel e-toimiku infosüsteemi vahendusel. Digitaalne toimik oleks vajalikus ulatuses integreeritud kõigi olemasolevate infosüsteemidega ja võimaldaks teostada kõiki kriminaalmenetluse toiminguid digitaalselt. Praktikute hinnangul luuakse juba täna enam kui 90% kriminaaltoimikutesse lisatavatest dokumentidest digitaalselt.

Seni ei ole teadaolevalt veel ükski Euroopa kohus loobunud pabertoimikutest ning Eestist võib seega saada esimene riik Euroopas (või ka maailmas) kes läheb üle täisdigitaalsele kriminaalmenetlusele. Samas on väga mitmed riigid juba alustanud digitaalsele kriminaalmenetlusele üleminekuga. Kõige kaugemale on selles analüüsi andmetel jõudnud Saksamaa ja Ühendkuningriik. Saksamaa Liitvabariigi Justiitsministeerium on 2014. aastal esitanud seaduseelnõu projekti elektroonilise toimiku sisseviimiseks kriminaalasjades ning seaduseelnõu rakendussätte kohaselt peaks üleminek digitaalsele kriminaalmenetlusele olema toimunud 1. jaanuariks 2024. Ühendkuningriigi justiitsminister on 2013. aastal käinud välja plaani UK kohtute täisdigitaliseerimiseks aastaks 2016.

2) Digitaalsete tõenditega seonduv ebahütlane menetluspraktika

Kuigi KrMS põhimõtteliselt võimaldab digitaalse teabetalletuse vormis olevate tõendite kasutamist, puuduvad seaduses praktiliselt täielikult erisätted selliste tõendite kogumise, käitlemise ja kasutamise kohta. Eriregulatsiooni puudumise tõttu rakendatakse menetlusreegleid, mis on algselt mõeldud olemuselt teistsuguste tõendite jaoks ning mille kohaldamine digitaalsetele tõenditele nõuab menetluseaduse tõlgendamist viisil, mille kooskõla õigusselguse põhimõttega on küsitav. Asjassepuutuva regulatsiooni puudumine on kaasa toonud kaootilise menetluspraktika ja ka põhimõttelisi rakendusprobleeme. Arvestades asjaolu, et digitaalsete teabetalletuste kasutamine on juba praegu olulisel kohal enamikes kriminaalasjades ning selle osatähtsus kindlasti kasvab, on vajalik tõendamisõiguse kaasajastamine digitõendeid puudutavas osas.

3) Legaliteediprintsiibi erandite ebapiisavus

Eestis on üldine kohustus kuriteo asjaolude ilmnemisel kriminaalmenetlus alustada. KrMS näeb küll ette erinevad alused kriminaalmenetluse mittealustamiseks, kuid reeglina kohalduvad need olukordades, kus kriminaalmenetluse läbiviimine ei olekski võimalik – nt kui puuduvad kuriteo tunnused, kahtlustatav on surnud, kuritegu on aegunud jms. Kehtiva seaduse järgi jäetakse kriminaalmenetlus jäetakse alustamata või lõpetatakse, 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 418¹ 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 436¹–436⁶ 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 riigituludesse (KrMS §-d 199 lg 2 ja 219).

Samas ei ole võimalik kriminaalmenetlust jätta alustamata olukorras, kus menetluseelse lepituse kohaldamisega oleks võimalik osapoolte vaidlused lahendada ning vajadust riikliku reageerimise järgi ei oleks (näiteks on varavastase süüteoga tekitatud kahju juba kannatanule hüvitatud ning asjaoludest tulenevalt oleks menetlus võimalik lõpetad lepituse teel).

Samuti puudub võimalus kriminaalmenetlus alustamata jätta olukorras, kus on selge, et aegumistähtaja peatse saabumise tõttu ei ole võimalik kriminaalasja kohtusse saata, mis võib kaasa tuua tarbetu menetlusressursi kasutamise, kuigi on teada, et enne asja kohtusse jõudmist või kohtumenetluse käigus tuleb kriminaalasi aegumise tõttu lõpetada.

Lisaks oleks vaja üle vaadata ka KrMS § 202, kuivõrd kehtivas sõnastuses ei võimalda see säte lõpetada menetlust avaliku huvi puudumisel juhul, kui puudub süüdlase nõusolek. Samuti ei näe kriminaalmenetluse seadustik ette võimalust lõpetada menetlus KrMS § 202 alusel kohtumenetluses kohtu initsiatiivil ja ilma prokuratuuri nõusolekuta. Need põhjused võivad aga iseseisvalt või koostöös viia olukorrani, kus vähetähtsat süütegu arutatakse vahel isegi kuni Riigikohtuni välja, millega kulutatakse olulises hulgas ressursse vaatamata sellele, et teo asjaoludest lähtuvalt riigil tegelikult huvi sellist menetlust läbi viia ei oleks.

4) Dupleerimine tõendite kogumise vormistamisel

Kriminaalmenetluses ei ole teatud tõendite (uurimistoimingute) puhul nende vormistamisele kuluv ressurss proportsionaalne nende vorminõuete järgimisest tuleneva kasuga. KrMS-i jõustumisega 2004. aastal toodi Eesti kriminaalkohtumenetlusesse tõendite vahetu uurimise põhimõte (§ 15), mis muuhulgas tähendab, et kõiki kohtueelses menetluses kogutud tõendeid (nt ülekuulamisprotokolle) ei saa üldkorras toimivas kohtumenetluses arvestada. Osalt seetõttu, aga osalt ka uutest

kommunikatsioonitehnoloogia võimalustest tingituna, on tõusetunud küsimus tõendite vormistamisega seotud paberbürookraatia vajalikkusest.

5) Eeluurimiskohtuniku funktsioonide ebaselgus

Alates 01.09.2016 kasvab eeluurimiskohtunike töökoormus oluliselt seoses KrMS-i muudatuste jõustumisega.

Riigikohtu kriminaalkolleegium on lahendis nr 3-1-1-41-08 toonitanud, et eeluurimiskohtuniku ülesandeks on garanteerida kriminaalmenetluse raames menetlustoimingute tegemisel täiendav põhiõiguste kaitse. Seetõttu vajab otsustamist, millised ülesanded peaksid kohtueelses kriminaalmenetluses kuuluma eeluurimiskohtunikule ning kas eeluurimiskohtuniku positsioon vajaks konkretiseerimist (s.o. et see ei oleks pelgalt lisaülesandeks kriminaalasjade sisulise arutamise kõrval süüdistusmenetluses).

6) Kriminaalmenetlust tagavate meetmete süsteemi puudused

2015. a kevadel jõustusid KrMS muudatused, mis viisid Eesti õiguse kooskõlla Euroopa Liidu liikmesriigis tehtud vahistamise asemel alternatiivse tõkendi kohaldamise otsuse vastastikuse tunnustamise ja täitmise regulatsiooniga (raamotsus 2009/829/JSK Euroopa Liidu liikmesriikides vastastikuse tunnustamise põhimõtte kohaldamise kohta järelevalvemeetmete rakendamise otsuste kui kohtueelse kinnipidamisega seotud alternatiivse võimaluse suhtes). Raamotsus loetleb tagavate meetmetena järgmised kohustused:

- 1) kohustus teavitada täitva riigi pädevat asutust mis tahes elukohamuutusest eelkõige selleks, et saada kätte kutse;
- 2) kohustus mitte siseneda taotleva või täitva riigi teatavatesse paikadesse või kindlaksmääratud piirkondadesse;
- 3) kohustus viibida vajaduse korral kindlaksmääratud aegadel kindlaksmääratud kohas;
- 4) kohustus, mis sisaldab piiranguid täitva riigi territooriumilt lahkumise kohta;
- 5) kohustus ilmuda kindlaksmääratud aegadel konkreetse asutusse;
- 6) kohustus vältida kontakte konkreetsete isikutega, kes on seotud väidetavalt toime pandud kuriteoga.

Võrreldes ülalviidatud loeteluga on Eestis kohaldatavate vahistamise alternatiivsete tagavate meetmete valik kasin. 01.09.2016 jõustuvate KrMS muudatuste valguses, mis oluliselt lühendavad vahistuse lubatavaid tähtaegu, on vahistuse alternatiivide olemasolu aga väga oluline. KrMS 4. peatüki 1. jagu näeb lisaks vahistamisele ette võimaluse kohaldada elukohast lahkumise keeldu, kaitsevälase järelevalvet, kautsjoni ning vahistamise asendamist elektroonilise valvega. Asjakohastest muudest meetmetest võib välja tuua KrMS 4. peatüki 2. jaos sätestatud ametist kõrvaldamise ning kannatanu kaitseks kohaldatava ajutise lähenemiskeelu. Seega on tõenäoline, et ka Eesti kriminaalmenetlusõigus vajab tõkendite ning teiste kriminaalmenetluse tagamiste vahendite regulatsiooni revisjoni, mille käigus luuakse ennekõike uusi tagavate meetmete liike. Muudatused võivad menetlust tagavate meetmete mitmekesisamisega olla abiks nii paremale põhiõiguste tagamisele kui ka ressursside optimaalsele kasutamisele.

Seoses KrMS tõkendite regulatsiooniga on tähelepanu juhitud mitmetele praktilistele probleemidele:

1. Õiguskantsler on teinud ettepaneku viia vangistusseadus kooskõlla põhiseadusega osas, milles see välistab kaalutusõiguse vahistatu kambrist lahkumise osas ning suhtlemisvabaduse piiramisel teise kambrisse paigutatud vahistatuga.
2. Riigikohus on viidanud, et vangistusseaduse säte, mis ilma kaalutusõigusega keelab vahistatu pikaajalise kokkusaamise, võib teataval tingimustel olla põhiseadusega vastuolus.⁴
3. Vangistusseaduse 5. peatükis, mis sätestab eelvangistuse täideviimise regulatsiooni, on mitmeid sätteid, mis dubleerivad vangistusseaduse üldosa või mille puhul eriregulatsioon ei ole põhjendatud.

⁴ RKPSJVKo [3-4-1-2-16](#) p 132 ja 136 ja kohtuotsusele lisatud eriarvamused.

4. Kriminaalmenetluse revisjoni komisjon on teinud ettepaneku, et elektrooniline valve kohtueelses menetluses võiks olla võimalik ka iseseisva tõkendina, mitte üksnes vahistamise asendamisenä.
5. Kriminaalmenetluse revisjoni komisjon on teinud ettepaneku, et põhiõiguste paremaks tagamiseks peaks ka vara arestimine alluma põhjendatuse kontrollile sarnaselt näiteks vahistamise ja ametist kõrvaldamisega.
6. Prokuratuur on esile tõstnud, et sundravi kohaldamiseks vahistamise regulatsioon on ebaselge osas, mis määratleb sellise vahistamise tähtaega.

7) Kriminaalmenetluse tähtaegade arvutamise probleemid

Õigusinstitutsioonide (eriti kohtute ja vanglate) vahel esineb erinevaid arusaamisi menetlus- ja karistustähtaegade arvutamise kohta, kuna KrMS § 171 ja teisi kriminaalmenetluses tähtaegu reguleerivaid sätteid mõistetakse erinevalt. See tekitab probleeme ja on tekitanud kohtuvaidlusi. Osaliselt on need probleemid leidnud juba lahenduse Riigikohtu praktikas. Peamiseks probleemide allikaks on „juriidilise ajaarvamise” erisused võrreldes tavapärase kalendaarse arvestusega, samuti kohati seaduse ebatäpne sõnastus ning asjaolu, et KrMS tähtaegade regulatsiooni rakendatakse ka karistuse täitmiseks seotud tegevustes.

2. Sihtrühm

Kriminaalmenetluse eripäraks on piiratud hulk sihtrühmi, mis kõigi VTK-s planeeritavate muudatuste osas suures osas kattuvad. Peamised sihtrühmad on:

1. **Kriminaalmenetluses kahtlustatavad ja süüdistatavad** (kohtusse saadeti 2015 Eestis 6806 kriminaalasja 7919 isikuga 16 223 kuriteos, registreeriti 32 500 kuritegu)
2. **Kriminaalmenetluses kannatanud ja tunnistajad** (täpne statistika puudub, 2015. aastal registreeriti 32 500 kuritegu, kuid paljudel juhtudel ei ole tegemist kannatanuga kuriteoga, samas tunnistajaid on ühes kriminaalasjas reeglina rohkem kui üks, seega võib kannatanute ja tunnistajate koguarv olla samas suurusjärgus registreeritud kuritegude arvuga.)
3. **Menetlejad** (uurimisasutused, prokuratuur, kohus) - Uurimisasutusi on kokku 7: Politsei- ja Piirivalveamet, Kaitsepolitsei, Maksu- ja Tolliamet, Konkurentsiamet, Sõjaväepolitsei, Keskkonnainspektsioon ning Justiitsministeeriumi vanglate osakond ja vangla. Menetlejate hulgas on omakorda vahetult kriminaalmenetlusega tegelevate inimeste arv järgmine: 1) Prokuratuuri kõik 199 prokuröri, 2) Politsei- ja Piirivalveamet üle 5000 töötaja, kellest ca 700 on uurijad 3) Maksu- ja Tolliameti uurimisosakond 140 töötajat, 4) Keskkonnainspektsiooni uurimisosakond 13 töötajat, 5) Sõjaväepolitsei – pole avaldatud, 6) Kaitsepolitsei – pole avaldatud 7) Vanglad – Tallinna, Tartu ja Viru vangla põhimäärustest tulenevalt töötab nende teabe ja uurimisüksustes kokku 32 töötajat. 8) Konkurentsiamet: koosseisus kokku 76 töötajat, täpsem struktuur kehtestatakse peadirektori käskkirjaga, võtta eelduseks et kuni 10 uurijat 9) Kohtud – 150 maakohtu kohtunikku + 45 ringkonnakohtunikku + 19 riigikohtunikku = 214 kohtunikku (halduskohtunikud sellest arvust väljas) Kohtuasjade arvu alusel võib eeldada, et kolmandik nendest kohtunikest tegelevad igapäevaselt kriminaalmenetlustega (ülejäanud tsiviil), siis on otseselt puudutatud kohtunike arv kokku keskmiselt 70. Kokku seega 9 menetleja kategooria peale on Eestis ca 1500 töötajat, kes igapäevaselt oma põhitööna tegelevad kriminaalmenetluse läbiviimisega. Sama suurusjärg on ka e-toimiku infosüsteemis andmeid sisestanud menetlejaid, keda 2015. aastal oli 1390 (ilmselt mõnevõrra vähem põhjusel, et kõik ametikohad ei ole pidevalt täidetud). Ehkki mitte menetlejad, on kriminaalmenetlusega seotud ka kriminaalhooldajad, keda on Eestis kokku u 170)
4. **Kaitsjad** - Reeglina on kriminaalmenetluses kaitsjaks (riigi õigusabi korras määratud) advokaat. Seisuga 10.03.2016. a on Eesti Advokatuuri liikmeid kokku 978. Kohtuasjade arvu alusel võib eeldada, et kuni kolmandik nendest tegutseb regulaarselt kaitsjana

kriminaalmenetluses, siis on otseselt puudutatud ligikaudu 300 advokaati . Vähesel määral täidavad kaitsja ülesandeid ka muud vastava haridustasemega isikud.

5. **Riigi elanikkond** (üle 1,3 miljoni elaniku)

Üksikute ettepanekute osas on eraldi sihtgrupina võimalik välja tuua ka:

6. Eesti Kohtuekspertiisi Instituut – ligikaudu 150 töötajat (Teema 4 – tõendite kogumine)

7. Menetluse infosüsteemide volitatud töötajad (Registrite- ja infosüsteemide Keskus, Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus – ligikaudu 400 töötajat) (Teema 1 - digitaalne kriminaalmenetlus)

8. Vanglad (eelkõige vangistuse elluviimisega tegelevad töötajad – ligikaudu 800) (Teema 6 – menetlust tagavad meetmed)

3. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Väljatöötamiskavatsuses kirjeldatud probleemide lahenduste elluviimise eesmärgid on alljärgnevad:

1) Kriminaalmenetluse täielikult digitaalselt läbiviimise võimatus

Kriminaalmenetluse täielikult digitaalse läbiviimise võimaldamine toob kaasa järgmised tulemused:

- 1. Kaob vajadus pidada dubleerivat pabertoimikut** olukorras kus valdav enamik toimikusse lisatavaid dokumente luuakse niikuinii algselt elektrooniliselt – arvutis loodud dokumenti ei pea enam välja trükkima ning pabertoimikusse õmblema või köitma ning seejärel pabertoimikut käitlema. **Kulukas hübriidsüsteem asendatakse** tervikliku digitaalse menetlusega Paberil esitatud originaaldokumendid viiakse digitaalsele kujule ning säilitatakse arhiivis.
- 2. Toimik on pidevalt kasutatav.** Kaob ära aeg, mil toimik on selle transportimise tõttu mittekasutatav. Samuti pabertoimikud mida tuleb täna hoida seifis või lukustatud kapis vajavad enne sellega töö alustamist sealt väljatõstmist ja hiljem tagasipanemist.
- 3. Mitmed töötajad ja eri asutustest saavad samaaegselt toimikuga tööd teha.** Näiteks ei pea prokurör toimikuga tutvumiseks enam välja nõudma paberkandjal toimikut uurimisasutusest, seda küsima, ootama kohaletoomist, politsei ei pea samuti toimiku kättetoimetamisega enam tegelema. Samuti kaob ära töökatkestus uurimisasutuses ajaks mil toimik on teise menetleja käes tutvumiseks.
- 4. Toimikuga töötamine on võimalik füüsilisest asukohast sõltumata.** Kohtunikel näiteks on seadusest tulenev õigus oma tööaega ise kujundada, eeldusel et nad tagavad elementaarse andmekaitse, saaksid nad ja ka teised menetlejad kriminaalasjaga tutvuda ning menetlusdokumente ette valmistada ka kodukontorist. Sama kehtib idee poolest ka teistele menetlejatele, samuti kaitsjatele. Lisaks võimaldaks see menetleja poolt määratud osas võimaluse toimikuga tutvumiseks ka süüdistatavale, kahtlustatavale jt. osalistele, kellel on toimikuga tutvumise õigus.
- 5. Toimiku sisu saab iseäranis mahukates asjades paremini läbi töötada, esitada ja töödelda.** Elektrooniline toimik võimaldaks lihtsaid, mugavaid ja kiireid otsinguid. Näiteks võimaldab sõnaotsing leida hetkega huvipakkuva koha toimikust, enam ei pea selleks kõiteid läbi lappama või käsikirjalistest märkustest viidet otsima. Iseäranis mahukamas kriminaalasjas võib see oluliselt säästa uurijate, prokuröride, kaitsjate ja kohtu tööaega. Samas peab säilima ka toimiku väljatrüki võimalus isikutele, kes digitaalses teabevahetuses ei osale või kes osalevad, kuid soovivad esialgu jätkuvalt toimikut lugeda paberil.
- 6. Ruumi-, personali, paberi, printimise, paljundamise, transpordi, saatmiskulud, kulud menetlejate kantseleidele vähenevad märgatavalt.** Kuivõrd digitaalset toimikut ei tule transportida füüsiliselt, säästab see nii raha kui aega aga ka keskkonda. Andmete digitaalne talletamine võimaldab vähendada ka arhiivipinda.
- 7. Kommunikatsioon menetlejate, menetlusosaliste ja poolte vahel kiireneb oluliselt, kogu teavet on võimalik edastada praktiliselt silmapilkselt.** Toimiku ja selle osaks olevate dokumentide (näiteks kutse, süüdistusakt, määrus) edastamine kiireneb – selle asemel et paberdokument välja trükkida, siis anda kantseleile ümbrikusse panemiseks, kes omakorda

kaasab postiteenuse osutaja või asutuse autojuhi, kes omakorda asub kulutama tööaega, transpordivahendeid, maanteid ja kütust paberdokumendi kohaletoimetamiseks, tihti kulutades selleks ka dokumendi adressaadi aega üleandmise aja kokkuleppimiseks või adressaadi leidmiseks – toimub mistahes dokumendi kättetoimetamine elektrooniliselt kõiki eelmainitud toiminguid ära jättes ning reaajas. Seda juhul, kui kasutada maksimaalselt ära digitaalse toimiku tehniline potentsiaal mitte üksnes teabe talletamiseks, vaid ka selles sisalduva teabe edastamiseks ja kättesaadavaks tegemisel asjaosalistele. See võimaldab üheaegselt nii menetlusressursi säästu kui märksa kiiremat ja väiksemate viivitustega kriminaalmenetlust.

8. **Politseinik tänaval saab tulevikus kasvõi mobiilseadmest alustada reaajas toimiku koostamist** (ehk esimeste tõendite protokollide, videomaterjali jms lisamist infosüsteemi).
9. **Videotõend võib saada reegliks, mitte erandiks.** Digitaalsesse toimikusse saab ja tuleb salvestada ka kogu tõenduslikult oluline audiovisuaalne materjal, mis sisaldab oluliselt rohkem ja täpsemat tõendusteavet kui kirjalik materjal. Tuleb luua ka klientsüsteemid, mis võimaldavad videosid ka otse vaadata.
10. Juhul kui menetluses osalev eraisik on valmis kasutama digitaalse menetluse eeliseid, on see **mugav** nii temale kui samaaegselt **säästab oluliselt ka menetleja ressursi**, sest uurimisasutus, prokuratuur ega kohus ei pea enam tegelema ka talle paberdokumentide saatmisega, toimikute tutvustamisega ega kohtu kantseleis dokumentide väljastamisega.
11. Kaob vajadus koostada dokumente, millel puudub sisuline tähtsus, vaid mis on võimalik asendada märkega infosüsteemis. Sellisteks dokumentideks on näiteks õigusabi andmise määrus või kriminaalhooldajale kohtueelse ettekande koostamise kohustuse andmise määrus.

2) Digitaalsete tõenditega seonduv ebahühtlane menetluspraktika

Digitaalsete tõendite täpsema regulatsiooni eesmärk on sätestada KrMS-is digitaalseid tõendeid puudutav regulatsioon selliselt, et:

- a) ühelt poolt oleks tagatud võimalus koguda ja kasutada kriminaalmenetluses tõendina digitaalseid teabetalletusi nii, et ükski asjakohane ja õiguspäraselt saadud tõend ei jääks menetlusõiguse ebaselguse, vasturääkivuse või lünga tõttu tõe tuvastamisel uurimata ja analüüsimata; ja
- b) teiselt poolt oleks kehtiva menetlusõigusega tagatud, et kriminaalmenetluses tõendina kasutatav teave oleks kogutud ja menetluses käideldud tõendusteabe usaldusväärsust tagaval ja selle kontrollimist võimaldaval viisil ning et digitaalsete tõendite kogumisel ja kasutamisel ei riivataks ebaproportsionaalselt teabevaldajate õigusi ja huve.

3) Legaliteediprintsiibi erandite ebapiisavus

Legaliteediprintsiibi täiendavate erandite loomise eesmärk on laiendada võimalusi kriminaalmenetluse lõpetamiseks oportuuniteediprintsiibi alusel. Samuti täiendatakse võimalusi menetluse mitteamustamiseks – nt menetluseelse lepituse läbiviimisel, mis võimaldaks teatud liiki vaidlused taastava õiguse põhimõtteid rakendades lahendada juba enne kriminaalmenetlust. Mõlemal juhul suunatakse riigi ressursse ümber – riigil on võimalik rohkem tegeleda prioriteediks seatud süütegude uurimisega. Samuti säästetakse sellega teiste menetlusosaliste ressursse.

4) Dupleerimine tõendite kogumise vormistamisel

Eesmärk on muuta uurimistoimingute läbiviimine ja nende käigus kogutud tõendite vormistamine lihtsamaks, kahjustamata seejuures võimalust tõendite usaldusväärsust ja nende kogumise seaduslikkust tagantjäre kontrollida. Seadusemuudatuse tulemusena peaks tekkima olukord, kus tõendite kogumisele ja vormistamisele ei ole seatud nõudeid, mille järgmine võtab menetlejalt aega ja energiat, kuid mis ei loo kriminaalmenetluse järgmiste etappide jaoks lisaväärtust.

5) Eeluurimiskohtuniku funktsioonide ebaselgus

Eesmärk on saavutada eeluurimiskohtunike staatuse selline regulatsioon, mis tagaks eeluurimiskohtunike funktsiooni täitmise nende töökoormuse järsu tõusu tingimustes, mis on tingitud 01.09.2016 jõustunud KrMS muudatustest. Vaja on tagada, et eeluurimiskohtuniku staatuse muudatused ei vähendaks kohtunike huvi eeluurimiskohtuniku funktsioonis tegutsemiseks.

6) Kriminaalmenetlust tagavate meetmete süsteemi puudused

Tagavate meetmete süsteemi täiendamise eesmärgid on:

1. **Viia Eesti kriminaalmenetluse seadustik vahistamisele alternatiivsete tõkendite osas sisuliselt kooskõlla Euroopa Liidu liikmesriigis tehtud vahistamise asemel alternatiivse tõkendi kohaldamise otsuse vastastikuse tunnustamise ja täitmise regulatsiooniga** (raamotsus 2009/829/JSK Euroopa Liidu liikmesriikides vastastikuse tunnustamise põhimõtte kohaldamise kohta järelevalvemeetmete rakendamise otsuste kui kohtueelse kinnipidamisega seotud alternatiivse võimaluse suhtes)
2. **Avardada ja mitmekesistada oluliselt vahistamisele alternatiivsete tõkendite valikut** seaduses, mis võimaldaks tagada paremini isikute põhiõigusi, tagada kannatanute ja avalikkuse täpsem ja tõhusam kaitse ning vähendada koormust kinnipidamisasutustele seoses vahistamisele täiendavate alternatiivide loomisega
3. **Lahendada muid kriminaalmenetluslike tõkenditega tõusetunud praktilisi küsimusi**, ennekõike viia vangistusseaduse sätted kooskõlla põhiseadusega osas, millele on tähelepanu juhtinud Õiguskantsler ja Tallinna halduskohus ning lahendada muid üksikuid küsimusi, mille on tõstatanud kriminaalmenetluse revisjoni komisjon ja prokuratuur.

7. Kriminaalmenetluses tähtaegade arvutamise probleemid

Tähtaegade regulatsiooni muudatuste eesmärk on korrastada seaduses segadust tekitavad või segadusohulikud sätted, et vähendada erinevast arusaamisest tingitud segaduste ja kohtuvaidluste hulka ning seeläbi suurendada õigusselgust. Kus kehtiva regulatsiooni pinnalt on tekkinud segadused ja eksiarvamused juba kohtupraktikaga lahendatud, seal regulatsiooni ei muudeta.

II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid

4. Kehtiv regulatsioon, seotud strateegiad ja arengukavad

Revisjoni objektiks on Eesti kriminaalmenetlusõigus, eelkõige rõhuasetusega kohtueelsel menetlusel, seetõttu on revisjoni raames vaja muuta eelkõige kriminaalmenetluse seadustikku, üksikute muudatuste puhul võib olla vajalik ka vangistusseaduse ja karistusseadustiku muutmine.

Kriminaalmenetlusõiguse revisjon seondub mitmete tegevus- ja strategiadokumentidega. Näiteks on vajadus kriminaalmenetlusõiguse revisjoni järgi välja toodud Reformierakonna, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna ja Isamaa ja Res Publica Liidu 2015. aasta aprillis sõlmitud valitsusliidu kokkuleppes ja selle alusel vastu võetud tegevusprogrammis⁵. VV tegevusprogrammi punkt 11.16 näeb ette kriminaalmenetluse muutmise paindlikumaks ja lihtsamaks, et tagada menetlus inimest vähimal koormaval viisil ning tõhustada prokuratuuri ja politsei tööd, et kiirendada kriminaalmenetlust. Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018⁶ näevad ette, et tuleb vältida kriminaalmenetluste venimist ning tuleb vähendada kriminaalmenetlusega seonduvat halduskoormust. Kriminaalmenetluse

⁵ Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2015-2019, kättesaadav https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/valitsuse_tegevusprogramm_2015-2019_2.xlsx

⁶ Heaks kiidetud Riigikogu 09.06.2010.a. otsusega, kättesaadav <https://www.riigiteataja.ee/akt/13329831>

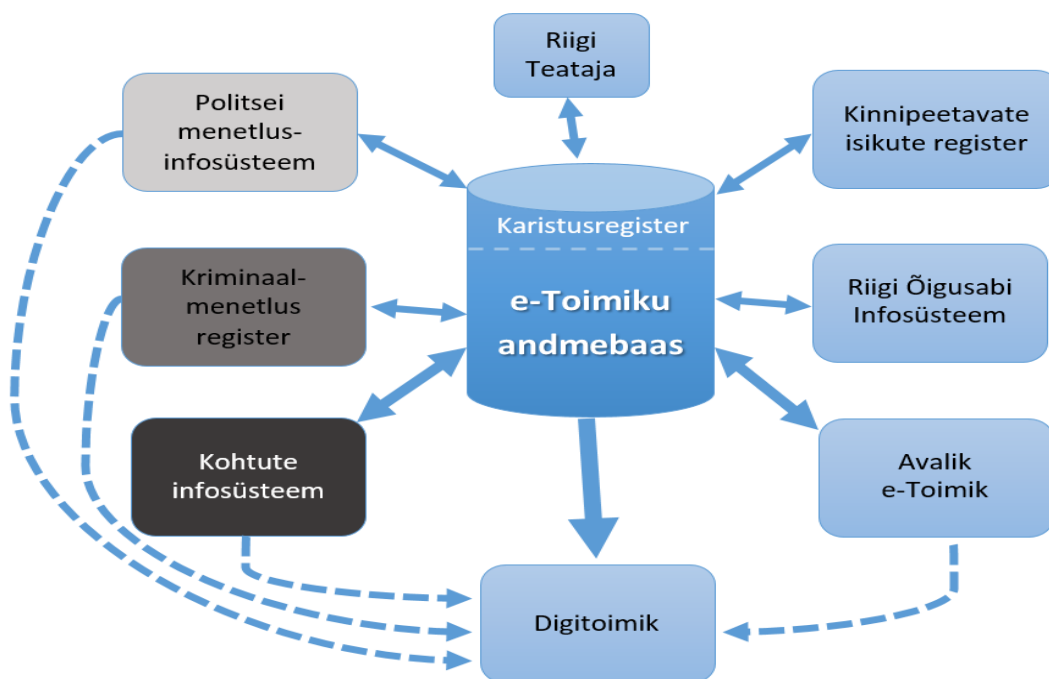
kestuse vähenemise ning kiire ja tõhusa kriminaalmenetluse ning kriminaalmenetluse revisjoni läbiviimise näeb olulise eesmärgina ette ka Justiitsministeeriumi arengukava aastateks 2016-2019.⁷

Seoses VTK esimese teemaga digitaalsele kriminaalmenetlusele ülemineku kohta on väljatöötamiskavatsuse eesmärkidega kooskõlas ka Justiitsministeeriumi juhitud uue prokuratuuri infosüsteemi loomise projekt, mille I etapp on juba alanud. I etapi eesmärgiks on kriminaalmenetluse registri üleviimine tänapäevasele tehnilisele platvormile, samuti luuakse registrisse kriminaalasjade järjestusfunktsioon ja kriitiliste tähtaegade saabumise teavitused, menetlusgruppide rakendamise võimalused ning automatiseeritakse statistiliste andmete kasutamine. I etapp peab olema lõpuleviidud 2018. aastaks ning seejärel algavad järgmised etapid.

Projekti II etapis on kavas tagada tehniline valmisolek osaliselt digitaalsele kohtueelsele menetlusele üleminekuks prokuratuuris lõpetatavate kriminaalasjade ning eeluurimiskohtuniku menetluses olevate menetluste puhul (kiirmenetlused, tõkendi kohaldamise menetlused), aga ka varamenetlused (arestimine) ja kaebemenetlused. Projekti kolmas etapp peaks tagama tehnilise valmisoleku kriminaalmenetluse digitaalseks läbiviimiseks prokuratuuris ning uurimisasutustes, kes samuti seda infosüsteemi kasutavad. Projekti II ja III etapp on hetkel veel kinnitamata ning seetõttu pole täpne sisu ka teada. Sellest tulenevalt peavad käesolevas väljatöötamiskavatsuses planeeritavad õiguslikud muudatused digitaalsele menetlusele ülemineku kohta jõustuma sel ajal kui tehnilised eeldused selleks on loodud.

Olemasolevat infotehnoloogilist kriminaalmenetlusega seonduvate infosüsteemide ülesehitust kirjeldab joonis 1.

Joonis 1. E-Toimiku süsteemi ülesehitus



5. Tehtud uuringud

Väljatöötamiskavatsuse aluseks on revisjoni töögrupi liikmete poolt koostatud analüüsid:

⁷ Justiitsministeeriumi arengukava aastateks 2016-2019, kättesaadav http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/justiitsministeeriumi_arengukava_2016-2019.pdf

- 1) Analüüs – üleminek täisdigitaliseeritud kriminaalmenetlusele. Kriminaalmenetluse revisjon, teema 4.1, Autor: Martin Hirvoja, töörühma liige 31.05.2016 [[veebilink analüüsi failile](#)].
- 2) Analüüs - digitaalsete tõendite kasutamise võimaldamine. Kriminaalmenetlusõiguse revisjon, teema 4.2. Autor: Jaanus Tehver, töörühma liige. [[veebilink analüüsi failile](#)].
- 3) Analüüs – legaliteediprintsiibi piiramine kriminaalmenetluse alustamisel. Kriminaalmenetlusõiguse revisjon (teema 4.3), töörühma liige Anneli Soo, 26.05.2016 [[veebilink analüüsi failile](#)].
- 4) Analüüs – tõendite kogumisel dubleerimise vältimine kohtu- ja kohtueelses menetluses. Kriminaalmenetlusõiguse revisjon (teema 4.5), töörühma liige Margus Kurm, 27.05.2016 (edaspidi: Analüüs 4.5) [[veebilink analüüsi failile](#)]
- 5) Analüüs – eeluurimiskohtuniku institutsiooni korrastamine. Kriminaalmenetlusõiguse revisjon (teema 4.6), töörühma liige Jaan Ginter, 31.05.2016 (edaspidi: Analüüs 4.6) [[veebilink analüüsi failile](#)].
- 6) Analüüs – kriminaalmenetlust tagavate meetmete süsteemi täiendamine. Kriminaalmenetlusõiguse revisjon (p 4.7), töörühma liige Martin Hirvoja, Tallinn 20.05.2016 [[veebilink analüüsi failile](#)].
- 7) Analüüs – menetlustähtaegadest kriminaalmenetluse seadustikus. Kriminaalmenetlusõiguse revisjon (teema 4.8), töörühma liige Andreas Kangur, 09.06.2016 [[veebilink analüüsi failile](#)]

6. Kaasatud osapooled

Analüüside läbiviimisel ja VTK koostamisel on järgitud revisjonikomisjoni suuniseid ning kõik teemad on läbi arutatud revisjonikomisjoni koosolekute raames, kuhu kuuluvad järgmiste institutsioonide esindajad:

- 1) Riigikohus
- 2) Eesti Advokatuur
- 3) Riigiprokuratuur
- 4) Õiguskantsleri Kantselei
- 5) Siseministerium

Analüüside autorid on vajadusel konsulteerinud nende institutsioonidega täiendavalt ka väljaspool revisjonikomisjoni koosolekuid.

III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

7. Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

• Avalikkuse teavitamine	EI
• Rahastuse suurendamine	EI
• Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	EI
• Senise regulatsiooni parem rakendamine	EI

7.1. Kaalutud võimalike mitteregulatiivsete lahenduste võrdlev analüüs

Avalikkuse teavitamine ega rahastuse suurendamine ei ole käesoleva VTK sisu arvestades asjakohased. Kriminaalmenetlust viiakse läbi seaduste alusel ning teavitamisega menetluse kulgu mõjutada ei ole võimalik. Samal põhjusel ei ole võimalik eesmärke saavutada ka senise regulatsiooni parema rakendamisega, sest probleemide põhjused peituvadki valdavalt just regulatsioonis endas. Rahastuse suurendamine oleks vastuolus VTK põhieesmärgiga, milleks on kriminaalmenetluse läbiviimise lihtsustamine ning sellest tulenev ressursisääst. Seetõttu on põhimõtteliselt kõigi teemade

puhul ainukese alternatiivina võimalik kaaluda mitte midagi tegemist, kuid sellega ei ole võimalik saavutada VTKs toodud eesmärgi.

Sellisel juhul jääks kehtima praegune olukord ning punktis 1 kirjeldatud probleemid jääksid lahenduseta. Seetõttu ei saavutataks ka kriminaalmenetluse lihtsustamise ja ressursside säästmise eesmärgi.

7.2. Järeldus mitteregulatiivse lahenduse sobimatuses

Kuivõrd kriminaalmenetlust viiakse läbi üksnes seaduse alusel ning punktis 1 nimetatud probleemidest ei ole ükski põhimõtteliselt lahendatav muul moel kui seaduse täiendamisega, siis ükski mitteregulatiivne lahendusviis ei ole käesoleva küsimuse lahendamiseks põhimõtteliselt võimalik.

IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused ja nende mõjud

8. Välisriigid, mille regulatiivseid valikuid probleemi lahendamiseks on analüüsitud

Erinevate teemade raames on analüüsitud erinevate välisriikide regulatsioone järgnevalt:

1) Kriminaalmenetluse täielikult digitaalselt läbiviimise võimatus – Saksamaa ja Suurbritannia, kuna nendes riikides on tehtud plaane samuti digitaalsele kriminaalmenetlusele üleminekuks. Samas ei ole üheski riigis veel konkreetseid õiguslikke regulatsioone, kuidas täpselt see toimuma peaks.

2) Digitaalsete tõenditega seonduv ebaühtlane menetluspraktika - Soome, Sloveenia, Suurbritannia ja Saksamaa. Viidatud riikide seadused on analüüsi kaasatud põhjusel, et neis on digitaalsete tõendite kogumist ja kasutamist suuremal või vähemal määral eraldi reguleeritud ning tegemist on riikidega, mille õigustraditsioonid ja ühiskonna arengutase on sellised, mida Eesti õiguse edasiarendamisel on kohane arvestada. Tulenevalt asjaolust, et digitaaltõendeid puudutav regulatsioon on kiiresti arenev ja paljudes riikides aktuaalne küsimus, on seaduseelnõu koostamisel mõistlik ja otstarbekas täiendavalt analüüsida teiste riikide, mille kriminaalmenetlusõigus lähtub Eestiga sarnastest põhimõtetest (näiteks Prantsusmaa, Itaalia, Rootsi), asjassepuutuvaid regulatsioone.

3) Legaliteediprintsiibi erandite ebapiisavus – Austria, Taani, Holland, Inglismaa, Prantsusmaa, Saksamaa, Ungari, Iirimaa, Itaalia, Leedu, Luksemburg, Malta, Poola, Portugal, Rumeenia, Šotimaa, Sloveenia, Hispaania, Rootsi, Soome. Samas, analüüsi käigus selgus, et erinevatel riikidel on täiesti erinev arusaam kriminaalmenetluse alustamisest kui sellisest ning etappidest, mil oportuniteediprintsiipi rakendada saab. Seega leiti analüüsis, et arvestama peaks Eesti unikaalse süsteemiga ning tehti muudatusettepanekud seni Eestis toimunud arutelusid ning Eesti kriminaalmenetluse vajadusi silmas pidades.

4) Doubleerimine tõendite kogumise vormistamisel – USA, Suurbritannia, Saksamaa, Rootsi ja Soome kriminaalmenetlusõigust. Samas, kuna Eesti kriminaalmenetlusõigus on ainulaadne süntees *common law* õigustraditsioonile omasest võistlevast menetluses ja Mandri-Euroopas levinud uurivast menetlusest, siis ei aita teiste riikide lahendused valikute tegemisele palju kaasa, mistõttu ei ole nende riikide regulatsioone väga põhjalikult analüüsitud.

5) Eeluurimiskohtuniku funktsioonide ebaselgus – Prantsuse, Saksamaa, Itaalia ja Moldova. Prantsusmaa on võrdlusesse kaasatud, kuna kohtueelses kriminaalmenetluses kohtunike kasutamine on just eeluurimiskohtuniku kasutamise osas olnud teistele riikidele eeskuju andev. Kaasajal on Prantsusmaal kriminaalmenetluses kasutatav kahe eeluurimisse kaasatud kohtuniku süsteem, milles on eraldi eeluurimist juhtiv kohtunik (*juge d'instruction*) kui ka põhiõigusi riivavateks eeluurimistoiminguteks luba andev kohtunik (*juge des libertés et de la détention*). Moldova on võrdluseks valitud seetõttu, et seal tehti 2003.a. katse nimetada ametisse eraldi eeluurimiskohtunikud, kes täidaks ainult eeluurimiskohtuniku funktsiooni ning ei tegeleks üldse asjade sisulise lahendamiselega. Saksamaa ja Itaalia on eeluurimiskohtuniku staatuse osas läinud sama teed nagu Eesti seni.

6) Kriminaalmenetlust tagavate meetmete süsteemi puudused – Saksamaa, Läti, Soome, Horvaatia. Nimetatud riikide lahendused on põhiolemuselt sarnased käesolevas väljatöötamiskavatsuses väljapakutavatega, nende täpsem kirjeldus on toodud VTK lisaks olevas analüüsis.⁸

7) Tähtaegade regulatsiooni probleemid - USA, Saksamaa ja Austria kriminaalmenetlusõigus.

9. Regulatiivsete võimaluste kirjeldus ja nende mõjud

VTK koosneb seitsmest sisuliselt eraldiseisvast teemast, mistõttu on tehtavad ettepanekud teemade alusel eristatud ning parema jälgitavuse huvides kirjeldatud koos vastavate muudatuste võimalike mõjudega.

9.1 Kriminaalmenetluse täielikult digitaalselt läbiviimise võimatus

9.1.1. Kavandatavad muudatused

Täisdigitaalsele kriminaalmenetlusele üleminek eeldab järgmiste muudatuste tegemist:

1. Sätestada et kriminaalmenetlust toimetatakse ja kriminaaltoimikut ja kohtutoimikut peetakse digitaalselt (digitaalne toimik). Tegu on kõige olulisema ja põhimõttelise otsusega millega loobutakse toimikupidamise hübriidsüsteemist ning mis on aluseks kõikidele järgmistele.
2. Edasise regulatsiooni selguse huvides anda toimiku pidamise legaalse definitsioon ning määratleda, et toimikut peab menetleja (uurimisamet, prokuratuur, kohus), arvestades digitaalselt peetava toimiku eripärasid ja seda, et toimikut füüsiliselt kuskil ei eksisteeri, oluline on üksnes see, kelle vastutusel toimik konkreetsel ajahetkel on. Kriminaaltoimiku definitsioon peab võimaldama toimikut näha kui informatsiooni kogumit, mis ei koosnes üksnes dokumentidest, vaid erineval kujul eksisteerivatest tõenditest.
3. Sätestada, et kriminaaltoimikusse lisatav paberandjal algdokument skaneeritakse ja salvestatakse e-toimiku süsteemis, mis lisab salvestamise aja ja salvestaja andmed ning et digitaalsesse toimikusse lisatud dokument asendab paberil algdokumenti.
4. Paberandjal algdokumendi säilitamise kohustus: mittedigitaalset algdokumenti säilitatakse menetleja juures, kes selle digitaalsesse toimikusse sisestas ning sellega tutvumise õigus on samal alusel ja korras isikul, kellel on kriminaal- või kohtutoimikuga tutvumise õigus. Samas kasutatakse menetluses siiski sellise dokumendi digitaalset versiooni ning algdokument ise erinevate menetlejate vahel ei liigu.
5. Sätestada digitaalse toimiku funktsionaalsuse ja kasutajamugavuse miinimumnõuded, et oleks garanteeritud selle funktsionaalsus ning seejuures võimalikult harjumuspärasel vormis, ent samas tagaks IKT võimalustest tuleneva lisaergonoomika: digitaalse toimiku asjakohased rakendused peavad sisaldama toimiku vaatamiseks vajalikke lahendusi (sisukorda, lehekülgede nummerdust, sisukorda, võimaldama täistekstiotsingut, teksti märgistamist, kommentaari lisamist, täisekraanil kuvamist, toimiku osa või kogu toimiku koos sisukorra ja leheküljenumberdusega eksportimist ühte pildifaili sellega eraldi tutvumiseks või väljatrükkimiseks) ning menetlemiseks vajalike teavituste saatmist,
6. Sätestada digitaalse toimiku puhul kohustus tagada selle terviklikkus ja autentsus ning muudatuste tegemisel nende logimise, kuna seal olevad andmed moodustavad kriminaaltoimiku.
7. Näha ette sätet, mis võimaldab ja kohustab kriminaalmenetlust läbi viima paberandjal, sealhulgas käsi- või masinakirjas erandolukorras, kus digitaalse toimiku kasutamiseks vajalikud tehnosüsteemid ei toimi (näiteks küberrünnak, IT infrastruktuuri või elektrivarustuse füüsiline purustamine näiteks relvastatud konfliktis või terrorismiakti korral, looduskatastroofid jms). Nimetatud regulatsiooni olemasolu on muuhulgas vajalik laiapõhjalise riigikaitse eesmärkidest tulenevalt, mille kohaselt on oluline tagada ette läbimõeldud õiguslikud ja töökorralduslikud mehhanismid, et riigi tuumikfunktsioonid toimiks ka kriisilukorras.

⁸ M.Hirvoja, [viide](#) p 5.6

8. Näha lisaks ette säte, et menetleja või kaitsja saaks jätkuvalt teatud juhtudel osaleda kriminaalmenetluses ning esitada dokumente ka mittedigitaalselt iseäranis olukorras, kus on vaja teha tööd ning seda talletada nn põllul (sündmuskohad, kus puudub internet, toimingu kiireloomulisus muus olukorras, mis ei võimalda digitehnikavahendi kasutamist jms.) ning regulatsioon selliste dokumentide tagantjäreli digitaalsesse toimikusse sisestamise kohta.
9. Tuua KrMS-i sisse uus mõiste: teabevahetus kriminaalmenetluses ning see sisustada: Teabevahetus kriminaalmenetluses on toimiku või selle osaks oleva kutse, teate või muu dokumendi edastamine, saatmine, andmine, kättetoimetamine, tagastamine, tutvustamine või muu toiming, mis on vajalik menetluseks vajaliku teabe edastamiseks ning selle vastuvõtmiseks. Sätestades teabevahetuse mõiste kriminaalmenetluses on võimalik täisdigitaalse kriminaalmenetluse (toimiku pidamine digitaalselt + teabevahetus digitaalse toimiku erinevate klientsüsteemide vahendusel) sätestamine kehtivas KrMSis ilma selle struktuuri muutmata ning vaja on lihtsalt ülejäänud sätetest välja võtta sätted, mis otsesõnu või olemuslikult lähtuvad eeldusest, et toimikut peetakse paberil, muutes ülejäänud KrMS sätted üksikute eranditega tehnoloogianeutraalseteks. Sel juhul ei pea arvukate üksiksätete juures, mis reguleerivad dokumendi koostamist või selle kättetoimetamist igakordselt täpsustama ega kordama, kuidas see toimub vaid see on reguleeritud vastavates üldsätetes. Hilisem võimalik digitaalse toimiku pidamise ja kriminaalmenetluses digitaalse või paberikandjal teabevahetuse korra muutmine või täpsustamine on siis samuti võimalik vaid ühe või mõne üksiku paragrahvi täiendamisega.
10. Teha kriminaalmenetluse teabevahetuses digitaalselt osalemine kohustuslikuks menetlejale (uurimisasutus, prokuratuur, kohus) ning kaitsjale.
11. Näha ette, et kaitsja esitab menetlejale dokumendi kriminaaltoimikusse lisamiseks digitaalses vormis läbi avaliku e-toimiku, välja arvatud erandid, kui tegu on mittedigitaalse algdokumendiga, mille puhul digitaliseerimise ja digitaalsesse toimikusse kandmise eest vastutab menetleja.
12. Teha muudele riigiasutustele, kes osalevad kriminaalmenetluses digitaalselt osalemine kohustuslikuks (näiteks EKEI, kriminaalhooldus, vangla jne.)
13. Muudele kriminaalmenetluses osalevatele isikutele (kahtlustatav, süüdistatav, kannatanu, tsiviilkostja, kolmas isik, tunnistaja, ekspert, asjatundja) jätta digitaalses teabevahetuses osalemine vabatahtlikuks (põhjendused vt Analüüsi 4.1 p 8.2. ja 8.3.).
14. Isiku nõusoleku küsimine digitaalses teabevahetuses osalemiseks: Näha ette, et menetleja küsib esmakordsel suhtlemisel kriminaalmenetluses osalejaga (kahtlustatav, süüdistatav, kannatanu, tsiviilkostja, kolmas isik, tunnistaja, ekspert, asjatundja) temalt, kas ta on nõus osalema kriminaalmenetluses digitaalses teabevahetuses, selgitades isikule tema õigusi ning digitaalse teabevahetuse eeliseid ning tuvastades, kas isikul on võimekus osaleda digitaalses teabevahetuses (ennekõike, kas isikul on juurdepääs arvutile ning kas ta on võimeline ennast digitaalselt autentima ennekõike ID kaardi abil). Nõusoleku allkirjastatakse digitaalselt. Kahtlustatava või süüdistatava suhtes tegutsemiskohustusena kohaldatud tõkend kohustusega kontrollida talle elektroonilise side kanali kaudu saadetud teadet kriminaalmenetluses asendaks nimetatud nõusolekut (vt eraldi selle kohta käesoleva VTK teema 5 ning analüüs – kriminaalmenetlust tagavate meetmete süsteemi täiendamine Kriminaalmenetluse revisjon (p. 4.7.) töörühma liige Martin Hirvoja 23.05.2016). Nõusoleku küsimise protseduuri eesmärk on lihtsustada oluliselt menetleja edasist tööd, et isikud vabatahtlikkuse alusel maksimaalselt kasutaksid nii neile kui menetlejatele oluliselt säästlikumat, mugavamat ja kiiremat teabevahetuse viisi.
15. Näha ette et teabevahetus kriminaalmenetluses toimub reeglina digitaalselt, välja arvatud erandid (kriminaalmenetluses teabevahetuse üldkord) järgmiselt: Käesolevas seadustikus ettenähtud kutse, teate või muu dokumendi, toimiku või teabe tutvustamine, edastamine, saatmine, andmine, kättesaadavaks tegemine, esitamine või kohale toimetamine tähendab seda, et kohustuslikult digitaalses teabevahetuses osaleva isiku või selleks nõusoleku andnud isiku elektronpostiaadressile on avaliku e-toimiku rakenduse kaudu saadetud teade, et ta saab seaduses nimetatud dokumendiga interneti vahendusel vastavas teenusekeskkonnas tutvuda. Kriminaalmenetluses reeglina digitaalse teabevahetuse ettenägemine on lahutamatu seotud digitaalsele menetlusele üleminekul ning tuleneb lähteülesandes antud eesmärgist minna üle digitaalsele kriminaalmenetlusele, sest juhul kui sätestada, et toimikut peetakse küll digitaalselt, kuid teabevahetus kriminaalmenetluses jääb selliseks nagu ta täna on, siis ei kaasneks eesmärgiks seatud ressursisäästu: terviklik digitaalne toimik oleks isoleeritult justkui küll loodud, kuid iga kord kui toimikut või selle osaks olevat eraldi

dokumenti on vaja kellelegi edasi anda või tutvustada tuleks see ikkagi välja printida ning füüsilisel kujul kohale toimetada. Ilma digitaalse teabevahetuse ettenägemiseta ning maksimaalses võimalikus ulatuses kasutamisetä muutuks digitaalne toimik mõttetuks või vähemalt poolikuks lahenduseks, mis ei täida neid eesmärke mis on täisdigitaalsele kriminaalmenetlusele seatud, vaid vastupidi isegi suurendaks kulu võrreldes sellega kui toimikut peetaks üksnes paberil. Samuti tuleb näha ette, et teatavatel juhtudel, kus dokumendi koostamine on praegu üksnes formaalse tähtsusega, ei ole edaspidi dokumendi vormistamine vajalik, vaid piisab märkest infosüsteemis (nt riigi õigusabi määramine).

16. Kriminaalmenetluses teabevahetuse erikord: Näha ette erandid, millal teabevahetus kriminaalmenetluses toimub jätkuval paberkandjal: sel moel osaleb teabevahetuses isik 1) kellele ei ole digitaalses teabevahetuses osalemine kohustuslik ning kes ei ole andnud selleks nõusolekut, 2) kinnipeetud või vahistatud kahtlustatav või süüdistatav, 3) isik kes on nõustunud digitaalses teabevahetuses osalema, kuid kes ei ole tutvunud talle digitaalse toimiku vahendusel saadetud dokumendiga või kinnitanud selle kättesaamist menetleja määratud tähtajaks. Nimetatud isikule antakse dokument, mille kättetoimetamine on seaduse järgi nõutav, kätte väljatrükina, sest kui digitaalne edastamine ei õnnestu, siis tuleb kriminaalmenetlus sellegipoolest läbi viia.
17. Kriminaaltoimiku arhiivimine: Kriminaaltoimikusse lisatud paberkandjal algdokument säilitatakse ja arhiivitakse vastavalt samaks tähtajaks, mis on ette nähtud kriminaaltoimikule, selleks tuleb töötada välja eraldi regulatsioon digitaalses toimikus olevatele andmetele juurdepääsuõiguste ja kustutamise kohta.
18. Allkirjastamise alternatiivide võimaldamine: Ettepanek on muuta kõiki KrMS sätteid, mis viitavad menetlusosalise poolt „allkirja andmisele“, lisades sinna alternatiivi „või muul taasesitataval tehnilisel viisil“. Näiteks KrMS § 91 lg 7 asemel „Tutvustamise kohta võetakse määrusele allkiri.“ võiks sel juhul olla sõnastus „Tutvustamise kohta võetakse määrusele allkiri või vormistatakse tutvustamine muul taasesitataval tehnilisel viisil“. Selline muudatus võimaldaks tulevikus kasutada muid usaldusväärseid tehnilisi meetmeid, millega isiku nõusolekut jäädvustada. Selline muudatus tagaks ka tehnilise paindlikkuse, et digitaalsele kriminaalmenetluse üleminekul ei oleks kasutatavad ainult tavapärased allkirjastamise vahendid vaid ka muud tehnilised lahendused (audio-, video, sõrmejalg) toimingul osalise tahtväljenduse fikseerimisel. Kõnesolev ettepanek ei olnud VTK analüüsiks olnud analüüsi osa, kuna ettepanek kerkis uue prokuratuuri infosüsteemi arendustööde käigus.
19. Rakendussätted: Analüüs pakub välja digitaalset menetlust võimaldava regulatsiooni jõustumiseks 2 varianti: 1) tavalises korras, mis tähendaks digitaalsele menetlusele üleminekut korraga kõigis kriminaalmenetlustes, 2) nähes ette, et digitaalsele menetlusele ja toimikupidamisele üleminekul võib toimuda ka etapiviisiliselt ning eri kriminaalasjade, menetlusliikide või menetlejate kaupa või muude üldiste tunnuste alusel vastavalt pädeva täidesaatva võimu organi otsusele, sätestades siiski seaduses lõpptähtaja (näiteks 2022), milliseks peab olema kõigis kriminaalmenetlustes digivormile üle mindud. VTK aluseks oleva analüüsi koostaja eelistab varianti 2, mis võimaldab järk-järgulist digitaalse menetluse juurutamist vältides tehnilisi ja organisatoorseid riske, mis kaasneksid korraga kõigis kriminaalmenetlustes (üle 30 000 aastas, seejuures neid menetlevad erinevad uurimisasutused – Politsei- ja Piirivalveamet, Kaitsepolitsei, Maksu- ja Tolliamet, Konkurentsiamet, Sõjaväepolitsei, Keskkonnainspeksioon ning Justiitsministeeriumi vanglate osakond kokku ca 1 500 kriminaalmenetlejaga) digivormile üleminekul. Sellisel juhul on võimalik täidesaatval võimul otsustada vastavalt tehnilise valmisolekule näiteks etapiviisiliselt, et digitaalsele menetlusele minnakse üle kas mingis menetlusliigis või kuriteoliigis või hoopis konkreetse uurimisasutuse või kohtumaja poolt läbiviidavates kriminaalasjades ning millisest kuupäevast alates. Samuti on võimalik neid üldisi tunnuseid omavahel kombineerida ja kitsendada või laiendada. Samas on siiski oluline otsustada seaduses ära ka lõpptähtaeg, mis ei oleks liiga lühike ega üleaarne pikk. Näiteks Saksamaal on 2014. aastal koostatud eelnõus digitaalsele kriminaalmenetlusele üleminekuks valitud sarnane rakendusmehhanism ning lõpptähtajaks on eelnõus aasta 2024. Võttes arvesse, et Eesti on tunduvalt väiksem riik kui föderatiivne Saksamaa Liitvabariik, samuti seda et analüüsis viidatud CEPEJ raporti järgi on Eesti kohtud täna tunduvalt paremini digitaliseeritud võrreldes saksa kohtutega, pakub analüüs välja digitaalsele menetlusele ülemineku lõpptähtajaks näiteks 1. jaanuari 2022, kuid täpne tähtaeg sõltub loomulikult konkreetsetest infotehnoloogilistest arendusvajadustest ning tegevustest.

20. Analüüs kaardistas ka KrMS muud sätted, mis võivad olla puutumuses digitaalsele kriminaalmenetlusele üleminekuga ning tuvastas järgmist: KrMSi 779-st paragrahvist (508 põhiparagrahvi + 272 hiljem lisandunud ülamarkega §) on tulevase digitaalse menetlusega puutumuses 123 sätet või peatükki ning seoses digitaalsele kriminaalmenetlusele üleminekuga vajavad neist muutmist 81 sätet, mis moodustavad 10,4% KrMS §-de koguarvust. Vajalikud muudatused on enamjaolt nende sätete muutmine tehnoloogianeutraalseteks, võimaldamaks toimiku digitaalset pidamist ning digitaalset või paber kandjal teabevahetust vastavalt üldsätetes ettenähtud korrale. (vt. Täpsem selgitus analüüsi kokkuvõtte punkt 9). Lisaks sellele on 16 KrMS sätet sellised, mille muutmist tuleks kaaluda otstarbekusest lähtuvalt. Analüüsitud kaardistatud puutumuses olevast 123 sättest 26 on sellised, mis esialgsel hinnangul ei vaja muutmist.
21. Lisaks vajavad digitaalsele kriminaalmenetlusele üleminekul üle vaatamist ka KrMS rakendusaktid mis reguleerivad toimiku pidamist ja teabevahetust, samuti asjasse puutuvate infosüsteemide regulatsioonid ning kriminaalmenetlusega puutumuses olevad eriseadused iseäranis juhul kui näha ette et menetlejateks mitteolevad kriminaalmenetluses osalejad hakkavad samuti osalema digitaalses teabevahetuses (VangS, KrHS jne).
22. Tehniliste võimaluste arendamise etapi jaoks tuleks KrMS-i lisada ka üldsäte, mille kohaselt võiks menetlust läbi viia digitaalselt, kui kõik menetlusosalised ja kohus on sellega nõus. Sellises olukorras võiks mõnedes menetlustes juba digitaalset menetlust kasutada, isegi kui tehnilised lahendused veel täielikult valmis ei ole, mis võimaldaks läbi viia pilootprogramme.

9.1.2 Kavandatavate muudatuste mõjud

1. Mõju menetlejatele ja teistele riigorganitele

Mõju riigiasutuste korraldusele:

1. Kõige olulisem mõju avaldub just menetlejatele, kes peavad ühelt poolt oma tööprotsessid ümber kujundama, kuid teiselt poolt võimaldavad digitaalsed lahendused protsesse kiirendada. Kõige olulisem kasu täisdigitaalsest kriminaalmenetlusest tõusebki tänu **kiiremale ja efektiivsemale menetlusele, mis saab võimalikuks tänu sellele, et jääb ära hulk rutiinset ja aeganõudvat masinatega asendatavat tööd**. Seda efekti kvantifitseerida on keeruline, kuid kuni 5% suurema jõudluse võiks digitaalne menetlus tervikuna kriminaalmenetlusele anda, mille võrra kuritegude lahendamine võiks kiireneja ja/või lahendatavate kuritegude arv võiks suureneja, võimaldades õiguskaitseasutuste töötajatel kasutada oma tööaega kuritegude lahendamiseks ning vähendada tarbetut bürokraatiat. Digitaalse menetluse kasutusele võtmisel kiireneb menetlus oluliselt ja muutub efektiivsemaks, sest:
 - a. Dokumentide kätteandmist on võimalik digitaalse teabevahetusega nõustunud isikute puhul korraldada praktiliselt silmapilkselt ning vabaneb menetlejate ajakulu.
 - b. Toimik on pidevalt kasutatav.
 - c. Mitu töötajat eri asutustest saavad samaaegselt toimikuga tööd teha, eelkõige nt võimaldades prokuröridel ja uurijatel samade tõenditega samaaegselt töötada.
 - d. Toimikuga on võimalik töötada asukohast sõltumata, kui seal on olemas internetiühendus.
 - e. Toimiku sisu saab paremini ja kiiremini töödelda. Analüüsis viidatud Saksa eksperdid on viidanud, et mahukates kohtuasjades võib Saksamaa näitel ajasääst ühes asjas prokuröriks või advokaadiks ulatuda nädalateni, samas on neid efekte aga sisuliselt võimatu arvuliselt kvantifitseerida, teha võib üksnes prognoose.
2. Arvestades, et ca 100 000 isikule, kes on täna kriminaalmenetluses erinevates rollides kaasatud, tuleb menetluse kestel saata vähemalt pooltele neist üks kutse menetlustoimingule või muu dokument (süüdistusakt, kohtuotsus, määrus) paber kandjal, siis arvestades ühe tähtkirja saatmise kuluks 2,95€⁹ siis otsene posti- või saatmiskulu moodustaks kokku 147 500 € aastas. Kui eeldada, et digitaalsele kriminaalmenetlusele üleminekul vähemalt 50% puudutatud isikutest nõustub digitaalse teabevahetusega (16–74-aastastest Eesti elanikest

⁹ Omniva hinnakiri – lihtkiri 0,65€, tähtkiri 2,95€ <https://www.omniva.ee/public/files/failid/hinnakiri-kiri-upt-est-ee-2016.pdf>

kasutab internetti 88%¹⁰) või isiku suhtes kohaldatakse vastavat tõkendit, siis on võimalik **kutsetele kuluvate otseste postikulude arvelt säästa aastas keskmiselt 73 750 €**

3. Eelmises punktis nimetatud tähendab ka tööjõukulu säästu menetlejale – arvestades, et ühe paberdokumendi väljatrükkimisele ning kantseleisse toimetamiseks ja väljasaatmiseks kulub keskmiselt 10 minutit rohkem võrreldes sama toiminguga e-toimiku vahendusel, siis 25 000 kutse asendamisel digitaalse toimiku kaudu saadetava kutsega tekib **sääst ligikaudu 4000 menetleja töötundi aastas** ehk kokku 520 tööpäeva aastas.
4. Kuivõrd digitaalne toimik muutub ametlikuks toimikuks, mida paberkandjal ei dubleerita, siis aja möödudes **vabaneb suur osa kogu arhiiviruum, mida täna menetlejad kasutavad kriminaal- ja kohtutoimikute arhiveerimiseks**. Füüsiliselt arhiveerida on edaspidi vaja ainult paberkandjal esitatud originaaldokumente.
5. Digitaalsele menetlusele üleminekuks on vajalikud ka ühekordsed arendustööd ja jooksvad hoolduskulud uutele infosüsteemidele. Konkreetsemalt on vaja iga asjasse puutuva menetleja IT arenduse eest hoolitsevate asutuste hinnang, kui palju tööd nõuab olemasolevate infosüsteemide liidestamine digitaalse toimikuga, mis võiks toimuda eelnõu läbitöötamise käigus ning RIK-i koordineerimisel. Täpsemad arvutusi nende osas praegusel ajal anda ei ole võimalik, sest need saaksid olla üksnes hinnangulised ja ebatäpsed. Uue prokuratuuri infosüsteemi väljatöötamine käib sõltumatult käesolevast VTK-st, kuid moodustab siiski vajaliku eelduse selleks, et käesolevas VTK-s planeeritud tegevusi oleks võimalik ellu viia.
6. Iga menetleja kontoris peaks olema kõrgkvaliteediline skanner, mis võimaldaks värviliselt paberkandjal esitatud ja toimikusse lisatavaid algdokumente sisse skaneerida. Iga menetleja saab eelnõu koostamise ajal anda hinnangu, mil määral on sellised skannerid juba olemas ning kas ja kui palju neid tuleb kokku juurde osta, samuti mis see kokku maksaks. Kuna ka nende kulude hindamine mitme aasta peale ette on täpselt võimatu, ei ole VTK-s prognoosi esitatud, samuti arvestades tulenevalt üldisest ühiskonna tehnoloogilisest arengust tingitud muudatusi, tuleb menetlejatele käesolevast VTK-st sõltumata tagada adekvaatne tehnikaga varustus.
7. Kohtutes on oluline tagada ekraanid tunnistajatele, kahtlustatavatele, süüdistatavatele, kannatanutele ja teistele menetluses osalevatele isikutele, millelt on võimalik kuvada toimiku sisu kohtuistungil osalejatele. Sellised ekraanid on valdavalt kohtusaalides praegu olemas, arvestades, et ka praegusel ajal tuleb kohtusaalis esitada elektroonilisel kujul tõendeid. Eeldus on, et kohtunikel, prokuröridel ja kaitsjatel on kaasaskantavad sülearvutid või statsionaarsed seadmed selleks juba olemas, arvestades üldiste ühiskonna tehnoloogilist arengut. Siiski oleks soovitatav, et kohtutes oleksid ka menetlejatele ja kaitsjatele statsionaarsed ekraanid ning ka arvutid olemas juhuks, kui kohtumenetluse pooltel vastavat varustust ei ole kaasas.
8. Menetlejatel, s.h. kohtus peab olema kvaliteetne ja kiire internetiühendus, et osalised saaksid toimikule ligi kogu menetluse vältel (traadita või traadiga ühendus kohapeal).
9. Kohtutes ja prokuratuuris tuleks kaaluda avalike arvutite sisseseadmist, mille vahendusel õigustatud isikud saaksid toimikuga tutvuda. See võimaldaks vähendada toimikute tutvumiseks väljatrükkimise mahtu isikutele, kellel kodus, tööl või avaliku internetipunkti kaudu pole võimalik toimikuga tutvuda. Juhul kui avalike arvutite sisseseadmine osutub ülemäära tülikaks või kulukaks, võib tulla välja, et nende eelduslikult üha väheneva arvu isikute puhul, kes arvutile mujal juurdepääsu ei oma tuleb odavam ja lihtsam anda neile kätte toimiku väljatrükk või eeldada, et teatud isikute puhul (kahtlustatavad, süüdistatavad) teeb vajadusel väljatrüki tema kaitsja iseseisvalt digitaalse toimiku abil.
10. Juhul kui hakatakse kasutama allkirjastamisest erinevaid tehnilisi alternatiive (audio- või videosalvestatud kinnitus, sõrmejäljega kinnitamine vms), tuleb tagada vastavate tehniliste lahenduste olemasolu ja töökindlus.
11. Välja tuleb arvatada digitaalse toimiku rakendamisel lisanduv andmesalvestuse maht võrreldes tänasega ning selleks vajalike lisainvesteeringute maht (serverite ost).
12. Soodustamaks seda, et menetlejad töötaksid toimikuga ilma selle sisu välja trükkimata, on soovituslik, et menetlejal oleks kasutada korraga 2 ekraani – üks, millelt ta loeb toimiku sisu ning teine, millel ta kirjutab menetlusdokumenti, kasutades selleks digitaalses toimikus sisalduvaid andmeid.

¹⁰ Eesti statistika aastaraamat. 2016. (lk 361). Kättesaadav: <http://www.stat.ee/277639>

13. Digitaalse toimiku jooksevkulude osas on vaja arvestada süsteemi halduskuludega, tehnika amortiseerumise ning ka täiendava andmemahu salvestamisega kaasnevate kuludega. Ka nende kulude täpset suurust ei ole käesolevas menetlusetapis võimalik ennustada.
14. Eelmistes punktides nimetatud andmete alusel on võimalik eelnõu koostamise käigus välja arvutada digitaalsele menetlusele ülemineku ühekordsed kulud, mille tarbeks iga menetleja, menetlejale IKT tuge pakkuv asutus või ministeerium, kes menetleja tegevust koordineerib annaks VTK kooskõlastamise käigus hinnangu enda vastavate kulutuste suuruse osas iga ülalnimetatud punkti kohta, vajadusel täiendades nimekirja võimalike kululiikide osas, mida siin ei ole välja toodud. Oluline on eraldi välja tuua kulu iga artikli lõikes, seejuures eristades vajalikke ning toreduslikke kulutusi. Etapivisilisel digitaalse menetluse juurutamisel on võimalik teha täpsemad arvutused iga etapi kohta (näiteks menetlusliigiti, või menetleja kaupa või kuriteoliigiti või kohtumaja kaupa). Reaalne kulu tekib alles hetkel, millal planeeritud aastatepikkuse üleminekuperioodi jooksul digitaalsele menetlusele üle minnakse ning üksnes selles mahus, milles üle minnakse. Sellepärast ei ole vaja digitaalsele menetlusele ülemineku ühekordseid kulusid (välja arvatud võimalikud digitaalse toimiku platvormi enda kohendused) teha ühekorraga, vaid vastavalt võimalustele mitme aasta vältel. Paljud vajalikest muudatustest, mis seonduvad arvutisüsteemide uuendamise ja uute seadmete hankimisega, toimuvad menetlusasutustes ka sõltumata käesolevast VTK-st, nii on sarnane tehnoloogia vajalik juba praegu kohtuistungite videoühenduse abil korraldamiseks ning kohtusaalides elektrooniliste tõendite esitamiseks.

Digitaalsele menetlusele ülemineku kaasnevad ka võimalikud ebasoovitavate mõjude riskid. Näiteks ei ole paljude digitaalsele menetlusele üleminekuks vajalike kulude täpne suurus teada ning need võivad osutada arvestatust kallimaks. Seda riski vähendab (või muudab vältimatuks ka ilma digitaalsele menetluse ülemineku) asjaolu, et ühiskonna tehnoloogiline areng toimub käesolevast VTK-st sõltumata ning selleks, et ka olemasoleva regulatsiooni raames efektiivselt oma tööd teha, vajavad menetlejad kaasaegset ning töötavat tehnoloogiat (näiteks peab kohtusaalis elektrooniliste tõendite esitamiseks vastav tehnoloogia olemas olema sõltumata sellest, kas sel moel esitatakse üksnes üksikuid või valdavat osa tõenditest).

Samuti võib riskiks pidada menetlejate kohanemiskursi digitaalse menetlusega, kuid ka seda riski vähendab asjaolu, et sõltumata sellest, kas menetlus on tervikuna digitaalne või ainult osaliselt (mis on nagunii vältimatu), tuleb menetlejatel vastavad oskused omandada nagunii.

Kokkuvõttes tähendab digitaalsele menetlusele ülemineku kriminaalmenetluse tööprotsesside põhimõttelist ümberkujundamist ning vastavate tehnoloogiliste võimekuste loomist, mis puudutavad kõiki menetlejaid igapäevaselt, mistõttu võib mõju menetlejatele pidada oluliseks.

Mõjud riigi elanikkonnale

Mõju riigi julgeolekule:

Muudatused võimaldavad riigil senisest efektiivsemalt kriminaalmenetlust läbi viia. Kriminaaljustiitsüsteemi efektiivsuse tõusu läbi, mistõttu on õiguskaitseasutustel võimalik suurem osa ajast kasutada oma põhifunktsioonide täitmiseks, mistõttu elanikkonna turvalisus kasvab, samas kulud kriminaalmenetlusele vähenevad. Tekkinud õiguskaitseasutuste tööaja ja muude ressursside sääst on võimalik suunata rohkemate kuritegude lahendamisele (täna lahendatakse ca 63% kõigist kuritegudest) kui see täna sama ressursiga võimalik on.

Kuna riigi elanikkonnaga võrreldes on kriminaalmenetlusega kokkupuutuvate isikute ring väike ning ka nende kokkupuuted on harvad ning kõigile neile, kellel digitaalsetele materjalidele juurdepääs puudub, tagatakse vajadusel materjalid paber kandjal, siis on mõju elanikkonnale väheoluline.

Mõjud kannatanutele ja tunnistajatele

Sotsiaalne mõju:

Kui 60 000 tunnistaja ja kannatanu puhul oleks kasvõi 30% juhtudest võimalik tema vahetu ülekuulamine uurimisasutuses asendada tema digitaalselt allkirjastatud ülekuulamisega (see on võimalik eelkõige juhtudel, kus tunnistaja usaldusväärsuses ja tema ütluste sisu vabatahtlikkuses ei ole kahtlust, mis moodustavad valdava enamuse olukordadest), võiks see säästa elanikele ainuüksi sinna ja tagasisõidu ajakulult 18 000 tundi aastas, eeldusel et ajakulu on kokku pool tundi kummaski suunas (nimetatud lahenduse rakendamine sõltub sellest, kas ja mil moel viiakse ellu kirjalike ütluste andmise võimalus, mida on käsitletud käesoleva VTK tõendamisel dubleerimise vältimise teema juures).

Mõju kannatanutele ja tunnistajatele on väheoluline, kuna nende kokkupuuted kriminaalmenetlusega on harvad ning ühekordsed või väga harvad ning muudatused vähendavad kokkupuudete kestust ja sagedust veelgi.

9.2 Digitaalsete tõenditega seonduv ebäühtlane menetluspraktika

9.2.1. Kavandatavad muudatused

1. Digitaalsete tõendite kogumise ja kasutamise korra kehtestamine

Antud küsimuses on kaks põhimõttelist lahendusvarianti:

- a) mitte kehtestada erikorda digitaalsete tõendite kogumisele ja kasutamisele ning säilitada selles osas senine olukord, kus eriregulatsioon puudub, tehes seaduses minimaalseid täiendusi ja muudatusi praktikas ilmnenu vastuolude ja lünkade kõrvaldamiseks;
 - b) sätestada seaduses erikord digitaalsete tõendite kogumisele ja kasutamisele.
- VTK aluseks oleva analüüsi kohaselt on eelistatud variant (b).

2. Teabetalletuse koopia tegemine ja kasutamine tõendina

Antud küsimuses on kaks põhimõttelist lahendusvarianti:

- a) jätta digitaalse teabetalletuse koopia kasutamise küsimuses KrMS põhiosas muutmata ning muuta vaid neid KrMS sätteid, mis on väljakujunenud menetluspraktikaga vastuolus (KrMS § 125 lg 5 ja 6);
- b) sätestada seaduses eraldi digitaalsest teabetalletusest tõendusväärusliku koopia loomine ja vastava menetlustoimingu tegemise nõuded.

VTK aluseks oleva analüüsi kohaselt on eelistatud variant (b).

3. Andmekandjalt tõendusteabe otsimise tingimused

Lahendada on vaja küsimus, millise regulatsiooni alusel peaks toimuma digitaalse andmekandja sisu uurimine, kas vaatluse või läbiotsimise regulatsiooni alusel. Antud küsimuses on kaks põhimõttelist lahendusvarianti:

- a) jätta kehtiv regulatsioon põhiosas muutmata ning täiendada KrMS vaatluse regulatsiooni selliste erisätetega, et digitaalsetelt andmekandjatelt tõendusteabe otsimine oleks üheselt vastava menetlustoimingu regulatsiooniga hõlmatud;
- b) kehtestada andmekandjatelt digitaalsete tõendite otsimisele eriregulatsioon, mis on sisult analoogne läbiotsimise regulatsiooniga või mis võiks teatavates olukordades ja võimalusel sisalduda ka tavapärasel läbiotsimismääruses.

VTK aluseks oleva analüüsi kohaselt on eelistatud variant (b).

4. Jälitustoimingu dokumenteerimise kohustuse täiendamine

Kehtiva KrMS § 126¹⁰ ei näe ette kohustuslikke nõudeid jälitustoimingute dokumenteerimiseks selles osas, mis puudutab digitaalandmete kogumise protsessi ning andmete autentsuse ja terviklikkuse tagamise meetmete kirjeldamist. Probleemi lahendamiseks tuleks KrMS-i täiendada jälitustoimingute dokumenteerimise nõuetega juhul, kui jälitustoiminguga kogutakse digitaalset teavet. Täiendustega tuleks sätestada jälitustoimingu käigus saadud digitaalse teabetalletuse kohustuslik lisamine

jälitustoimingu protokollile ning kohustus kajastada jälitustoimingu protokollis teabetalletuse terviklikkuse ja autentsuse tagamise meetmed.

5. Andmete kiirsäilitamise ja üleandmise nõue

Kehtiv KrMS ei näe ette alust nõuda teabevaldajalt kaotsiminekuks või muutmisele altite andmete säilitamist ja menetlejale üleandmist, mida nõuavad Arvutikuritegevusvastase konventsiooni artiklid 16, 17 ja 18. Antud küsimuses on 2 lahendusvarianti:

a) säilitada senine olukord, milles vastavad nõuded loetakse lubatuks KrMS § 215 alusel, viies regulatsiooni sisse täiendused menetlusgarantiide osas (sh sätestada maksimaalne andmete säilitamise kohustuse tähtaeg);

b) näha KrMS-is eraldi toiminguna ette andmete kiirsäilitamise ja üleandmise nõudmine koos asjassepuutuvate menetlust tagavate meetmete ja menetlusgarantiidega.

Õigusselguse huvides on eelistatud variant (b).

6. Arvutiandmete otsingu laiendamine

Kehtiv KrMS ei näe ette, et tõendusteabe otsimisel arvutisüsteemist on lubatud koguda teavet ka teistest arvutisüsteemidest või andmekandjatelt, mis on otsingule allutatud arvutisüsteemiga ühendatud tehnilise lahenduse kaudu ja on otsingule allutatud arvutisüsteemi kaudu kättesaadavad (Arvutikuritegevusvastane konventsioon, riigisisese otsingute laiendamise osas artikkel 19 lg 2 ning teiste konventsiooniosaliste arvutisüsteemide osas artikkel 32(b)). Vastava võimaluse sätestamiseks tuleks täiendada KrMS vaatluse või digitaalsete tõendite otsimise eriregulatsiooni vastavalt p 3 viidatud küsimuses tehtud valikule. Välisriigis (või teadmata asukohas, nt pilveserveris) asuvatele andmetele ligipääsemise ja sel viisil saadud andmete tõendina kasutamise küsimus on ka rahvusvaheliselt suuresti reguleerimata, samas kui selliste andmete kasutamine muutub kriminaalmenetlustes järjest olulisemaks.¹¹

9.2.2 Kavandatavate muudatuste mõjud

Kavandatavate muudatuste mõju väljendub eelkõige asjassepuutuva regulatsiooni selguse ja arusaadavuse paranemises ning sellest lähtuvalt ka isikute õiguste riive ettenähtavuse nõude paremas täidetuses. Seetõttu mõjutavad planeeritavad muudatused üksnes kriminaalasjades kahtlustatavaid ja süüdistatavaid, kelle põhiõigused on paremini kaitstud ning ka menetlejaid, kelle tegevus on selgemalt seaduses reguleeritud. Selliseid mõjusid on aga võimatu täpsemalt kvantifitseerida.

Juhul kui aga muudatuse nr 3 puhul peaks valitama lahendusvariant (b), siis selle rakendamisel suureneb menetlejate töökoormus seoses loasüsteemi rakendamisega analoogselt läbiotsimistele, mis praegusel hetkel puudub ning selliseid andmekandjaid vaadatakse läbi vaatluse raames. Selles osas on eelnõu väljatöötamise käigus vajalik põhjalikuma mõjuanalüüsi läbiviimine, millega mh hinnata kavandatava loasüsteemi majanduslikku mõju ja mõjusid kriminaalmenetluse tõhususele, kuna käesoleval ajal ei ole ilma suuremahulise analüüsi läbiviimiseta võimalik hinnata, kui palju andmekandjaid vaatluse toimingu raames läbi vaadatakse, mis ei ole saadud läbiotsimise raames, vaid muul viisil.

9.3 Legaliteediprintsiibi erandite ebapiisavus

9.3.1 Kavandatavad muudatused

1. KrMS §-le 202 lisada alternatiiv (nt KrMS § 203²), mille puhul võib menetluse lõpetada ka ilma isiku nõusolekuta ilma talle kohustusi panemata ning ilma tema süüle viitamata. Menetluse

¹¹ Vt selle kohta täpsemalt Laurits, E. (2016) „Mõned probleemid arvutisüsteemi läbiotsimisel“. Kohtute aastaraamat 2015. Kättesaadav: http://www.riigikohus.ee/vfs/2060/Kohtute_aastaraamat_2015.pdf

uuendamine ei oleks sellisel juhul võimalik (ei tule ette olukorda, kus isik jätab kohustuse täitmata) ning kaebamisvõimalus on süüdistuskohustusmenetluse kaudu tagatud. KrMS § 202 ja uue loodava lõpetamise aluse suhe peaks 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. Seetõttu võiksid ettepaneku kohaselt lõpetamisele kuuluda menetlused, milles avalik menetlushuvi on nii väike, et see ei õigusta ka tõendite kogumist ning tervikliku menetluse läbiviimist. Praegu kehtiva KrMS § 202 lõpetamise puhul tuleb siiski terviklik menetlus läbi viia ning tõendada ka kahtlustatava süü ning hinnata selle suurust, kuid eriti väikese avaliku menetlushuviga ja ilma kannatanuteta kuritegude puhul ei pruugi see olla proportsionaalne.

2. Anda kohtutele võimalus kriminaalmenetluse lõpetamiseks KrMS §-le 202 viidates kohtumenetluse käigus, et vältida olukordi, kus ilmselgelt avaliku menetlushuvita asjade peale raisatakse kõrgemate kohtuastmete menetlusressurssi ja seda, et kriminaalkaristuse saavad isikud, kelle puhul tegelikult esinevad menetluse oportuniteediga lõpetamise alused. Sellise otsustuse võiks kohus teha nõupidamistuppa siirdudes kohtuotsust tehes, et vältida võimalust, et kriminaalasi jääks sisuliselt arutamata. Kontrolli kohtu tegevuse üle aitab sellisel juhul tagada edasikaebeõigus kõrgemale kohtule. Sarnane võimalus peaks ühtlasi olema siis ka nii ringkonnakohtul kui ka Riigikohtul. Sarnane süsteem väärtemenetluses juba eksisteerib ja kohtud (sh Riigikohus) on seda mitmetel kordadel kasutanud.

3. Tuua KrMS-i sisse menetluseelne lepitus, mis ei peaks olema nii formaalne nagu KrMS §-s 203² sätestatud lepitusmenetlus ning võimaldaks olukorras, kus kannatanu ja teo toimepannud isik on omavahel juba leppinud või tõenäoliselt lepivad osapooled otse lepitusteenusele saata, ilma menetlust alustamata, tagades nii kiirema reageerimise ja olukorra sisulise lahendamise. Sisuliselt oleks tegemist menetluse tingimuslikult alustamata jätmisega, juhul kui lepitusprotsess ei õnnestu, tuleks naasta tavalise menetluse juurde. Samas on selline risk vähetõenäoline, sest menetluseelsesesse lepitusprotsessi tuleks eelkõige saata juhtumid, kus leppimise tõenäosus on väga suur. 2015. aastal lõpetati leppimise tõttu menetlus 934 kriminaalasjas, seega on nende hulgast vähemalt osad juhtumid sellised, kus lepituse võimalikkus on selge juba menetluse alguses. Samas tuleb siin arvestada kannatanu huvidega olukorras, kus kannatanu on süüdlase poolt kergesti mõjutatav (nt perekondlikud suhted) ning sellistel juhtudel peaks lepitusmenetluse kohaldamisest pigem hoiduma.

4. Lisada KrMS-i menetluse alustamisest keeldumise alus, mille kohaselt on võimalus jätta kriminaalmenetlus teise astme kuriteo puhul alustamata olukorras, kus kuriteo aegumiseni on jäänud vähe aega ja alustatava kriminaalmenetluse keerukust arvesse võttes on selge, et kriminaalasja ei ole võimalik enne kuriteo aegumistähtaaja saabumist edukalt lahendada. Tuleb otsustada, kas sellise otsustuse tegemine peaks olema ringkonnaprokuratuuride või Riigiprokuratuuri pädevuses, kuid selle vaidlustamine peaks igal juhul toimuma tavapärase süüdistuskohustusmenetluse käigus.

5. VTK aluseks olevas analüüsis on välja pakutud ka võimalus, et uurimisasutus ja prokuratuur võiks jätta menetluse alustamata teise astme süütegude puhul juhul, kui puudub avalik huvi menetluse läbiviimiseks. Revisjonikomisjoni aruteludes esitati selle ettepaneku kohta erinevaid arvamusi ning nii poolt- kui vastuväiteid. Justiitsministeerium legaliteedipõhimõttest loobumist siiski sellisel kujul ei toeta ning sellist ettepanekut kõnesoleva VTK-ga ei esitata. Andes täitevvõimule väga laia diskretsiooniõiguse menetluse alustamise osas, võib see kaasa tuua ohu nii kuritarvitusteks kui vastavate kaebuste esitamiseks kannatanute poolt, seega võib saavutatav ressursside kokkuhoid olla vaid näiline. Samuti on ülal viidatud ettepanekute kohaselt kavas täiendada menetluse lõpetamise võimalusi ning menetluse alustamata jätmist kas kuriteo aegumise peatse saabumise või menetluseelse lepituse kohaldamise tõttu – need ettepanekud loovad täiendavad erandid legaliteedipõhimõttest ning võimaldavad teataval määral ressursside kokkuhoidu.

Revisjonikomisjonis arutati ka seda, kas KrMS § 202 peab kohalduma üksnes teise astme süütegudele või oleks mõistlik laiendada kohaldatavust ka esimese astme kuritegudele, nt sidudes nimekiri nende süütegude nimekirjaga, mille puhul võib kokkuleppemenetlust kohaldada. Justiitsministeerium seda ettepanekut hetkel siiski VTK-s ei esita.

9.3.2. Kavandatavate muudatuste mõjud

Kõikide käesolevas punktis kirjeldatud muudatuste eesmärk on menetlusressursi kokkuhoid ning vähetähtsate kuritegude menetlemise lõpetamine võimalikult varajases menetlusstaadiumis, mistõttu on võimalik ka muudatuste mõjusid käsitleda koos. Kuna tegemist on spetsiifiliselt kriminaalmenetluse läbiviimisega seotud muudatustega, avalduvad mõjud üksnes kolmes valdkonnas: mõju riigiasutuste korraldusele, sisejulgeolekule ning sotsiaalsed mõjud menetlusosalistele ning osaliselt ka kogu elanikkonnale.

Mõju menetlejatele

Mõju riigiasutuste korraldusele, kuludele ja tuludele

Legaliteediprintsiibi piiramisel menetluse alustamisel väheneb (eelduslikult, kuid siiski mitte kindlalt) ressursikulu vähetähtsate süütegude uurimisele. Praegu on võimatu täpselt välja arvutada, kui palju kriminaalmenetluse alustamisel legaliteediprintsiibi paindlikumaks muutmine ressursikokkude kaasa toob, sest ei ole võimalik täpselt hinnata, kui suur osakaal seni oportuuniteediga lõpetatud kriminaalmenetlustest võiksid edaspidi jääda alustamata. Arvestades, et aastas lõpetatakse ligikaudu 2000 kriminaalasja KrMS § 202 alusel ning ligikaudu 1000 kriminaalasja KrMS § 203¹ alusel (lepitamismenetlus), siis on tõenäoline, et nende kriminaalajade hulgas on väike hulk selliseid kriminaalajade, mille puhul mittealustamise otsustuse saaks kohe menetluse alguses menetlusele lepituse kohaldamisega ära teha, mis säästab uurimisasutusi vajadusest asja edasi menetleda ning teostada täiendavaid menetlustoiminguid.

Samuti hoiab menetlusressursse vähesel määral kokku võimalus lõpetada menetlus oportuuniteedipõhimõttel olukorras, kus kahtlustatav ei ole ise kriminaalmenetluse lõpetamisega nõus. Sellisel juhul ei ole nendes asjades vajadust kuluka kohtumenetluse järele. Tulenevalt eespool kirjeldatust, puudutavad need muudatused aga väheseid.

Hinnang mõju olulisusele: aastas registreeritakse ca 37 000 kuritegu ning oportuuniteedi või leppimise tõttu lõpetamisele lähevad täna ligikaudu 3000. Nendest üksnes väike osa võivad olla sellised, mis on võimalik menetlusele lepitamise kohaldamisega alustamata jätta. Peatse aegumise tõttu menetluse alustamata jätmiste olukorrad piirduvad prokuratuuri hinnangul mõne juhtumiga aastas. Seega ei too see kaasa vajadust uurimisasutuste töö suuremahulisemaks ümberkorraldamiseks ja tegemist on väheolulise mõjuga. Ka menetluste lõpetamise võimaluste laiendamine mõjutab kogu kriminaalmenetluste hulgas üksnes väikest osa (mitte rohkem kui mõnikümmend menetlust aastas kõigest kohtusse saadetavatest ligikaudu 7000 kriminaalajast)

Mõju elanikkonnale

Mõju sisejulgeolekule

Mõju sisejulgeolekule ja kuritegevusega võitlemisele avaldub seoses sellega, et võimaldades uurimisasutustel ja prokuratuuril paindlikumalt otsustada, et menetlusele lepituse kohaldamise puhul ei ole vaja tingimata kriminaalmenetlust alustada, jääb rohkem menetlusressursi alles raskema kuritegevusega võitlemiseks ning suuremate kriminaalajade menetlemiseks, mis parandab sisejulgeolekut. Sama eesmärki täidab ka peatselt aeguvate kuritegude puhul menetluse alustamata jätmine ning oportuuniteedipõhimõtte kasutamise laiendamine olukordadele, kus kahtlustatav ei ole oportuuniteedipõhimõttel kriminaalmenetluse lõpetamisega nõus.

Hinnang mõju olulisusele: Muudatused võimaldavad küll menetlusasutustel oma ressursse paremini juhtida ning keskenduda raskemate kuritegude lahendamisele, kuid ei too kaasa vajadust uurimisasutuste töö suuremahulisemaks ümberkorraldamiseks ning sellest tulenevalt on ka mõju sisejulgeolekule ja sellest tulenevalt inimeste turvatundele väheoluline.

Mõju kannatanutele ja tunnistajatele

Sotsiaalsed mõjud

Mõju kannatanutele avaldub selles, lepitusmenetluse kaudu on võimalik saavutada paremaid tulemusi olukorras, kui lepitusmenetlus toimub võimalikult kiiresti pärast sündmust, samuti võib menetluseelse lepituse kohaldamise võimalus soodustada õigusrikkuja poolt kannatanule kahju kiiremat hüvitamist, sest lepituses osalemiseks on vaja kannatanu nõusolekut.

Võimalik ebasoovitav mõju võib olla see, et kannatanutele jääb mulje, justkui nende vastu toime pandud kuriteoga ei tegeleta piisavalt ning seeläbi võib väheneda nende usaldus kriminaalõigussüsteemi vastu. Samas jääb igal juhul kannatanutele õigus kõikide menetluse lõpetamise otsuste peale kaevata, mistõttu peavad sellised otsused olema alati põhjendatud.

Hinnang mõju olulisusele: Arvestades, et menetluste alustamata jätmine ja menetluste täiendav lõpetamine oportuuniteedipõhimõttel on võimalik üksnes väheste menetluste puhul, siis on ka mõjud kahtlustatavatele, kannatanutele ja tunnistajatele väheolulised.

Mõju kahtlustatavatele

Sotsiaalsed mõjud

Mõju kahtlustatavatele seisneb peamiselt selles, et mõnedes olukordades, kus seni on isiku suhtes kriminaalasja menetletud ning see on lõpetatud KrMS § 202 või, 203¹ alusel, oleks edaspidi võimalik sama otsustus teha kohe kriminaalmenetluse alustamise otsustamisel koos menetluseelse lepituse kohaldamisega, mis tagab ühelt poolt riigi kiirema reaktsiooni toimepandud teole ning samas säästab ka kahtlustatava jaoks menetlusele muidu kuluvat aega.

Hinnang mõju olulisusele: Arvestades, et menetluste alustamata jätmine on võimalik üksnes väheste menetluste puhul, siis on ka mõjud kahtlustatavatele, kannatanutele ja tunnistajatele väheolulised.

9.4 Dubleerimine tõendite kogumise vormistamisel

9.4.1 Kavandatavad muudatused

1. KrMS-s nähakse selgesõnaliselt ette võimalus, et kohtueelses menetluses võivad kannatanud ja tunnistajad oma tunnistuse anda ka kirjalikult (vt Analüüs 4.5 p 2.1 ja 2.2).

Selle saavutamiseks on kaks alternatiivset võimalust:

- 1) reguleerida ütluste kirjalik võtmine iseseisva instituudina, mis tähendab, et edaspidi oleks menetlejal valida kolme ülekuulamise vormi vahel: vahetu, tehnilise lahenduse abil ja kirja (sh e-kirja) teel toimuv ülekuulamine;
- 2) jätta ülekuulamise regulatsioon muutmata ning kehtestada üldregulatsioon mistahes ütlusi sisaldavate kirjutiste jm teabetalletuste toimikuisse võtmise ja tõendina kasutamise kohta. Üldregulatsiooni raames saab siis kehtestada ka erireeglid uurija ja kannatanu/tunnistaja vahelise kirjavahetuse kohta.

VTK aluseks oleva analüüsi autori esialgne eelistus kuulub teisele lahendusele, kuna see ei taotle erinevate asjade kunstlikku samastamist. Ükskõik kui täpseks kirjaliku ülekuulamise regulatsioon muuta, ei ole sellega kaasnevat riski (eelkõige, et vastuse kirjutab tegelikult keegi teine) võimalik

lõpuni maandada. Seetõttu ei saa ka näiteks „kirjalikke valeütusi“ automaatselt samastada valeütlustega KarS § 320 mõttes. Ausam ja probleemivabam on tõdeda, et „kirjalik ütlus“ on iseseisev tõendiliik, millel küll ei ole hoiatamisest tulenevat kõrgemat kaalu, kuid mis põhimõtteliselt teeb ära sama töö, mis ülekuulamisel antud ütlus. Lihtmenetlustes on see vahetu tõend ning üldmenetluses mälu värskendamise ja usaldusväärseuse kontrolli vahend. Küsimus ei ole vahetu ülekuulamise ärakaotamises, vaid selles, kuidas inimestelt, kelle usaldusvääruses pole põhjust kahelda, saaks vajaliku info lihtsamini kätte. Ebausaldusväärsed isikud, nagu ka need, kelle ütlused on tähtsad, nüansirohked või muul moel erakordsed, kutsuvad mõistlik uurija nagunii vahetule ülekuulamisele, olgu kirjaliku ülekuulamise võimalused millised tahes.

Sõltumata, milline lahendus valida, tuleb igal juhul eraldi otsustada, kas menetlejale kirja teel tehtud avaldused võiksid ka sarnaselt protokollitud ütlustele muutuda § 291 lg 3 alusel vahetuks tõendiks. VTK algataja esialgne vastus sellele küsimusele oleks eitav: § 291 lg 3 sätestatud erand peaks kehtima ainult vahetult protokollitud ütlustele.

2. Laiendada KrMS § 69 sätestatud kaugülekuulamise võimalusi (vt Analüüs 4.5 p 2.1 ja 2.2).

Siingi on kaks põhimõtetlikku valikut:

- 1) loobuda kõigist hetkel kehtivatest eeldustest, jättes ülekuulamise vormi menetleja vabaks otsustuseks. Sisuliselt muudaks see kaugülekuulamise seaduse silmis samaväärseks vahetu ülekuulamisega;
- 2) täiendada kaugülekuulamise eelduste loetelu sättega, mis lubaks kaugülekuulamist alati, kui puudub alus kahelda tunnistaja usaldusvääruses. Sellisel juhul jääks kaugülekuulamine siiski erandiks, kuid selle kasutamise võimalused oleks laiemad.

VTK aluseks oleva analüüsi autori esialgne eelistus kuulub teisele valikule, kuna kaugülekuulamise puhul ei ole tunnistaja usaldusvääruses veendumise võimalused siiski päris samad, mis vahetult ülekuulamisel. Seetõttu oleks õigem käsitleda kaugülekuulamist erandina, mida tunnistaja mõistliku kättesaadavuse korral võib kasutada ainult juhtudel, kui tema erapooletuses, tahtevabaduses või usaldusväärsest loovates asjaoludes pole mõistlikku põhjust kahelda.

3. Kehtestada nõue, et ülekuulamisprotokollid peavad olema vormistatud masina- või arvutikirjas, v.a juhul, kui ülekuulamine toimub väljaspool kontorit, näiteks sündmuskohal (vt Analüüs 4.5 p 2.3)

4. Sätestada, et vastastamise (§ 77), ütluste olustikuga seostamise (§ 79), äratundmiseks esitamise (§ 81), läbiotsimise (§ 91) ja uurimiseksperimendi (§ 93) puhul on menetleja otsustada, kas ta talletab selle uurimistoimingu kirjaliku protokolliga või videosalvestuse vormis (vt Analüüs 4.5 p 3, 4, 8 ja 11). Samuti peaks põhimõtteliselt olema võimalik protokoll videosalvestusega asendada ka ülekuulamiste puhul. VTK aluseks olevas analüüsis seda võimalust ei toetatud, ent analüüsis välja toodud riskid on võimalik suures osas maandada prokuratuuri poolt antavate juhistega, millistes olukordades videosalvestusest piisaks ning millistes mitte.

5. Täiendada KrMS-i sätetega, mis reguleerivad menetlustoimingu väliselt tekkinud foto, filmi jm teabetalletuste toimikuisse võtmist ja tõendina kasutamist (vt Analüüs 4.5 p 6).

Vastava regulatsiooni koostamisel tuleb eristada kolme liiki teabetalletusi:

- 1) need, mis kajastavad tõendamiseseme asjaolusid vahetult (nt turvakaamera salvestus);
- 2) need, mis sisaldavad avaldusi (ütusi) ehk seda, kuidas tunnistaja, kannatanu või süüdistatav annab edasi enda poolt varem tajutud tõendamiseseme asjaolusid (nt kaitsja poolt teostatud küsitlus);
- 3) need, mis vastavad asitõendi tunnustele § 124 lg 1 mõttes, ehk mis omavad tõenduslikku tähendust mingi asendamatu füüsilise tunnuse (nt kuriteojälje) tõttu.

KrMS § 124 lg 2 tulenev vaatlusprotokolliga koostamise nõue tuleks säilitada vaid asitõendi tunnustega teabetalletustele (p 3). Teiste teabetalletuste liikide puhul tuleks lähtuda sellest, et need ise ongi tõendid ega vaja tõendi staatuse saamiseks mingit vormistavat dokumenti. Ainus tingimus (teiste §-s 286¹ nimetatute kõrval) sellise teabesalvestise tõendina vastuvõtmiseks peaks olema see, et tõendi esitaja suudab näidata selle päritolu, ehk seda, millal ja kuidas see on saadud. Kriminaaltoimikus võib salvestise päritolu näidata saatekiri, üleandmisakt, uurija (või ka patrullpolitseiniku) ettekanne, aga ka

ülekuulamise, läbiotsimise, sündmuskoha vaatluse vm menetlustoimingu protokoll. Kaitsja võiks teabetalletuse päritolu selgitada ka kohtuistungil suuliselt.

Avaldusi sisaldava teabetalletuse (p 2) kohta tuleks sätestada, et üldmenetluses saab see olla tõendiks samaväärselt kriminaalmenetluse väliselt tekkinud ja kirjalikke avaldusi sisaldavate dokumentaalsete tõenditega (vt viimastega seotud probleeme Analüüs 4.5 p 5).

6. Loobuda KrMS § 106 lõikes 1 sätestatud ekspertiisimäärusest ja asendada see vormilt vabama kirjaliku ekspertiisiülesandega. Alternatiivina võib ka kaaluda KrMS § 145 muutmist selliselt, et nii kohtueelses kui kohtumenetluses oleks menetlejal õigus anda ka põhistamata määrusi (Analüüs 4.5 p 9.1).

7. Loobuda KrMS § 107 lõikes 3 nimetatud kohustusest märkida ekspertiisiakti uuringute kirjeldus, uuringutulemuste hindamise andmed ja eksperdiarvamuse põhjendus (Analüüs 4.5 p 9.2).

8. Kaotada KrMS § 256² alusel ette nähtud kiirmenetluse protokoll koostamise kohustus kiirmenetluse läbiviimiseks. Kiirmenetluse protokollil on üksnes sisukorra funktsioon ning selle sisu kordab ja viitab üksnes muudele kriminaaltoimikus olevatele materjalidele. Kuna kohus, süüdistatav ja kaitsja saavad nagunii ligipääsu kogu kriminaalmenetluse materjalile, siis puudub vajadus koostada kiirmenetluse protokoll eraldi dokumendina.

9. Näha eraldi tõendiliigina ette ekspertarvamus, mis antakse ülekuulamisel. See tähendab, et mitteõiguslike eriteadmistega isik võiks teha tõendamiseset puudutavate faktiliste asjaolude kohta järeldusi ka ilma, et ta oleks eelnevalt koostanud ekspertiisiakti (Analüüs 4.5 p 9.3).

Selle saavutamiseks on kaks alternatiivset võimalust:

- 1) laiendada vastavalt KrMS § 109¹ sätestatud asjatundja pädevust, jättes ekspertiisiga seonduva muutmata;
- 2) kaotada asjatundja institutsioon, anda asjatundja ülesanded eksperdile ning näha lisaks ette, et eksperti võib arvamuse saamiseks üle kuulata ka siis, kui ta ei ole eelnevalt koostanud ekspertiisiakti.

VTK aluseks oleva analüüsi autor toetas teist lahendust, mis näeks ette asjatundja institutsiooni kaotamist, kuid revisjonikomisjoni aruteludes toetasid komisjoni liikmed pigem esimest, asjatundja pädevuste laiendamise versiooni.

10. Ekspertiisidega seonduvalt on analüüsi p 9.4 käsitletud m.h ka kaitsjate poolt ekspertiisi määramise ja riikliku ekspertiisiasutuse eelistamise küsimust. Analüüsi autor leiab, et kaitseõiguse tagamise seisukohalt on oluline, et ka kaitsjad saaksid määrata EKEI-le ekspertiisi läbi viimise.

Justiitsministeerium analüüsis pakutud lahendust ei toeta, mistõttu ei tehta vastavat ettepanekut ka käesolevas VTK-s. Andes kaitsjale õiguse ise ekspertiisi määramiseks otse riiklikule ekspertiisiasutusele, muutuksid sellega kaasnevad võimalikud kulud täiesti kontrollimatuks. Juhindudes kohtuekspertiisiseaduse § 26 lg 6 rahastatakse ekspertiisi tegemist ekspertiisiasutuses riigieelarvest. Ekspertiisi määrajate ringi laiendamine tooks kaasa riski, et kaitseõiguse tagamiseks taotletakse n-õ igaks juhaks ekspertiisi läbiviimist. Isegi kui ette näha teatav kontrollimehhanism, kaasneks muudatusega igal juhul ekspertiiside arvu oluline kasv, mis omakorda tähendab nii uute ekspertide palkamist, täiendavate seadmete ostmist kui üdisemalt kulude märkimisväärset tõusu. See aga on omakorda vastuolus käesoleva VTK põhimõttelise eesmärgiga ressursside paremaks kasutamiseks.

Samas ei ole ka täna kaitsja poolt ekspertiisi korraldamine välistatud – kaitsja saab ekspertiisi või vajadusel kordus- või täiendavat ekspertiisi taotleda menetlejalt (vastava taotluse rahuldamata jätmine on omakorda vaidlustatav), samuti saab kaitsja ise esitada menetluses tõendeid.

Samuti leitakse analüüsis, et riiklike ekspertide eelistamise kohustus tuleks kaotada või piirata selle kehtivust ainult kohtueelse menetleja või prokuratuuri määratud ekspertiisidega. KrMS § 95 lg 2 sätestatud riikliku ekspertiisiasutuse eelistamise eesmärk on tagada, et kriminaalmenetluses tehakse ekspertiisid võimalikult kõrgel tasemel. Riiklik ekspertiisiasutus teeb ekspertiise kooskõlas

rahvusvahelise praktika ja standarditega ning mitmed Eesti riikliku ekspertiisiasutuse laborid on praeguseks rahvusvaheliselt akrediteeritud, mis tagab ekspertiiside tegemise kõrgema kvaliteedi. Kuna vastav KrMS säte ongi täna suunatud menetlejale ja käesoleva VTK-ga ei kavandata ekspertiisi määrajate ringi laiendamist, ei ole muudatuseks vajadust.

9.4.2 Kavandatavate muudatuste mõjud

Nagu ülal märgitud on kavandatava seaduseelnõu peamiseks sihtrühmaks kohtud, prokuratuur, advokaat ja uurimisasutused, muudatuste 6-8 puhul ka Eesti Kohtuekspertiisi Instituut. Eelnõu mõjul peaks nimetatud asutuste tegevus kriminaalmenetluse läbiviimisel lihtsustuma, mistõttu peaks ka paranema nende kogu tegevuse kuluefektiivsus. Samuti mõjutab kriminaalmenetluste efektiivsem ja kiirem läbiviimine ka kannatanuid ja tunnistajaid – kannatanud saavad oma nõuded kiiremini lahendatud ning tunnistajad peavad vähem kulutama aega ütluste andmisele. Ainsaks muudatuste rakendamisega kaasnevaks otseseks kuluks on ametnike koolituskulu.

Mõju kannatanutele ja tunnistajatele:

Sotsiaalne mõju

Kannatanutele ja tunnistajatele avaldavad eelkõige mõju muudatused 1 ja 2, mille tulemusel oleks võimalik edaspidi teatud juhtudel neil oma tunnistus menetlejale anda kirjalikul teel või videoülekuulamise vahendusel. Praegu kehtiv olukord, kus iga kuriteo puhul tuleb kannatanu ja tunnistaja kutsuda vahetule ülekuulamisele toob kaasa ebavajalikud kulutused, ehkki mingit sisulist põhjust vahetuks ülekuulamiseks ei ole.

Mõju olulisus: Arvestades, et kriminaalmenetluses tunnistajate arv on kogu elanikkonnaga võrreldes väike ning tunnistajaks olemine on valdavalt harv, siis on mõju väheoluline.

Mõju menetlejatele ja teistele riigiasutustele:

Mõju riigiasutuste korraldusele:

Kõik väljapakutavad muudatused seavad eesmärgiks kriminaalmenetluste kiirema läbiviimise, mistõttu väheneb kriminaalmenetluse toimingutele kuluv aeg ning sama aja ja personaliga on võimalik läbi viia rohkem menetlusi. Kaugülekuulamise rohkema kasutamise ja menetlustoimingute protokollimise asemel salvestamise tarbeks on vaja ühtlasi ka tagada menetlejatele vastav tehnoloogiline võimekus kaugülekuulamiseks vajalike seadmete näol ning vastavad koolitused. Sealjuures tuleb arvestada, et ka praegu on kaugülekuulamise võimalus kriminaalmenetluses ette nähtud, mistõttu tuleb vastav tehnoloogia ja oskused menetlejatele tagada nagunii, kuid kavandatavate muudatuste tulemuse suureneks oluliselt kasutamise sagedus, mis võimaldaks olemasolevat tehnoloogiat kasutada efektiivsemalt.

Mõju olulisus: Arvestades, et planeeritavad muudatused küll mõjutavad menetlejate tööprotsesse, kuid ei muuda neid põhimõtteliselt, mistõttu võib menetlejatele kaasnevat mõju pidada väheoluliseks ja tavapäraseks uue regulatsiooniga kohanemise puhul.

Mõju elanikkonnale:

Mõju sisejulgeolekule ja võitlusele kuritegevusega:

Menetlejate võimalus vältida tarbetuid toiminguid toob ühtlasi kaasa võimaluse tööaega kasutada sisuliseks kuritegude lahendamiseks, mis omakorda võib avaldada mõju kuritegevuse tasemele ning inimeste turvatundele.

Kaugülekuulamise ja kirjalike ütluste sagedasem kasutamine võib kaasa tuua ka riski ütluste väiksemast usaldusväärsusest, mis võivad menetluse käiku takistada, kuid kuna üldreeglikult jääb see, et vaidluse korral arvestatakse kohtus antud ütlusi, siis ei muuda see olemasolevat regulatsiooni oluliselt.

9.5 Eeluurimiskohtuniku funktsioonide ebaselgused

9.5.1 Kavandatavad muudatused

1. Eeluurimiskohtuniku tegutsemine kohtuniku taandumise alusena

Arvestades, et edaspidi on eeluurimiskohtunikel märkimisväärselt rohkem ülesandeid (täiendavad vahistamiste pikendamised, rohkem läbiotsimislubasid), tuleb ühtlasi reguleerida ka need olukorrad, millal ühes konkreetses kriminaalasjas eeluurimiskohtuniku funktsiooni täitnud kohtunikud peaksid asja edasisest menetlemisest taanduma. Selle küsimuse reguleerimisel on neli alternatiivi:

- 1) eeluurimiskohtunikelt asja sisulise lahendamise funktsiooni ära võtmine kõigis kohtuasjades;
- 2) eeluurimiskohtunikelt asja sisulise lahendamise funktsiooni ära võtmine kõigis nendes kohtuasjades, kus ta kohtueelses menetluses puutus kokku tõendamisesemesse kuuluvate asjaoludega, s.t. sisuliselt kõigis asjades, kus ta on teinud määruse eeluurimiskohtunikuks;
- 3) eeluurimiskohtunikelt asja sisulise lahendamise funktsiooni ära võtmine nendes asjades, kus ta on teinud määruse vahistamise ja kautsjoni kohaldamise ning nende rakendamise põhjendatuse kontrolli kohta (need on ka praegu taandumise aluseks) või vara aresti, jälitusloa andmise ja ametist kõrvaldamise või nendest keeldumise määruse. Kui lisanduvad vara aresti ja ametist kõrvaldamise põhjendatuse kontrolli määrused, siis ka need kuuluksid selle punkti alla ning samuti võimalikult lisanduv kodus viibimise keeld ning lähisugulastega suhtlemise keeld;
- 4) piirduda seniste taandumise alustega.

Algselt vastu võetud KrMS-i versiooni § 49 lg (1) p 2) nõudis, et eeluurimiskohtunikuks tegutsenud kohtunik ei tohi sisulisel arutamisel kohtunikuks olla. Kuid seda sätet muudeti juba enne seadustiku jõustumist nii, et eeluurimiskohtunik ei saa olla sama asja sisulisel arutamisel (välja arvatud kokkuleppe- ja käskmenetluses) kohtunikuks ainult siis kui ta eeluurimiskohtunikuks otsustas kahtlustatava vahistamise (KrMS § 132), vahistamisest keeldumise või vahistatu vabastamise (KrMS § 134) või vahistamise kautsjoniga asendamise üle (KrMS § 135) või teostas vahistuse ja kautsjoni põhjendatuse kontrolli (KrMS § 137).

Eeluurimiskohtuniku institutsiooni kasutamise põhieesmärk on see, et need kohtunikud, kes tegelevad kriminaalasjaga selle kohtueelse menetlemise ajal ja seetõttu on sellises menetluses osalemisega teatud osas juba eelnevalt oma seisukoha kriminaalasja kohta välja kujundanud, ei osaleks kriminaalasja sisulisel otsustamisel. Sellist põhimõtet on oluliseks pidanud ka Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK).

Eeluurimiskohtunike ümarlaual leidis märkimist, et ka kohtupraktika on läinud üldiselt selles suunas, et ka kohtunikud, kes on teinud eeluurimiskohtunikuks määramise, mis ei ole praeguses KrMS-i § 49 lg (1) p 2) versioonis loetletud kohustusliku taandumise alusena, on eeluurimiskohtunikuks kriminaalasjaga tegelemise puhul siiski ennast asja sisulise arutamise menetlusest taandanud.

Ka näiteks kahtlustatava ametist kõrvaldamisel võib eeluurimiskohtunik kokku puutuda süüdistuse materjalidega, mis võiksid temas tekitada eelnevaid hoiakuid, mis võiksid teda hiljem samas asjas sisulise kohtuniku otsuse tegemisel mõjutada.

Otsustamist vajab ka, millistes menetlustes käsitletavat taandumise alused kehtiksid. Tõenäoliselt oleks põhjendatud, et nii nagu kehtivas KrMS §-s 49 lg 1 p 2 sätetatud, ei kehtiks käsitletavat taandumise alused kokkuleppe- ja käskmenetluse asjades.

2. Alluvusvaidluste ajakulu vähendamine

Erinevate maakohtute ja kohtumajade vahel on tekkinud alluvusvaidlusi selle kohta, millise kohtumaja eeluurimiskohtuniku pädevusse peaks ühel või teisel juhul kohtueelses menetluses määruse tegemine kuuluma.

Võimalikke lahendusvariante on kaks:

- 1) anda kõigi eeluurimiskohtuniku määruste tegemine selle kohtumaja eeluurimiskohtuniku pädevusse, kes asub kõige lähemal vastava kriminaalasja kohtueelset uurimist juhtivale prokurörile; või
- 2) jätta kohtumaja valik vastava toimingu menetleja otsustada ning keelata sarnaselt tsiviilkohtumenetlusega vaidlus selle üle, kas antud kohtumaja peaks selle määrusega tegelema. Menetleja pöörduks vastava maakohtu poole ning maakohus otsustaks vastavalt oma tööjaotusplaanile, millise kohtumaja, milline kohtunik antud asjas eeluurimiskohtuniku funktsiooni täidab.

VTK koostaja toetab esimest varianti, sest see tagab paremini võimaluse, et sama kriminaalasjaga tegeleb algusest lõpuni üks eeluurimiskohtunik.

Ühe kohtuniku kätte kõigi ühe kriminaalasja eeluurimiskohtuniku määruste tegemise kogunemine peaks võimaldama aja kokkuhoidu, kuna vastav kohtunik oleks juba eelnevalt kriminaalasja materjalidega vähemalt osaliselt tuttav ning tal peaks kuluma määruse tegemiseks vähem aega kui uuel, asjaga varem mitte kokku puutunud kohtunikul.

Taolise eesmärgi saavutamiseks võib olla soovitatav tööjaotusplaanides koondada põhiline osa eeluurimiskohtuniku määruste tegemisest maakohtu kõige suuremasse kohtumajja, kus on mõnevõrra kergem tagada ööpäevaringne valmisolek eeluurimiskohtuniku määruste tegemiseks ning ei tekiks nii kergesti situatsiooni, et kõik kohtumaja kriminaalkohtunikud on juba eeluurimiskohtunikuna vastava kriminaalasjaga kokku puutunud ning seetõttu pole kedagi, kes saaks asja sisulisel arutamisel olla kohtunikuks.

Antud teema puhul on väga oodatud maakohtute ja teiste kriminaalasjade menetlejate seisukohad, et saaks kehtestada korra, mis väldiks asjatut ajakulu alluvusvaidluste peale ning oleks ka menetluse sujuva kulgemise jaoks optimaalne.

3. KrMS-is eeluurimiskohtuniku pädevuste teistest kohtunikest eraldi välja toomine

KrMS-i teksti vormistamisel on asutud seisukohale, et kui mingi säte puudutab nii eeluurimiskohtunikke kui ka muid kohtunikke, siis sõnastuses tuuakse eeluurimiskohtunikud teiste kohtunike kõrval eraldi välja. Näiteks KrMS § 89 näeb ette, et „läbivaatuse toimetamiseks arestitakse posti- või telegraafisaadetiis prokuratuuri taotlusel eeluurimiskohtuniku määruse või kohtumääruse alusel“ ning § 91 lg 2 sätestab, et „läbiotsimist toimetatakse prokuratuuri taotlusel eeluurimiskohtuniku määruse või kohtumääruse alusel“ jne jne.

Siiski ei ole kahjuks KrMS-i tekst selles osas piisavalt järjekindel. Mitmetes kohtades on mingis küsimuses kohtule funktsiooni andmisel jäänud eraldi märkimata, et seda funktsiooni täidab mõningatel juhtudel ka eeluurimiskohtunik. Näiteks KrMS § 141¹ lg (1¹) kohaselt võib kohus „koos ajutise lähenemiskeeluga kohaldada karistusseadustiku §-s 75¹ sätestatud elektroonilist valvet kahtlustatava või süüdistatava nõusolekul“. Üpriski selge on, et samasugune õigus peaks olema ka eeluurimiskohtunikul. Ning KrMS § 126⁴ näeb ette et „kui tegemist on vahetu ohuga isiku elule, kehalisele puutumatusel, füüsilisele vabadusele või suure väärtusega varalisele hüvele ning loa taotlemine või vormistamine ei ole õigel ajal võimalik, võib kohtu luba nõudva jälitustoimingu teha edasilükkamatul juhul kohtu loal, mis on antud taasesitamist võimaldaval viisil.“ Kuid sellesama paragrahvi viiendas lõikes on täiesti selge, et tegemist on „eeluurimiskohtuniku“ loaga.

Samuti on mitmetes kohtades jäänud märkamata, et see, mida on öeldud eeluurimiskohtuniku kohta, on tegelikult vaja ütelda ka teiste kohtunike kohta. Näiteks KrMS § 135 näeb ette, et kahtlustatava või

süüdistatava taotlusel võib eeluurimiskohtunik või kohus asendada vahistamise kautsjoniga. Kuid sama paragrahvi lõige viis unustab kohtu eraldi mainimise ära ja sätestab ainult, et „kautsjonitaotluse lahendamiseks toimetatakse eeluurimiskohtuniku juurde vahistatu, kutsutakse prokurör ja vahistatu taotlusel ka kaitsja ning kuulatakse ära nende arvamus.“ Ning KrMS § 142 näeb ette, et vara arestitakse prokuratuuri taotlusel eeluurimiskohtuniku määruse või kohtumääruse alusel. Kahjuks sama paragrahvi kaheksas lõige annab juhise ainult juhiks kui arestimine toimub eeluurimiskohtuniku poolt sätestades, et „kinnisasja arestimiseks esitab eeluurimiskohtunik arestimismääruse Tartu Maakohtu kinnistusosakonnale keelumärke kandmiseks kinnistusraamatusse.“

Selle probleemi lahendamiseks on kolm varianti:

- 1) kontrollida üle kõik KrMS-i paragrahvid, mis käsitlevad kohtu ja eeluurimiskohtuniku pädevusi ning lisada igale poole, kuhu vaja „kohus“ või „eeluurimiskohtunik“ vajalikus käändes; või
- 2) loobuda KrMS-i üksikparagrahvides kohtu ja eeluurimiskohtuniku pädevuste eristamisest ning piirduda eeluurimiskohtuniku staatust reguleerivas paragrahvis loeteluga paragrahvidest, mille alusel eeluurimiskohtunik määrusi teha võib; või
- 3) loobuda KrMS-is eraldi eeluurimiskohtuniku termini kasutamisest.

VTK koostamise käigus toimunud revisjonikomisjoni koosolekul leidis kõige enam toetust kolmas variant, st eeluurimiskohtuniku mõiste kaotamine, mis võimaldaks kohtutele suuremat paindlikkust eeluurimiskohtuniku funktsioone täitvate kohtunike määramisel. Kohtutel oleks konkreetsete ülesannete raames jätkuvalt võimalik tööjaotuskavas määrata, milline kohtunik mis ülesandeid täidab, nii et mõnda eeluurimisfunktsiooni võiks täita ka kohtunik, kes tööjaotuskava järgi eeluurimiskohtunikuks määratud ei ole. See muudatus on tihedalt seotud ka taandamisaluste muudatustega, st et selline kohtunik, kes on kriminaalasjas teinud toimingut, mis praeguse regulatsiooni kohaselt kuulub eeluurimiskohtuniku pädevusse, põhiasja arutada ei saa. Seega ei mõjuta selline muudatus ka negatiivselt kriminaalmenetluse erapooletust.

4. Eeluurimiskohtuniku poolt vara arestimise määruse tegemise kiirendamine

Vara arestimine peab sageli toimuma väga kiiresti, sest kuritegelikud rühmitused on efektiivsed vara kiirel peitmisel.

Vara arestimise määruse tegemise kiirendamiseks on kolm võimalust:

- 1) sätestada KrMS-is tähtaeg, mille jooksul eeluurimiskohtunik peab vara arestimise osas määruse tegema; või
- 2) lubada vara arestimise osas teha eeluurimiskohtunikul määrus ilma motivatsiooni lahti kirjutamata ning teha motiveeritud määrus ainult vara arestimise peale kaebuse esitamisel; või
- 3) näha ette võimalus vara ajutiseks arestimiseks (näiteks 30 päevaks) ilma motivatsioonita määrusega.

Kõige sobivam lahendus võiks olla kolmas variant. Analoogiliselt HKMS § 252 lg (4) regulatsioonile võiks ette näha, et kuni 30-päevaseks tähtajaks võib kohus aresti kohaldada määrusega, mis ei sisalda põhjendusi. Sellise määruse võib vormistada pealdisena aresti taotlusel või kohtuniku poolt digitaallalkirjastatud taotluse resolutsioonis. Kui menetlusosalised määrust ei vaidlusta, rakendub arest kuni kriminaalasja lõpetamiseni või kriminaalasjas kohtuotsuse jõustumiseni. Vaidlustamise korral peab kohus koostama motiveeritud määruse.

Väljastatud ei pruugi olla ka teine variant. Siin võib aga ohuks olla see, et selline regulatsioon suunab eeluurimiskohtuniku rohkem tegema vara arestimisega nõustuvat lahendit, kuna sellisel juhul ta võib pääseda motivatsiooniga määruse tegemisest. Selle vastuväite vastu aitab süsteem, kus eeluurimiskohtunik võib ka vara arestimisest keeldumise määrust teha ilma motivatsiooni lahti kirjutamata. Sellisel juhul peaks olema eeluurimiskohtunik neutraalsel positsioonil selles osas, kas eelistada oma töömahu mõttes aresti lubamist või sellest keeldumist.

9.5.2 Kavandatavate muudatuste mõjud

Nagu ülal märgitud on kavandatava seaduseelnõu peamiseks sihtrühmaks kohtud, prokuratuur, advokatuur ja uurimisasutused. Ehkki kavandatavais muudatusi on mitu, avalduvad nendest tulenevad mõjud samadele sihtrühmadele ning samades valdkondades, mistõttu eraldi muudatuste mõjude väljatoomine sihtgruppide lõikes ei ole vajalik. Peamise sihtgrupi moodustavad need kohtunikud, kes praegu eeluurimiskohtuniku funktsioone täidavad (kokku u 20 kohtunikku).

Mõju riigi julgeolekule ja riigiasutuste korraldusele

Eeluurimiskohtuniku regulatsiooni paindlikumaks muutmine võimaldab kohtutel paremini planeerida eeluurimiskohtuniku funktsioonide jaotamist ja seeläbi võimaldada nende toimingute kiiremat teostamist. Kiirem menetlustoimingu lubade andmine võimaldab aga prokuratuuril efektiivsemalt kuritegusid menetleda, saades vajalikud load ja määrused kohtutest kiiremini. Samuti kaasneb muudatustega isikute õiguste kaitse parem tagamine kriminaalmenetluses, eelkõige seoses sellega, et laiendatakse neid aluseid, millisel juhul kohtunik peab ennast eeluurimiskohtuniku toimingute tegemise tõttu kriminaalasja sisulisest lahendamisest taandama, seeläbi tagades kohtupidamise suurema erapooletuse.

VTK-s väljapakutud muudatused mõjutavad eelkõige kohtute töökorraldust kriminaalmenetluse valdkonnas. Eelkõige võimaldavad muudatused kohtutel kriminaalmenetluse eeluurimiskohtunike funktsioone kohtunike vahel paindlikumalt jaotada, mis ühelt poolt tagab nii kiirema lubade andmise kui ka säästab kohtunike aega, kuna väheneb kriminaalasja materjalidega tutvumise aeg. Tänapäevane olukord, kus eeluurimiskohtunikud vahetuvad tööjaotuskava alusel pidevalt, ei võimalda sellist süsteemi luua. Muudatus puudutab eelkõige suuremaid kohtumaju, kus on rohkem kohtunikke (nt Harju maakohus on kriminaalasjadega tegelevaid kohtunikke 20, kellest eeluurimiskohtunikke on tööjaotuskava alusel 4, kellest 2 täidavad korraga eeluurimiskohtuniku ülesandeid), mistõttu oleks muudatuse tulemusel võimalik töökoormust ühtlasemalt jaotada. Väiksemate kohtunike arvuga kohtumajades muudatus olulist mõju ei avalda, kuid võimaldab eeluurimisülesandeid jaotada terve kohtupiirkonna ulatuses. Kuna see muudatus mõjutab üksnes kriminaalasjadega tegelevaid kohtunikke, kes moodustavad väiksema osa kohtunikest ning ka nende tegevus ei muutu muudatuste tagajärjel oluliselt, võib pidada muudatustega kaasnevat mõju väheoluliseks.

Taandamisaluste laiendamisega võib kaasneda risk, et mahukates kriminaalasjades, kus on vaja teha palju eeluurimiskohtuniku luba nõudvaid toiminguid, ei ole väiksemates kohtumajades hiljem võimalik leida kohtunikku sama asja kohtuliku arutamise läbiviimiseks. Seda riski vähendavad siiski ülaltoodud muudatused süsteemi paindlikumaks muutmiseks, samuti on kohtunike sõnul praktikas neist laiematest taandamisalustest juba lähtunud. Seega saab ka seda mõju pidada väheoluliseks.

Hinnang mõju olulisusele: Kuna mõju avaldub ühele kitsale kriminaalmenetluse aspektile ning mõjutab üksnes väheste kohtunike tööd, siis võib mõju pidada väheoluliseks.

9.6 Kriminaalmenetlust tagavate meetmete süsteemi puudused

9.6.1 Kavandatavad muudatused

VTK eesmärkide täitmiseks kriminaalmenetlust tagavate meetmete regulatsiooni osas on vajalikud järgmised muudatused KrMS-s ning kaasnevalt ka VangS-s ja KorS-s

1. Korrastada KrMS tõkendite üldregulatsiooni järgmiselt:

1.1. Lõpetada kriminaalmenetlust tagavate meetmete ning tõkendite eristamine seaduse tekstis ning reguleerida mõlemaid sarnaselt;

- 1.2. Sätestada KrMS-s, et kahtlustatava või süüdistatava suhtes on võimalik kohaldada korruga mitut seaduses ettenähtud tõkendit või tagavat meedet, kui see on võimalik tõkendi olemusest tulenevalt.
- 1.3. Sätestada, et kahtlustatava või süüdistatava suhtes võib kohaldada ka seaduses otse mittedimiteeritud vahistamisest kergemat tõkendit või tagavat meedet, kuid seda üksnes puudutatud isiku nõusolekul ning prokuratuuri või kohtu poolt, tagamaks selliste tõkendite vastavuse põhiseadusele ja kriminaalmenetluse üldpõhimõtetele. Näiteks alaealise koduarest või liikumispiirang, teatud veebilehtede külastamise keeld, kohustus läbida ravi või passi hoiuleandmine.

2. Täiendada ja mitmekesistada KrMS tõkendite süsteemi, täiendades tõkendite kataloogi järgmiselt:

2.1. Liikumispiirangud:

- 2.1.1. mitte lahkuda elukohast (senise elukohast lahkumise keelu asemel),
 - 2.1.2. mitte viibida teatud isiku läheduses või teatud kohas (senise viibimiskeelu asemel),
 - 2.1.3. mitte lahkuda Eesti Vabariigi territooriumilt,
 - 2.1.4. mitte lahkuda Euroopa Liidu territooriumilt
- ### **2.2. Täpsustada KrMS § 141¹ ajutise lähenemiskeelu sõnastust**, et oleks selgelt piiritletud selle kohaldamine võrreldes üldise liikumis või lähenemiskeelu kohaldamise alustest: sätestades, et ajutise lähenemiskeelu kohaldamine kohtu loal toimub kannatanu taotlusel juhul, kui on vajalik isik eemaldada oma perekonnast või leibkonnast või töökohast, kõigil muudel juhtudel on võimalik kohaldada sisult samasugust keeldu ka uurimisasutuse, prokuratuuri või kohtu loal mõnevõrra lihtsama protseduuri alusel. Sellega kõrvaldatakse ka vastuolu kehtiva KrMS viibimiskeelu ja ajutise lähenemiskeelu ning loodavate liikumis- ja suhtluspiirangute regulatsioonide vahel. Vajadusel teha vastav täpsustus ka KorSi.
- 2.3. **Suhtluspiirang**, mis seisneb isiku kohustuses mitte suhelda ega läheneda menetleja poolt määratud isikule
- ### **2.4. Tegutsemiskohustused:**
- 2.4.1. kohustus teavitada menetlejat elukohamuutusest,
 - 2.4.2. viibida kindlaksmääratud aegadel kindlaksmääratud kohas,
 - 2.4.3. ilmuda teatud ajavahemike järel menetleja juurde,
 - 2.4.4. kontrollida menetleja poolt määratud ajavahemike järel regulaarselt, kas talle on menetleja poolt elektroonilise side kanali (elektronposti) kaudu saadetud teade, sellega tutvuda ning saata menetlejale vastus teate kättesaamise ja sellega tutvumise kohta
 - 2.4.5. kontrollida menetleja poolt määratud ajavahemike järel regulaarselt kas talle on menetleja poolt tema postiaadressile saadetud teade ning sellega tutvuda ning saata menetlejale vastus teate kättesaamise ja sellega tutvumise kohta.
- 2.5. Iga lisanduva uue tõkendi puhul tuleks sarnaselt täna kehtiva elukohast lahkumise keeluga jätkuvalt ette näha ka trahvimise võimalus.

3. Kõrvaldada Õiguskantsleri poolt viidatud vastuolud põhiseadusega ning muud tõkendite regulatsiooniga seotud praktikas tekkinud vastuolud järgmiselt:

- 3.1. Tunnistada kehtetuks VangS § 90 lg 3 esimene lause ning lõige 5, mis sätestavad ilma kaalutlemisõiguseta, et vahistatule on kohustus viibida ööpäev läbi lukustatud kambris ning keelatud suhelda teise kambrisse paigutatud vahistatuga.
- 3.2. Tunnistada kehtetuks VangS § 94 lg 5, mis ilma kaalutusõiguseta keelab vahistatule pikaajalised kokkusaamised. Selle üldise piirangu asemel tuleks luua eraldi regulatsioon vahistatutele, mille kohaselt tekiks pikaajalise kokkusaamise õigus pärast mingi ajaperioodi möödumist (nt 4 kuud), sest koheselt pärast vahistuse algust pikaajalise kokkusaamise korraldamine oleks ilmselt ebavajalik ning võiks kaasa tuua vanglaametnike töökoormuse liiga suure kasvu. Samuti tuleb sellest lähtuvalt muuta pikaajaliste kokkusaamiste korda vastuvõtturežiimil olevatele kinnipeetavatele (VangS § 25 lg 3), sest olukorras, kus näiteks vahistatule juba on olnud pikaajalise kokkusaamise õigus, siis ei ole põhjendatud neilt seda karistuse kandma hakkamisel vastuvõtturežiimi ajaks ära võtta.

- 3.3. Täiendada KrMS § 143¹ vabadusepiiranguga isikutele kohaldatavate lisapiirangute regulatsiooni selliselt, et oleks võimalik menetleja poolt kohaldada vahistatu suhtes ööpäev läbi lukustatud kambris hoidmist ning keelata suhtlemise ja kirjavahetuse teise kambrisse paigutatud vahistatuga.
- 3.4. Kaaluda VangS §-de 28 lg 3 ja 29 lg 5 muutmist, mis näevad ette, et suhtlust ja kirjavahetust riigi või kohaliku omavalitsusega ei või piirata isegi juhul, kui tegu on isikuga, kes on kahtlustatav või süüdistatav ametialases kuriteos, mille ta on toime pannud selles samas asutuses, millega ta soovib suhelda. Samal eesmärgil tuleks VangS § 29 lg-st 1 jätta välja viide sama paragrahvi lõikele 5, võimaldades siiski kontrollida kirjavahetust, mida isik peab muude riigiasutuste ja kohalike omavalitsuse asutustega, mis ei ole loetletud lõikes 4.
- 3.5. Viia sisse vara arestimise ja § 141⁴ alusel kohaldatud muu abinõu (kohtulik hüpotek, asja hoiulevõtmine, tehingute keeld jne) põhjendatuse kontroll (sarnaselt juba kehtiva põhjendatuse kontrolliga, mis kohaldub vahistamise, kautsjoni, ametist kõrvaldamise, elektroonilisele valvel ja ajutisele viibimiskeelule).
- 3.6. Sätestada, et elektrooniline valve on kohaldatav lisaks vahistamise asendamisele ka iseseisva tõkendina.
- 3.7. Sundravi kohaldamiseks vahistamisel täpsustada seaduse sõnastust selliselt, et oleks arusaadav, et ka sundravi kohaldamisel kehtivad vahistamisele samasugused ajalised piirid kohtueelses menetluses nagu on täna kehtivas seaduses sätestatud ka tavapärase vahistamise puhul.

9.6.2 Kavandatavate muudatuste mõjud

Käesolevaga on esitatud mõjud muudatuste 1-2 lõikes kogumina, kuivõrd kõigi nende muudatuste sihtrühmad ja mõjud on samalaadsed ning iga muudatuse puhul samade mõjude ülekordamine ei oleks otstarbekas. Eraldi on esitatud punkti 3 alapunktides 3.1 ja 3.2 esitatud muudatuste mõjud, kuna need toovad kaasa spetsiifilised mõjud ja lisaressursi vajaduse vanglatele.

Mõjud kahtlustatavatele ja süüdistatavatele:

Sotsiaalne mõju:

Muudatuste tulemusel on kahtlustatavatele ja süüdistatavatele võimalik kohaldada senisest märksa täpsemaid ja väheminvasiivseid tõkendeid, mis toob kaasa selle, et teatud osa isikute suhtes, keda täna vahistatakse, hakatakse kohaldama alternatiivseid tõkendeid, mis nende õigusi vähem piiravad. Keskmiselt oli 2015. aastal vahistatute arv ligi 700 ning keskmine vahistuse kestus 184 päeva¹². Nii vahistatute arv ning vahistuse kestus tõenäoliselt väheneb 1. septembril 2016 jõustunud KrMS muudatuste mõjul (07.10.2016 seisuga oli vahistatute arv 607) , mistõttu väheneb ka see rühm vahistatuid, kes käesolevast muudatusest mõjutatud on, kuigi täpset arvu ei ole võimalik ennustada.

Teine grupp kahtlustatavaid ja süüdistatavaid on need keda täna ei vahistata, kuid ei kohaldata ka muid tõkendeid peale elukohast lahkumise keelu, kuivõrd vastavaid võimalusi seadus ette ei näe. Nimetatud sihtrühma grupi osas suureneb nendele kohalduvate võimalike piirangute hulk, kuid üldreeglina ei ole määratavad kohustused eriti koormavad ning võimaldavad samas kriminaalmenetluse kiiremini läbi viia.

Kokkuvõttes on muudatustest tingitud mõju kahtlustatavale ja süüdistatavatele väheoluline.

Mõjud kannatanutele ja tunnistajatele:

Sotsiaalne mõju:

¹² Klopets, U. Vahistamise kestus 2015. aastal.

https://www.kriminaalpoliitika.rik.ee/sites/www.kriminaalpoliitika.ee/files/elfinder/dokumendid/vahistamiste_aluus_2015_kohta.pdf

Senisest täpsemad ja mitmekesisemad tõkendite liigid võimaldavad efektiivsemalt kaitsta kannatanute huve – seda nii otseselt, näiteks efektiivsema lähenemiskeelu abil, kui ka kaudselt seeläbi, et kriminaalmenetlus muutub paremini tagatuks ning seeläbi kiiremaks ja efektiivsemaks, mistõttu väheneb ka kannatanute koormus menetluses osalemises, näiteks ei pea kannatanud mitmeid kordi tunnistajana kohtusse ilmuma, sest väheneb kohtuistungite edasilükkamine süüdistatava mitteilmumise tõttu. Esineb teatav risk ebasoovitavate mõjude avaldumiseks kui vahistamisest kergemat tõkendit hakatakse kasutama ka selliste kahtlustatavate puhul, kellel on risk toime panna uusi kuritegusid, kuid kuna vahistamise alused ei muutu, on selle riski realiseerimine siiski ebatõenäoline.⁷

Kokkuvõttes mõjutab muudatus väheseid kannatanuid ja tunnistajaid ning neile on mõju säästetava aja ja parema kaitse tõttu positiivne, mistõttu on muudatuse mõju kannatanutele ja tunnistajatele väheoluline.

Mõjud riigi elanikkonnale:

Mõju riigi julgeolekule:

Muudatused võimaldavad riigil senisest efektiivsemalt kasutada erinevaid meetmeid, millega tagada kriminaalmenetluse läbiviimist. Kriminaaljustiitsüsteemi efektiivsuse tõusu läbi elanikkonna turvalisus kasvab, samas kulud kriminaalmenetlusele vähenevad, iseäranis näiteks isikule kohustuse panemisega oma postkasti vaadata (kutsete ja dokumentide kättetoimetamise kulud vähenevad märgatavalt). Tekkinud sisemine õiguskaitseasutuste sääst on võimalik suunata rohkemate kuritegude lahendamisele (täna ca 63% kõigist kuritegudest) kui see täna sama ressursiga võimalik on. Täpsemat hinnangut lahendatavate kuritegude osakaalule ei ole loomulikult võimalik anda.

Samuti võimaldavad täpsemad tõkendid kaitsta kannatanute õigusi, seda eelkõige lähenemiskeelu osas.

Kokkuvõttes on muudatuse mõju on elanikkonnale kaudne ning raskesti mõõdetav ning seetõttu ka väheoluline .

Mõju menetlejatele ja teistele riigiorganitele:

Mõju riigiasutuste korraldusele:

Muudatustega, mis täiendavad kasutatavate tõkendite loetelu, uurimisasutuste, prokuratuuri, kohtute ja vanglate koormus väheneb, kuivõrd lisanduvate uute tõkendite näol tekib juurde kergemini kohaldatavaid ja odavamaid tõkendeid võrreldes vahistamisega. VTK avaliku arutamise käigus on võimalik anda vahistatute vähendamisele vajadusel ka täpsem numbriline hinnang, kuid samas tuleb selliste prognooside puhul arvestada, et need ei saa olla täpsed. Näiteks kui vahistatute arv uute tõkendite tõttu väheneks 5% võrra, siis arvestades et 2015 lõpu seisuga oli¹³ 713 vahistatut, siis tähendaks see keskmiselt vahistatute arvu vähenemist 35 inimese võrra, kui 10% võrra siis ca 70 isiku võrra võib väheneda koormus kinnipidamisasutustele, kuid see koormuse langus ei tähenda märkimisväärset kulude kokkuhoidu, kuna suurem osa vangistussüsteemi kuludest on püsikulud, mis vahistatute ega kinnipeetavate arvu väikesest vähenemisest ei sõltu.

Laiemalt omab lisaks enim potentsiaalselt positiivset mõju tõkend, mis näeb ette isikule kohustuse kontrollida oma elektronposti – väheneb vajadus otsida isikut taga paberkutsete ja muude dokumentide kätteandmiseks, väheneb nii otsene postikulu (paberikulu, transpordikulu), kuid ennekõike võimaldab

¹³ Justiitsministeeriumi väljaande „Kuritegevus Eestis 2015“ kohaselt 2015. aasta lõpul oli Eestis vanglates ja arestimajades 2823 inimest, neist 2321 olid süüdi mõistetud kuriteos, 30 kandsid väärteoaresti ja 713 olid vahistatud. Vangide arv, arestiaalseid arvestamata, vähenes aastaga 8% (-241 inimest), sealhulgas süüdimõistetute arv 10% (-227)

http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/www.kriminaalpoliitika.ee/files/elfinder/dokumendid/kuritegevus_eestis_2015.pdf

see menetlejatele ajasäästu, mis tähendab väiksemat töökoormust ja kiiremat menetlust sama töötajate arvu puhul.

Samas kaasnevad riigiasutustele ühekordsed kulud Justiitsministeeriumi ja Siseministeeriumi poolt peetavates infosüsteemides ja kogutavas kriminaalmenetluse statistikas uute ja lisanduvate tõkendite sisseviimise ja kajastamisega ning selle põhjal kriminaalmenetluspraktika hilisem analüüs vastavalt vajadusele. Infosüsteeme on võimalik täiustada vajadusel ja võimalusel, pärast seda kui infosüsteemide arendajad on ära teinud vastavad kalkulatsioonid. Varasemast praktikast on teada, et ühe terviktoimingu lisamine MIS (menetluse infosüsteem) või KrMRi (kriminaalmenetluse register) võtab aega 50 tundi arendaja tööaega ning ühe töötunni hinnaks on arvestatud 50 eurot¹⁴. Käesolevas analüüsis on välja pakutud 7+1 uut tõkendiliiki, mis sisalduvad 3 (4) erinevas paragrahvis (liikumispiirangud, suhtluspiirang ja tegutsemiskohustused + nn vabad tõkendid). Rahaline kulu infosüsteemide arendamiseks sõltub muuhulgas sellest, kas uued andmeväljad lisatakse üksnes iga paragrahvi kohta (ca 10 000 € kokku, 4 toimingut) või kõigi seitsme+1 tõkendi kohta eraldi (20 000 € kokku, 8 toimingut). Mida täpsem on infosüsteemide abil kogutav teave, seda detailsemat statistikat on võimalik koguda ning selle alusel omakorda paremini läbimõeldud menetluslikke, administratiivseid ja õiguspoliitilisi otsuseid teha.

Võimalikuks kuluks on ka uurijate ja teiste **menetlejate koolitamine** seoses tõkendite süsteemi põhjaliku kaasajastamisega, seda nii muutunud tõkendite kohaldamise üldpõhimõtete kui ka lisandunud uudsete tõkendite osas, tagamaks nende aktiivse kasutuselevõtu praktikas ning pidades silmas et mahukamate seadusemuudatustega ning nende aluseks olevate põhjendustega iseseisev tutvumine ei pruugi olla alati võimalik juhul kui menetlejal on niigi suur töökoormus. Tavapärast lahendatakse selline koolitus iga asutuse olemasoleva töötajate koolituseelarve raamides (tüüpiliselt kuni 5% asutuse palgafondist), üksnes väga mahukate koolituste puhul on vaja selleks taotleda eraldi vahendeid riigieelarvest. Käesoleval juhul eelduslikult eraldi vahendite taotlemine vajalik ei ole, kuid see selgub lõplikult pärast VTK kooskõlastusringi ja avalikku arutelu.

Käesolevas peatükis p-s 3 esitatud vahistatute olukorraga seonduvad muudatused toovad tõenäoliselt kaasa vajaduse teostada vanglates ümberehitustöid. Juhul kui erinevatel vahistatutel on erinevad suhtlemispiirangud, siis on vaja rohkem eraldi sektioone, mille elanikud omavahel kokku ei puutuks, sest suhtluspiiranguga vahistatutel tuleb takistada ka teiste kinnipeetavate vahendusel suhtlemist. Samuti tuleb suurendada päevaruumide arvu, pikaajaliste kokkusaamiste ruume ning teisi kinnipeetavatele mõeldud sotsiaalruume, mida seni on kasutanud ainult kinnipeetavad, kuid mitte vahistatud. Tänapäevaste kinnipeetavate ja vahistatute arvude juures on tehtud kalkulatsioonid, et Viru Vangla ümberehitused nõuaksid ligikaudu 110 000 eurot ning täiendavalt oleks vaja kolme valvuri ametikohta (70 000 eurot aastas) ning Tartu Vangla puhul oleks ehituskulud 18 000 eurot ning personalikulud 60 000 eurot aastas.

Samuti võivad ka muud VangS sätete muutused tuua kaasa teatavaid muudatusi vanglate töökorralduses. Näiteks tuleb vahistatutele olukorras, kus nad ei pea enam 23 tundi ööpäevas lukustatud kambri viibima, pakkuda muid tegevusi ning sellega kaasnevad tööjõukulud. Samas tuleb arvestada üldise koormuse vähenemist juhul kui analüüsi muudest osadest tulenevate uute tõkendiliikide juurutamisel väheneb vahistatute koguarv (näiteks vahistatute arvu 5% võrra vähenemisel tähendaks nende arvu vähenemist ca 35 inimese võrra keskmiselt, 10% võrra vähenemisel aga ca 70 inimese võrra) see eelduslikult tähendab seda, et vangla ei pea hakkama pikaajalise kokkusaamise ruume olemasolevate muude kambrite või ruumide arvel suurendama või ümber kohendama. Samuti tuleb arvestada, et alates 1. septembrist 2016 jõustuvate KrMS muudatuste tulemusel nagnii tõenäoliselt vahistatute arv väheneb, mis võib osaliselt tasakaalustada lisanduvaid kulusid.

¹⁴ SE 80 seletuskiri lk 86: Ühe terviktoimingu lisamine politsei infosüsteemi MIS võtab ligikaudu 50 tundi arendaja aega, arvestades ühe töötunni hinnaks 50 eurot on MIS-i arendamise kogukuluks 10 000 eurot. Sama mahuga tuleb arvestada ka KRMR arenduste puhul.

9.7 Tähtaegade arvutamise regulatsiooni täpsustamine

9.7.1 Kavandatavad muudatused

1. Sõnastada ümber KrMS § 171 lg 3: esimeses lauses „tööpäeval” asendada sõnaga „päeval”.
2. KrMS § 171 lg 6 tühistada või ümber sõnastada selliselt, et see oleks suunatud menetlusosalistele, mitte menetlejale. Menetlejatele tavalisest lühema tähtaja kehtestamisel puudub praktiline tähendus, siiski on Riigikohus KrMS § 171 lg 6 tõlgendanud just menetlejat piiravana. Küll võib olla vajalik tähtaega piirata nende menetlustoimingute tarvis, mis nõuavad menetleja ametniku osavõttu või mida tuleb teha menetleja ametiruumides. Vältimaks kaebusi selle kohta, et pärast tavalist tööaega on küll tähtaeg veel kulgemas, kuid menetleja takistab menetlustoimingu tegemist, on otstarbekas selgelt sätestada analoogiliselt tsiviilkohtumenetlusega, et selliste menetlustoimingute tähtaja lõpuks loetakse menetleja tavapärase tööaja lõppu.
3. KrMS § 319 lg 3 ümber sõnastada ja loobuda formuleeringust, mis nähtavasti on mõeldud dubleerima tähtaegade arvutamise üldregulatsiooni, kuid praegu lihtsalt pikendab tähtaega ühe päeva võrra. KrMS § 319 lg 3 räägib kohtuotsuse „kätteandmisele järgnevast päevast” kui tähtaja algusmomendist – ja tekitab sellega omajagu segadust, kui silmas pidada KrMS § 171 lg 1 üldsätet, mille kohaselt tähtaja alguse päeva tähtaja hulka ei arvata. Nähtavasti on siis tegelik tähtaeg kahe paragrahvi koosmõjus 16 päeva kohtuotsuse koopia kätteandmisest. Puudub põhjendus ühe päeva võrra pikema tähtaja sätestamiseks ning selle asemel tuleks tähtaja kulgemise algusmomendina sätestada kohtuotsuse koopia kätteandmine.
4. Tuua sisse võimalus loobuda määruskaebuse esitamise õigusest. Kehtiv KrMS näeb küll ette võimaluse loobuda apellatsiooni esitamise õigusest kohtuotsuse peale, kuid määruskaebuse esitamise õigusest loobumise võimalust ette ei nähta. Tõsi, praktikas on nähtavasti menetluse analoogia alusel seda siiski kasutatud, kuid tegu ei ole tavapraktikaga. Võimaldades kohe määruskaebuse esitamise õigusest loobuda, loodaks menetlusosalistele võimalus kiirendada neile sobiva kohtulahendi jõustumist (sh eriti selliste lahendite, mille jõustumisel isik vabastatakse kinnipidamisasutusest).
5. Loobuda ebatäpsest formuleeringust „sai teada või pidi teada saama” määruskaebetähtaja algushetkena ja asendada see vaidlustatud määruse kättesaamise või kättetoimetamisega. Kehtiv KrMS kasutab mitmes kohas määruskaebetähtaja algusmomendi määratlusena formuleeringut “sai teada või pidi teada saama”, mille tähendus on umbmäärane. Selle asemel tuleks määruskaebetähtaeg siduda kõikides sätetes määruse koopia kätteandmisega, eriti neil juhtudel, kui määrus antakse kätte kinnipidamisasutuses ja see on hõlpsasti teostatav ja dokumenteeritud.
6. Muuta KrMS § 171 lg 2 sõnastust selliselt, et oleks üheselt selge – selle löike alusel toimub üksnes kinnipidamise, vahi all pidamise ja vangistuse tähtaegade arvutamine. Kehtiva seaduse sõnastus “Isiku kahtlustatavana kinnipidamise või vahistamise korral” on vähemalt ühel korral andnud aluse tõlgendusele, justkui tuleks kõiki kinni peetud või vahistatud isikut puudutavaid tähtaegu arvutada sama, lg 2 reegli kohaselt. See ei oleks põhjendatud ning segadus tuleneb ilmselt sätte ebaõnnestunud sõnastusest. Jäädes kehtivas seaduses ja kohtupraktikas omaks võetud tähtaja arvutamise meetodika juurde, tuleks KrMS § 171 lg 2 sõnastada “Isiku kahtlustatavana kinnipidamise või vahistamise tähtaega arvestatakse tema kinnipidamise hetkest.”

9.7.2 Kavandatavad muudatuste mõjud

Tähtaegade regulatsiooniga seonduvate muudatuste eesmärk on ühtlasem menetluspraktika ning vähem vaidlusi tähtaegade osas, mis mõjutab üksnes menetlejate tööpraktikaid. Vaidluste ja ebaselguse vähenemine tähendab ühtlasi ka võimalust sama tööaja ja personaliga menetleda rohkem kriminaalasju, kuid mõju on kokkuvõttes väheoluline.

10. Regulatiivsete võimaluste põhiseadusega ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid

VTK-s väljapakutud lahendused ei puuduta kriminaalmenetlusele põhiseadusega seatud raame (eelkõige PS §-d 20-24 ja 13. peatükk), sest põhimõtted, millest lähtuvalt kriminaalmenetlust toimetatakse, jäävad samaks. Samas tuleb eelnõu koostamise käigus konkreetsete muudatustepanekute põhiseadusele vastavust loomulikult analüüsida.

VTK-s väljapakutud muudatused seonduvad eelkõige järgmiste rahvusvaheliste konventsioonide ja Euroopa Liidu õigusaktidega, millega kooskõla on analüüsitud vastavate teemade analüüside juures:

- Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon
- Arvutikuritegevusvastane konventsioon
- Euroopa Liidu Nõukogu 27. novembri 2008. a raamotsus 2008/947/JSK vastastikuse tunnustamise põhimõtte kohaldamise kohta kohtuotsuste ja vangistuse tingimisi kohaldamata jätmist käsitlevate otsuste suhtes, et teostada tingimuslike meetmete ja alternatiivsete mõjutusvahendite järelevalvet (ELT L 337, 16.12.2008, lk 102–122);
- Euroopa Liidu Nõukogu 13. detsembri 2011. a direktiiv 2011/99/EL Euroopa lähenemiskeelu kohta (ELT L 338, 21.12.2011, lk 2–18);
- Euroopa Liidu Nõukogu 22. mai 2012. a direktiiv 2012/13/EL, milles käsitletakse õigust saada kriminaalmenetluses teavet (ELT L 142, 01.06.2012, lk 1–10);
- Euroopa Liidu Nõukogu raamotsus 2009/829/JSK Euroopa Liidu liikmesriikides vastastikuse tunnustamise põhimõtte kohaldamise kohta järelevalvemeetmete rakendamise otsuste kui kohtueelse kinnipidamisega seotud alternatiivse võimaluse suhtes (ELT L 294, 11.11.2009, lk 20–40);
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2012/29/EL, millega kehtestatakse kuriteoohvrite õiguste ning neile pakutava toe ja kaitse miinimumnõuded ning asendatakse nõukogu raamotsus 2001/220/JSK (ELT L 315, 14.11.2012, lk 57–74);
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/48/EL, mis käsitleb õigust kaitsjale kriminaalmenetluses ja Euroopa vahistamismäärusega seotud menetluses ning õigust lasta teavitada vabaduse võtmisest kolmandat isikut ja suhelda vabaduse võtmise ajal kolmandate isikute ja konsulaarasutustega (ELT L 294/1, 06.11.2013, lk 1–13).

12. Muudatuste koondmõju ettevõtete ja/või kodanike halduskoormusele

Valdavalt puudutavad VTK-s esitatud ettepanekud menetlusasutusi ning nende töökorraldust. Erasektoirst puudutab eelnõu kõige enam kaitsjate ja advokaatide tööd, kes kriminaalmenetlustes osalevad. Neile avalduv mõju jääb aga tavapärase seaduse muudatuste tundmaõppimisega kaasneva koormuseks, kuna VTK-ga kavandatud muudatused ei mõjuta kriminaalmenetluse üldpõhimõtteid, vaid üksnes üksikuid konkreetseid menetlustappe.

Ettevõtete ja kodanike halduskoormust puudutavad ettepanekud niivõrd, kuivõrd isikud puutuvad kokku kriminaalmenetlusega, kas siis kahtlustatava, süüdistatava, kannatanu või tunnistaja rollis. Halduskoormusele on seega mõju eelkõige VTK peatükkides 9.1 ja 9.4 käsitletud muudatustel, mis vähendavad isikute ajakulu menetlusasutustega suhtlemisel, võimaldades mitmeid menetlustoiminguid teostada ja menetlusasutustega suhelda ka ilma füüsiliselt kohale minemata. Kuna aga kriminaalmenetlusega kaasnevad kohustused ei ole kodanike ega ettevõtete tavapäraseks majandustegevuse osaks, siis ei ole tegemist ka halduskoormusega klassikalises mõttes.

13. Muudatuste rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse eeldatavad kulud ja tulud

Riigile kaasnevad kulud on välja toodud iga VTK teema mõjude analüüsi juures. Kuna VTK peamiseks eesmärgiks on kulude ja menetlusressursi kokkuhoid menetluse lihtsustamise näol, siis on

kulutusteks eelkõige tehnoloogilised arenduskulud ja uute tehnoloogiatega kaasnevad püsikulud, mis muudatuste elluviimisega kaasnevad. Seetõttu on peamiste kuludega seotud digitaalsele kriminaalmenetlusele üleminek ning selle jaoks vajalikud arendustööd. Sealjuures ei ole digitaalsele kriminaalmenetlusele ülemineku kulusid käesoleval ajal võimalik täpselt prognoosida, kuna osaliselt on tegemist tavapärase tehnoloogilise arenguga ja seadmete uuendamisega, mis toimub menetlusasutustes sõltumata VTK-st, samuti on käimas muud projektid (nt prokuratuuri infosüsteemi terviklik uuendus), mis samuti VTK eesmärkidega ühtivad. Arvestades ühtlasi ka sellega, et digitaalsele menetlusele ülemineku tähtajaks VTK kohaselt peaks olema aastad 2022-2023, siis praegu on võimatu hinnata, millised on tehnoloogilised võimalused ja infosüsteemide arenduskulud sel ajal.

Ka muude VTK osade peamisteks kuluartikliteks on just IT-kulud:

- Uued toimingud menetlusinfosüsteemides. Esialgse hinnangu kohaselt tuleks VTK-s väljapakutud muudatuste korral menetlusinfosüsteemides tagada järgmiste uute toimingute sisestamise võimalus:

- Uus oportuuniteediga lõpetamise alus
- Uued kriminaalmenetlust tagavad meetmed (liikumispiirangud, suhtluspiirang, tegutsemiskohustused, kokku kaheksa erinevat uut tõkendit)

Arvestades, et ühe terviktoimingu lisamine infosüsteemi võtab ligikaudu 50 tundi arendaja aega ja et sama toiming tuleb lisada nii KRMR-i kui ka politsei infosüsteemi, siis arvestades ühe töötunni hinnaks 50 eurot, tuleb arvestada ligikaudu 45 000 eurose kuluga.

Eraldiseisvalt kaasnevad riigile kulutused seoses vahistatute kinnipidamistingimuste muutmisega, mis on täpsemalt kirjeldatud VTK punktis 9.6.2 ning kokkuvõtlikult tähendavad vanglasüsteemile tervikuna ühekordseid kulusid 138 000 eurot ning iga-aastaseid personalikuluseid 130 000 eurot aastas.

14. Edasine mõjude analüüs

Ainuke olulise mõjuga muudatus, mille osas on vaja seaduseelnõu koostamise eel viia läbi täiendav mõjuanalüüs, on digitaalsele kriminaalmenetlusele üleminek. Eelkõige eeldab revisjoni protsessi raames kaasatud ekspertide poolt täiendava mõjuanalüüsi koostamine täpsemate tehnoloogiliste muudatuste elluviimise aja- ning rahakulule hinnangu andmist, mida käesoleva VTK raames ei ole võimalik teha. Seaduseelnõu koostamise ajal tuleb need arvutused teha ning kulutused täpsemalt välja selgitada, lähtuvalt ka VTK-le laekuvast tagasisidest.

Täpsemalt tuleb analüüsida ka digitaalsete tõendite regulatsiooni osas, kuid see ei eelda niivõrd mõjuanalüüsi kaasnevate kulude osas, vaid pigem põhjalikku õiguslikku analüüsi, kuidas muudatused võivad mõjutada õiguste tasakaalu kriminaalmenetluses ning sõltub konkreetsetest normide sõnastustest, mistõttu tuleb see esitada eelnõu seletuskirjas.

V. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

15. Valitav lahendus			
15.1. Töötatakse välja uus tervikseadus		15.2. Muudatused tehakse senise seaduse struktuuris	X
15.3 Selgitus	Käesoleva VTK-ga uue KrMS tervikteksti koostamist ei kavandata.		
16. Puudutatud ja muudetavad õigusaktid			
Kriminaalmenetluse seadustik, vangistusseadus			
17. Edasine kaasamise plaan – keda, millal ja kuidas kaasatakse			

Eelnõu väljatöötamise käigus jätkuvad kriminaalmenetlusõiguse revisjoni komisjoni koosolekud, kuhu on kaasatud kõik kriminaalmenetlusega kokkupuutuvad asutused.	
18. Põhjaliku mõjuanalüüsi toimumise aeg	
Põhjalik mõjuanalüüs tuleb teostada digitaalsele kriminaalmenetluse ülemineku teema raames seaduseelnõu koostamise ajal (sõltuvalt VTK kooskõlastamise tulemustest kas 2017 I pooles või 2018 aastal).	
19. Eeldatav kontseptsiooni (HÕNTE § 1 lg 3) valmimise ja kooskõlastamisele saatmise aeg (kui järgmise sammuna koostatakse eelnõu kontseptsioon)	
20. Eeldatav eelnõu avaliku konsultatsiooni ja kooskõlastamise aeg	Eelnõu koostatakse mitmes osas: <ul style="list-style-type: none"> - Esimene osa, kus käsitletakse käesolevast VTK-st selliseid teemasid, mille osas VTK kooskõlastamise käigus põhimõttelisi eriarvamusi ei esitata - veebruar 2017 - Teine osa, kus käsitletakse ülejäänud ning täiendavaid analüüse nõudvaid teemasid – jaanuar–märts 2018
21. Õigusakti eeldatav jõustumise aeg	Osaliselt juuni 2017 (esimese etapi muudatused, kus vaidlust ei ole), teised muudatused pärast 2018. aastat, digitaalse kriminaalmenetluse osas 2023.
22. Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed	Eelnõu töötatakse välja kriminaalmenetluse revisjoni ekspertide poolt revisjoni komisjoni suunistel. Justiitsministeeriumi vastutav ametnik Aare Pere, aare.pere@just.ee