



Justiitsministeerium

Kriminaalmenetlusõiguse revisjoni lähteülesanne

Tallinn 2015

I. Sissejuhatus

Käesoleva lähteülesande eesmärk on kirjeldada kriminaalmenetlusõiguse revisjoni vajadust ja prognoositavat ulatust, määrata kindlaks lahendatavad probleemid ja analüüsi ülesanded, revisjoni üldine tegevuskava ja kirjeldada puudutatud huvirühmi.

Kriminaalmenetlusõiguse revisjon seondub mitmete tegevus- ja strategiadokumentenitdega. 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 tegevusprogrammis¹. 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 2018² näevad ette, et tuleb vältida kriminaalmenetluste venimist ning tuleb vähendada kriminaalmenetlusega seonduvat halduskoormust. Kriminaalmenetluse kestuse vähenemise ning kiire ja tõhusa kriminaalmenetluse ning kriminaalmenetluse revisjoni läbiviimise näeb olulise eesmärgina ette ka Justiitsministeeriumi arengukava aastateks 2016-2019.³

Kriminaalmenetlusõiguse revisjoni ettevalmistavate tegevuste alguseks oli Tartu Ülikoolilt 2013. aastal tellitud analüüs isikute põhiõiguste tagamisest ja eeluurimise kiirusest kriminaalmenetluses⁴. Osad analüüsis esitatud ettepanekutest on juba ellu viidud, kuid põhimõttelisemad valikud ja suurema analüüsivajadusega küsimused tuleb lahendada käesoleva revisjoni raames. Ettevalmistavas etapis viidi läbi ka ekspertide kohtumine, mille käigus täiendati revisjoni käigus analüüsitava teemade nimekirja ning ulatust. Ekspertide kohtumise järgselt oli teemade nimekiri avatud ka täiendavatele ettepanekutele. Ekspertkohtumise ja laekunud kirjalike ettepanekute põhjal pandi kokku revisjoni esialgse lähteülesande teemad.⁵

Kriminaalmenetlusõiguse revisjoni hinnanguline töömaht on suur ning seda ei ole võimalik lõplikult valmis saada enne Eesti EL eesistumise perioodi, mistõttu on tegevused planeeritud kahes etapis – enne ning pärast eesistumise perioodi, arvestades, et eesistumise ajal ei ole muudeks tegevusteks tõenäoliselt piisavalt aja- ja inimressurse. Seetõttu tuleb töögrupi töö esimeses etapis analüüsi raames otsustada ka see, milliste teemade osas on võimalik eelnõuni jõuda esimeses etapis ning millised peavad jääma teise etappi. Esimesse etappi tuleb eelkõige planeerida sellised prioriteetsed teemad, mis seonduvad menetlusressursi säästlikuma kasutamisega, kindlasti tuleb esimese etapi raames tegelda lähteülesande punktides 4.2-4.6 loetletud teemadega. Revisjoni läbiviimise aluseks on perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seaduse § 16 lõike 1 alusel kehtestatud riigisekretäri käskkiri „Toetuse andmine rakendusasutuse

¹ Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2015-2019, kättesaadav https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/valitsuse_tegevusprogramm_2015-2019_2.xlsx

² Heaks kiidetud Riigikogu 09.06.2010.a. otsusega, kättesaadav <https://www.riigiteataja.ee/akt/13329831>

³ Justiitsministeeriumi arengukava aastateks 2016-2019, kättesaadav http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/justiitsministeeriumi_arengukava_2016-2019.pdf

⁴ Tartu Ülikool 2013, Analüüs isikute põhiõiguste tagamisest ja eeluurimise kiirusest kriminaalmenetluses, uuringu aruanne, lk 29. Kättesaadav http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/www.kriminaalpoliitika.ee/files/elfinder/dokumendid/analuus_isikute_pohioiguste_tagamisest_ja_eeluurimise_kiirusest_kriminaalmenetluses.pdf

⁵ 2. aprillil 2015.a toimus Justiitsministeeriumi, Siseministeeriumi, Riigikohtu, Riigiprokuratuuri, Eesti Advokatuuri, Politsei- ja Piirivalveameti, Õiguskantsleri kantselei, Tartu Maakohtu, Pärnu Maakohtu, Tartu Ringkonnakohtu, Tallinna Ringkonnakohtu ja Tartu Ülikooli õigusteaduskonna esindajate ühisarutelul, mille protokoll koos osalejate poolt täiendavalt lisatud märkustega on lisatud revisjoniettepanekule.

tegevusteks prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetme 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“ tulemuste saavutamiseks“. Revisjoniks moodustatakse eraldi töörühm ja komisjon.

Lähteülesande II osas kirjeldatakse kriminaalmenetlusõiguse revisjoni prognoositavat eset ja ulatust, antakse ülevaade kriminaalmenetlusõiguse senisest arengust ning põhjendatakse revisjoni vajadust ja viisi. Lähteülesande III osas kirjeldatakse üldist revisjoni tegevuskava. Lähteülesande IV osa koosneb kriminaalmenetluse probleemide kaardistusest ja analüüsi ülesannetest.

II. Revisjoni prognoositav ulatus ja vajadus ja senine areng

Revisjoni objektiks on Eesti kriminaalmenetlusõigus, eelkõige rõhuasetusega kohtueelsel menetlusel, seetõttu on revisjoni raames vaja muuta üksnes kriminaalmenetluse seadustikku. Eesti kriminaalmenetlusõiguse seni suurim reform toimus 2004. aastal, kui jõustus tänaseni kehtiv kriminaalmenetluse seadustik (KrMS) ning tunnistati kehtetuks kriminaalmenetluse koodeks⁶. 2011. aastal täiendati oluliselt KrMS-i kohtumenetluse osa ning täiustati kohtumenetluse võistlevuse põhimõtet.⁷ 2016. aastal jõustuvad KrMS-i muudatused, millega parandatakse isikute põhiõiguste- ja vabaduste kaitset kriminaalmenetluse läbiviimisel,⁸ millega viidi osaliselt ellu ka käesoleva revisjoni aluseks oleva Tartu Ülikooli 2013. aasta analüüsi ettepanekud.

Seetõttu on käesoleva revisjoni ettepaneku eesmärgiks süsteemne KrMS analüüs kohtueelse menetluse perspektiivist. Lisaks eelpoolviidatud 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 muutmiste 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.

Kriminaalmenetlusõiguses on erinevad teemad omavahel tihedlat seotud, mistõttu puudujääke ei ole võimalik lahendada üksiküsimuste lahendamise teel, mis ei paranda seadustiku kui terviku ebasüsteemsust. Seetõttu on kriminaalmenetlusõiguse ülevaatlikkuse ja süsteemsuse saavutamiseks ning kõigi menetlusosaliste õiguseid ja riigi menetlusressursse efektiivselt kasutava menetluse saavutamiseks vaja teostada terviklik analüüs ning vajadusel koostada ka uus seadustiku terviktekst.

Kriminaalmenetlusõiguse eripäraks on piiratud arv huvirühmi⁹, keda on võimalik revisjoni protsessi efektiivselt kaasata, mis muudab eelkõige kaasamise protsessi lihtsamaks ja efektiivsemaks.

⁶ Kriminaalmenetluse seadustik, RT I 2003, 27, 166

⁷ Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus RT I, 23.02.2011, 1

⁸ Kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seadus, RT I, 19.03.2015, 1

⁹ Peamisteks huvirühmadeks võib lugeda kohtusüsteemi, prokuratuuri, Advokatuuri, teiste ministeeriumite hallatavaid uurimisasutusi ja ka ülikoolide õigusteaduskondi.

Süsteemse ja põhjaliku kriminaalmenetlusõiguse revisjoni läbiviimine käesolevas lähteülesandes kirjeldatud ulatuses ei ole võimalik olemasolevate ressursside abil ning seetõttu on Justiitsministeeriumi hinnangul parimaks lahenduseks kriminaalmenetlusõiguse revisjoni projekti läbiviimine EL vahendite kaasabil, millega arendatakse rahastamisperioodil 2014–2020 poliitikakujundamise kvaliteeti. Sellisel juhul on projekti võimalik kaasata nii avaliku kui ka erasektori parimad kriminaalmenetlusõiguse eksperdid, sh väliseksperdid ning võimalike uute normidega kaasnevate oluliste mõjude eelnev analüüs.

III. Revisjoni üldine tegevuskava

Kriminaalmenetlusõiguse revisjoni läbiviimine on etapiviisiline tegevus, mille käigus töötatakse lõppastmes välja eelnõu. Revisjoni käigus tuleb läbida tavapärane õigusloomeprotsess ja lähtuda eelnõude koostamise nõuetest, arvestades kodifitseerimise käskkirjas sätestatud erisusi ja kodifitseerimise käskkirja lisas asuvat kodifitseerimismetoodikat. Kriminaalmenetlusõiguse revisjoni töömaht on suur ning seda ei ole võimalik lõplikult valmis saada enne Eesti EL eesistumise aega, mistõttu on tegevused planeeritud kahes etapis – enne ning pärast eesistumise perioodi, arvestades, et eesistumise ajal ei ole muudeks tegevusteks tõenäoliselt piisavalt aja- ja inimressursse. Seetõttu tuleb töögrupi töö esimeses etapis analüüsi raames otsustada ka see, milliste teemade osas on võimalik eelnõuni jõuda esimeses etapis ning millised peavad jääma teise etappi. Esimesse etappi on eelkõige planeeritud sellised teemad, mis seonduvad menetlusressursi säästlikuma kasutamisega. Kuna riigi ressursid, s.h kriminaalmenetluse läbiviimise ressursid on piiratud, tuleb menetluse kiiruse ja tõhususe tõstmiseks leida võimalusi ressursside otstarbekamaks kasutamiseks, vältides asjatut bürokraatiat menetluses.

Tegevused viiakse ellu järgmisest ajakavast lähtuvalt:

I etapp

Periood	Tegevus	Etapi tulemus
Detsember 2015	Komisjoni ja töörühma juhtide ja liikmete valik	Komisjoni koosseis on määratud ja töörühma juht ja liikmed valitud.
Jaanuar 2016	Revisjoni detailse tegevuskava koostamine töörühmas, selle arutamine komisjonis ning ministeeriumile heakskiitmiseks esitamine. Tegevuskava peab lisaks töögrupi töö- ja ajajaotusele sisaldama ka ettepanekuid vajalike õppevisiitide, välisekspertide ning vajaliku erialakirjanduse kohta.	Töörühma detailne tegevuskava on ministeeriumis heaks kiidetud.
Veebruar 2016- Juuni 2016	Analüüsi ja väljatöötamiskavatsuse koostamine, selle arutamine komisjonis ning ministeeriumile heakskiitmiseks esitamine, mh peab analüüs sisaldama teemade prioriteetsuse järjekorda ning hinnangut, millised muudatused oleks võimalik teha revisjoni esimeses etapis ning mis tuleb teostada teises etapis.	Analüüs ja VTK koostatud ja ministeeriumis heaks kiidetud.
Juuni 2016 – Juuli 2016	VTK kooskõlastusring ja laekunud kommentaaride arutamine töörühmas, vajadusel vastuste arutamine komisjonis.	VTK kooskõlastamisel laekunud arvamused on analüüsitud.
August 2016 –	Eelnõu ja seletuskirja (mh	Eelnõu ja seletuskiri on

Detsember 2016	mõjuanalüüsi) koostamine	koostatud, komisjonis arutatud ja ministeeriumis heaks kiidetud.
Jaanuar 2017 – veebruar 2017	Seaduseelnõu ja selle seletuskirja korrigeerimine ministeeriumis, keele- ja normikontrolli teostamine ning eelnõu saatmine kooskõlastamisele.	Eelnõu on saadetud kooskõlastusringile
Märts 2017-Juuni 2017	Eelnõu menetlemine Vabariigi Valitsuses ja Riigikogus. Vajadusel üleskerkinud küsimuste lahendamine töögrupi juhi ja liikmete poolt.	

Periood	Tegevus	Etapi tulemus
Juuli 2018	Vajadusel uute töörühma ja komisjoni liikmete valik.	Komisjoni koosseis on määratud ja töörühma juht ja liikmed valitud.
August 2018-September 2018	Revisjoni II etapi detailse tegevuskava koostamine töörühmas, selle arutamine komisjonis ning ministeeriumile heakskiitmiseks esitamine. Tegevuskava peab lisaks töögrupi töö- ja ajajaotusele sisaldama ka ettepanekuid vajalike õppevisiitide, välisekspertide ning vajaliku erialakirjanduse kohta.	Töörühma detailne tegevuskava on ministeeriumis heaks kiidetud.
Oktoober 2018-Veebruar 2019	Analüüsi ja väljatöötamiskavatsuse koostamine, selle arutamine komisjonis ning ministeeriumile heakskiitmiseks esitamine	Analüüs ja VTK koostatud ja ministeeriumis heaks kiidetud.
Märts 2019 – Aprill 2019	VTK kooskõlastusring ja laekunud kommentaaride arutamine töörühmas, vajadusel vastuste arutamine komisjonis. koostamine, selle arutamine komisjonis ning ministeeriumile heakskiitmiseks esitamine	VTK kooskõlastamisel laekunud arvamused on analüüsitud.
Mai 2019 – Detsember 2019	Eelnõu ja seletuskirja (mh mõjuanalüüsi) koostamine	Eelnõu ja seletuskiri on koostatud, komisjonis arutatud ja ministeeriumis heaks kiidetud.
Jaanuar 2020	Seaduseelnõu ja selle seletuskirja korrigeerimine ministeeriumis, keele- ja normikontrolli teostamine ning eelnõu saatmine kooskõlastamisele.	Eelnõu on saadetud kooskõlastusringile

Ettevalmistava etapina on juba teostatud Tartu Ülikoolilt tellitud analüüs¹⁰, millest osad kiiremad muudatused on seadusena vastu võetud, kuid põhimõttelisemad muudatused vajavad täiendavat analüüsi revisjoniprojekti raames. Täiendavalt toimus 2. aprillil 2015.a Justiitsministeeriumi, Siseministeeriumi, Riigiprokuratuuri, Eesti Advokatuuri, Politsei- ja Piirivalveameti, Õiguskantsleri kantselei, Riigikohtu, Tartu Maakohtu, Pärnu Maakohtu, Tartu Ringkonnakohtu, Tallinna Ringkonnakohtu ja Tartu Ülikooli õigusteaduskonna esindajate ühisarutelu, mille raames selekteeriti välja olulisemad teemad, millega revisjoni raames tuleb tegeleda.

Revisjoniks moodustatakse eraldi komisjon ja töörühm.¹¹

Komisjoni roll seisneb töörühma nõustamises, suuremate huvirühmade esindajate kaasamises komisjoni töösse ning kontrollifunktsioonis töörühma töö üle, sh ajakavast ja sisust kinnipidamises, mis väljendub eeskätt komisjoni juhi ülesannetes.¹² Komisjoni ülesandeks ei ole töörühma töö heakskiitmine.¹³ Komisjon peab kodifitseerimise käskkirja seletuskirja kohaselt koosnema vähemalt viiest Justiitsministeeriumi valitud liikmest, kelle tööd ei tasustata; seejuures peab komisjoni suurus olema optimaalne, et komisjonis toimiks arutelu ja et komisjoni liikmete arvukus ei saaks takistuseks kohtumisteks sobivate aegade leidmisel.¹⁴ Vähemalt pooled komisjoni liikmed peaksid olema selleks nõusoleku andnud valdkonna eksperdid, teadlased või suuremate huvirühmade esindajad.¹⁵

Töörühm teeb revisjoniprojekti sisulist tööd eesmärgiga töötada välja oma töö lõpptulemusena kriminaalmenetluse seadustiku (muutmise) seaduseelnõu ja seletuskiri koos kõigi selle juurde kuuluvate nõutavate materjalidega.¹⁶ Töörühm koosneb valdkonna ekspertidest.¹⁷ Töörühm liikmed valib ja neile esitavad nõuded näeb ette Justiitsministeerium.¹⁸ Esmalt valitakse töörühma juht, kellega konsulteerides asutakse seejärel töörühma lihtliikmeid valima. Ka töörühma liikmete arvu osas konsulteeritakse töörühma juhiga, kuid eelduslikult peaks töörühmas olema vähemalt 5 kriminaalmenetluse eksperti. Töörühma liikmete töö on tasustatud.¹⁹ Töörühma töösse võib vajaduse korral kaasata ka isikuid, kes ei ole töörühma liikmed, kui see mõne teema spetsiifilisust arvestades vajalikuks osutub (eelkõige näiteks infotehnoloogia eksperti osas).

Töörühm koostab esimese ülesandena revisjoni detailse tegevuskava, mis edastatakse komisjonile arutamiseks ning Justiitsministeeriumi juhtkonnale heakskiidu saamiseks. Tegevuskavas tuleb ette näha kõigi käesoleva lähteülesande peatükis IV toodud teemade analüüsi kavad, milliseid töid ja millise ajakava alusel tehakse, millised on oodatavad tulemused,

¹⁰ Tartu Ülikool 2013, Analüüs isikute põhiõiguste tagamisest ja eeluurimise kiirusest kriminaalmenetluses, uuringu aruanne

¹¹ Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seaduse (RT I, 21.06.2014, 1) § 16 lõike 1 alusel kehtestatud riigisekretäri käskkirja „Toetuse andmine rakendusasutuse tegevusteks prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetme 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“ tulemuste saavutamiseks“ (edaspidi kodifitseerimise käskkirja; leitav Riigikantselei kodulehelt (<https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT00219516?open>); seletuskiri on kättesaadav siin <http://www.struktuurifondid.ee/struktuuritoetuse-seaduse-meetmepohised-oigusaktid-2/>) p 2.9.10.2 2).

¹² Kodifitseerimise käskkirja seletuskirja p 2.9.12; kodifitseerimise käskkirja p 2.9.12 6) ja 9).

¹³ Kodifitseerimise käskkirja seletuskirja p 2.9.12; kodifitseerimise käskkirja p 2.9.12 9).

¹⁴ Kodifitseerimise käskkirja seletuskirja p 2.9.12.

¹⁵ Kodifitseerimise käskkirja p 2.9.12 3).

¹⁶ Kodifitseerimise käskkirja seletuskirja p 2.9.11

¹⁷ Kodifitseerimise käskkirja p 2.9.11 1).

¹⁸ Kodifitseerimise käskkirja p 2.9.11 1) ja 2).

¹⁹ Kodifitseerimise käskkirja p 2.9.11 3).

milline on töörühma liikmete vaheline töö- ja teemadejaotus, samuti ettepanekud õppevisiitide ja lähetuste korraldamise, välisekspertide kutsumise ning vajaliku erialakirjanduse tellimise kohta ning prognoositav eelarve kõigi tegevuste lõikes. Töörühm võib detailse tegevuskava koostamisel lisada analüüsitavate teemade hulka täiendavaid valdkondi, kui selleks on mõjuv põhjus ning komisjon ja Justiitsministeerium on sellega nõus. Tegevuskava peab sisaldama ka töörühma ülesannete jaotust väljatöötamiskavatsuse ja eelnõu koostamise etapis. Detailses tegevuskavas tuleb kirjeldada töörühma täpsemat töökorraldust, sh töörühma juhi ja liikmete vahelist ülesannete jaotust. Samuti tuleb detailses tegevuskavas kirjeldada, kuidas toimub koostöö töörühma ja komisjoni vahel.²⁰

Pärast detailse tegevuskava arutelu komisjonis ja heakskiitmist Justiitsministeeriumis tuleb iga teema osas vastavalt detailsele tegevuskavale koostada analüüs ning nende alusel terviklik eelnõu väljatöötamiskavatsus, mis tuleb eraldi esitada komisjonile arutamiseks. Koostatav analüüs peab vastama kodifitseerimiskäskkirja lisa 1 esitatud nõuetele.²¹ Samuti siin etapis koostatav väljatöötamiskavatsus peab vastama Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 [määruse](#) nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (HÕNTE)²² mõistes väljatöötamiskavatsusele (VTK) ning sisaldama probleemide ja nende alternatiivsete lahendusvariantide õigusvõrdlevat analüüsi ja eelistatavat lahendust koos põhjendusega. Analüüsi ja väljatöötamiskavatsuse peavad heakskiitma töörühma liikmete enamus ja töörühma juht. Pärast töögrupi poolt analüüsi lõplikku esitamist Justiitsministeeriumile otsustatakse, millises mahus projektiga edasi minnakse (nt otsustatakse, kas kõikide analüüsi etapi tulemusel muutmist vajavate teemade või üksikküsimustega jätkatakse paralleelselt või jagatakse need prioriteetseteks ja vähemprioriteetseteks; viimasel juhul jätkatakse esimeses etapis üksnes prioriteetsete teemadega, jättes vähemprioriteetsed teemad arutamiseks teise etappi). Koos lõpliku analüüsi esitamisega Justiitsministeeriumile peab töörühm esitama ka enda hinnangu teemade/üksikküsimuste jagamise otstarbekuse kohta ning määratlema enda hinnangul prioriteetsed teemad. Seejärel saadetakse väljatöötamiskavatsus avalikule kooskõlastusringile, laekunud arvamuste osas võtab töörühm oma seisukohad ning esitab need komisjonile ja Justiitsministeeriumile. Pärast arvamuste analüüsimist alustatakse eelnõu ja seletuskirja koostamisega vastavalt tegevuskavale.

Valminud eelnõu ja seletuskiri (koos mõjude hindamisega vastavalt HÕNTE-le) esitatakse komisjonile arutamiseks ja Justiitsministeeriumile heakskiitmiseks. Komisjoni heakskiitu analüüs ei vaja, vaid komisjoni liikmete roll seisneb analüüsi kohta täitmiseks mittekohustuslike soovitude, märkuste ja ettepanekute esitamisega.²³ Justiitsministeerium viib eelnõu ja seletuskirja vastavusse normitehnika eeskirjadega ning teostab eelnõu keelekontrolli, misjärel saadetakse eelnõu avalikule kooskõlastusringile.

Vajadusel teostab töörühm eelnõu menetluse ajal Vabariigi Valitsuses ja Riigikogus täiendavaid analüüse, kui nendes etappides kerkivad üles veel uued sisulised küsimused.

IV. Üldine probleemide kaardistus ja analüüsi ülesanded

²⁰ Vt ka kodifitseerimise käskkirja p 2.9.11 10); kodifitseerimise käskkirja seletuskirja p 2.9.11.

²¹ Kodifitseerimise käskkirja lisa (Kodifitseerimismetoodika)

²² RT I, 29.12.2011, 228.

²³ Kodifitseerimise käskkirja p 2.9.12 9).

4.1. Üleminek täisdigitaliseeritud kriminaalmenetlusele

Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi punkt 11.16 näeb ette ka efektiivse kriminaalmenetlusregistri loomise ja menetluste digitaliseerimise. Digitaalsele menetlusele üleminek võimaldab kokku hoida menetlustele kuluvat tööjõu ning rahalist ressursi ja vähendada tarbetut bürokraatiat. Digitaalne menetlus võimaldaks muuhulgas 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 muutmist, kuna kehtiv kriminaalmenetluse seadustik on koostatud lähtuvalt eeldusest, et kriminaalmenetluse toimingud saavad toimuda üksnes menetlusosaliste füüsilise kohaloluga ning paberdokumentide vormistamisega.

4.2. Digitaalsete tõendite kasutamise võimaldamine

Digitaalse kriminaalmenetluse osaks on ka digitaalsed tõendid, nende kogumine ja kasutamine kohtumenetluses. Digitaalseid tõendeid kogutakse kriminaalmenetlustes üha enam, kuid kehtiv õigus eraldi menetluskorda ja selliste tõendite kogumise põhimõtteid ei sätesta, mistõttu on seni lähtunud tavaliste tõendite kogumise ja uurimise regulatsioonist. Samas on füüsilised ja digitaalsed tõendid oma olemuselt põhimõtteliselt erinevad, mistõttu tekitab selline olukord praktikas segaseid olukordi (nt, kas ja kuidas on ruumi läbiotsimise käigus lubatud koguda selliseid digitaalseid tõendeid, mis asuvad ruumiliselt eraldatud andmekandjal, kuid millele on ligipääs läbi ruumis oleva seadme). Seetõttu on ka Õiguskantsler juhtinud tähelepanu, et arvestades elektroonilise suhtluse laia kasutusala ning elektroonilistes andmekandjates sisalduva info teatavaks saamisega kaasnevat põhiõiguste riive ulatust, oleks asjakohane kaaluda, kas täpsem regulatsioon (koos vajalike menetlusgarantiidega) aitaks kaasa põhiõiguste ja –vabaduste paremale tagamisele.²⁴

4.3. Legaliteediprintsiibi piiramine menetluse alustamisel

Legaliteedi, ehk kriminaalmenetluse alustamise kohustuslikkuse printsiibi võimalik piiramine on suunatud riigi menetlusressursside otstarbekamale kasutamisele. Oportuniteedi printsiip (menetluse lõpetamine väikese süü ning avaliku menetlushuvi puudumise tõttu) on kehtivas õiguses rakendamisel küll menetluse lõpetamisel, kuid see tähendab seda, et eelnevalt on täiemahuline menetlus siiski läbi viidud, kuigi paljudel juhtudel oleks asjaoludest tulenevalt menetluse oportuniteediga lõpetamise alused teada juba menetluse alustamisel. Seetõttu tuleb analüüsida, millisel viisil oleks võimalik tagada oluliste kuritegude menetlemine, kuid vältida menetlusressursi kulutamist olukordades, kus menetlus hiljem nugini lõpetamisele kuuluks. Tartu Ülikooli poolt teostatud analüüsist nähtus, et legaliteedipõhimõtet Eestile sarnasel kujul teistes riikides üldjuhul ei kasutata²⁵. Töögrupis tuleb edasi analüüsida uuringus väljapakutud

²⁴ Õiguskantsleri 05.12.2012.a. arvamus kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõule (295 SE). Arvutivõrgus kättesaadav:

http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=52727c38-5c97-433d-bc25-eda7af8db244&, punkt 27

²⁵ Tartu Ülikool 2013, Analüüs isikute põhiõiguste tagamisest ja eeluurimise kiirusest kriminaalmenetluses, uuringu aruanne, lk 29. Kättesaadav

võimalusi legaliteediprintsiibi piiramiseks, näiteks välja töötada konkreetsed alused ja kriteeriumid, millal oleks võimalik kriminaalmenetlus jätta otstarbekuse tõttu alustamata.

4.4. Kohtuliku arutamise piiramine teatud kuritegudes kahe kohtuastmega

Teatud kuritegudes kahe kohtuastmega piirdumise küsimus on tõstatatud eesmärgiga leida võimalusi garanteerimaks menetlemist mõistliku aja jooksul ja otstarbeka ressursikasutusega. Lisaks tõstaks see menetluse kvaliteeti, kui kaheastmelises menetluses toimuks esimese astme menetlus ka juba kolmeliikmelise kolleegiumi ees. Peamiseks diskussiooniobjektiks on siin võimalik vastuolu põhiseaduse §-s 149 väljenduva kolmeastmelise kohtusüsteemi printsiibiga: „Maa- ja linnakohtud ning halduskohtud on esimese astme kohtud. Ringkonnakohtud on teise astme kohtud ning nad vaatavad apellatsiooni korras läbi esimese astme kohtu lahendeid. Riigikohus on riigi kõrgeim kohus, kes vaatab kohtulahendeid läbi kassatsiooni korras.“ Töögrupp peab analüüsima, kas süsteemi muutmine oleks mõistlikum selliselt, et teatud juhtudel jääks ära ringkonnakohtu etapp või peaks mõnes kuriteoliigis menetlus algama alles ringkonnakohtust, jättes vahele maakohtu etapi ning kas muudatus on võimalik kriminaalmenetluse seadustiku muutmise teel või tuleb selleks muuta ka põhiseadust. Arvestades, et mahukamates kriminaalasjades võib kohtulik arutamine võtta aega mitmeid kuid, oleks potentsiaalne ressursi kokkuhoid märkimisväärne.

4.5. Tõendite kogumisel dubleerimise vältimine kohtu- ja kohtueelses menetluses

Töögrupi töö eesmärgiks peaks olema võimaluste leidmine vältimaks tõendite kogumise dubleerimist kohtu- ja kohtueelses menetluses. Kohtumenetluse regulatsiooni muudeti põhjalikult 2011. aastal, kuid kohtueelse menetluse reeglistik on jäänud muutumatuks, mis on kaasa toonud selle, et tõendite kogumise töö tuleb sisuliselt kohtumenetluses dubleerida. Töögrupil tuleb analüüsida, kas ja kuidas oleks võimalik tõendite bürokratlikust vormistamist võimalik lihtsustada, nii et see ei võtaks kohtueelses menetluses tarbetult aega.

4.6. Eeluurimiskohtuniku institutsiooni korrastamine

Põhiõiguste seisukohalt kerkib järgmise märksõnana esile eeluurimiskohtunik, kelle roll on roll on alates KrMS kehtima hakkamisest 10 aastat tagasi üha tähtsust kogunud. Arvestades tõusvat tähelepanu menetlusõiguste tagamisele süüteomenetluses, on see ka enesestmõistetav, kuna Riigikohtu kriminaalkolleegiumgi on toonitanud lahendis nr 3-1-1-41-08, et eeluurimiskohtuniku ülesandeks on garanteerida kriminaalmenetluse raames menetlustoimingute tegemisel täiendav põhiõiguste kaitse. Kriminaalmenetluse seadustiku revideerimise käigus tuleb läbi mõelda, millisel ülesanded peaksid kohtueelses kriminaalmenetluses kuuluma eeluurimiskohtunikule ning kas eeluurimiskohtuniku positsioon seadusandluses vajaks konkretiseerimist (so et see ei oleks pelgalt lisäülesandeks kriminaalasjade sisulise arutamise kõrval süüdistusmenetluses).

4.7. Kriminaalmenetlust tagavate meetmete süsteemi täiendamine

Käesoleval kevadel jõustusid KrMS muudatused, mis viisid Eesti seaduse 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).

http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/www.kriminaalpoliitika.ee/files/elfinder/dokumentid/analuu_isikute_pohioiguste_tagamisest_ja_eeluurimise_kiirusest_kriminaalmenetluses.pdf

Siiski tuleb möönda, et raamotsuse rakendamine saab olema kehtiva seaduse alusel mitmeski mõttes tinglik. Raamotsus loetleb nimelt tagavate meetmetena järgmised kohutused:

- 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. 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 mitmekesisustamisega olla abiks nii paremal põhiõiguse tagamisele kui ka ressursside optimaalsele kasutamisele.

4.8. Kriminaalmenetluse seadustiku üldosa koostamine

KrMS vajab süsteemset üldosa (vrd TsMS), mis ühelt poolt kõrvaldaks praegused regulatsioonilüngad ja teisalt väldiks asjatuid kordusi ja kasuistikat eriosas, muuhulgas tuleb töögrupil analüüsida järgmisi teemasid:

- kohtuistungi üldregulatsioon (vrd TsMS § 341 jj), mis laieneks ka kõikvõimalikele üksikküsimuste lahendamise menetlustele (vahistamine, kohtulahendi täitmisega seotud küsimuste lahendamine, konfiskeerimise erimenetlus jne). Seadus võiks sätestada kohtu õiguse korraldada kohtuistung ka selliste küsimuste lahendamiseks, milleks see reeglina kohustuslik pole (vt nt RKKK 3-1-1-74-13 p 18). Üksikute menetlusliikide juures on võimalik sätestada erisused;
- menetlustaotluste ja kaebuste menetlemise ja lahendamise üldregulatsioon, mh nt läbivaatamise tähtajad, kord, edasikaebamine, taotluse või kaebuse tagasivõtmine, ilmselgelt kuritahtlike (menetluse takistamiseks) esitatud kaebuste "käitlemise" erisätted jne. samuti võib olla põhjendatud õigusliku aluse kehtestamine korduva samasisulise taotluse läbivaatamata jätmiseks. Praegu selline alus puudub ja ka Riigikohtu praktika kohaselt tuleb korduvtaotlus alati uuesti läbi vaadata, ehkki võimalik on piirduda varasema põhistuse kordamisega (RKKK 3-1-1-48-12 p 15.1). Üldosa võimaldaks kaotada eriosast tarbetu kasuistika, nt KrMS § 232;
- menetlusosaliste ja kohtumenetluse poolte määratlused, mis (erinevalt kehtivast õigusest) arvestaksid eriosa tervikuna, st ka erimenetlusi. Nt kui eriosa annab kohtu poole pöördumise õiguse kriminaalhooldusametnikule (KrMS § 427 lg 3, § 428 lg 1) või vanglale (§ 429 lg 1), peaks üldosa käsitama teda kohtumenetluse poolena, samuti peaks tal olema ka edasikaebeõigus. Süüteomenetluse osaliste ringi mõjutab ka süüteomenetluses kahju hüvitamise seadus, hetkel on ebamäärane nt surnud süüdistatava "esindaja" (KrMS § 199 lg 3 p 2) või "lähedase" (KrMS § 274 lg 2 p 2) menetluslik positsioon. Ühtlasi on vajalik selge kord, kuidas toimub isiku ühe või

teise menetlusosalisena menetlusse kaasamine ja menetlusest eemaldamine (eriti kolmanda isiku, kannatanu ja tsiviilkostja puhul);

- kriminaalmenetlusteovõime ja esinduse regulatsioon (vrd TsMS § 202 jj) TsÜS ei ole kriminaalmenetlusteovõime määramisel kohaldatav, sest reguleerib tehingute tegemise võimet. Menetlusõiguste teostamine ja menetluskohustuste täitmine ei ole käsitatav tehingu tegemisena;

- tähtaegade temaatika – KrMS § 171 võimaldab täna erinevaid tõlgendusi eriliigiliste tähtaegade arvutamisel (probleemid eelkõige vahistamise, vangistusega ja jälitustoimingutega seoses), tähtaegade arvutamisega seonduv vajab täpsustamist;