



Õiguskantsler

Heljo Pikhof  
Riigikogu Kantselei  
riigikogu@riigikogu.ee

Teie 27.09.2016 nr 1-1/13-266/1

Meie 24.10.2016 nr 18-1/161167/1604295

### **Arvamus seoses eelnõuga 266 SE**

Austatud Riigikogu õiguskomisjoni esimees

Tänan Teid võimaluse eest anda arvamus kriminaalmenetluse seadustiku ja riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse muutmise seaduse eelnõu kohta.

Kriminaalmenetluses osalejate põhiõiguste parem tagamine on kahtlemata kiiduväärt eesmärk. Kui seaduses on oluline puudus, siis tuleb see parandada. Kriminaalmenetluse seadustikku (KrMS) on viimase viie aasta jooksul muudetud 30 erineva seaduse alusel, millest paljude jõustumine on toimunud omakorda mitmes järgus. Mitmed muutmisseadused on olnud ulatuslikud ja nõudnud nii rakendajatelt kui ka neilt, kelle põhiõiguste kaitse või piiramine KrMS sätetest oleneb, märkimisväärset ümberorienteerumist kehtivas normistikus. Selline hektiline õigusloome ei aita kindlustada õigusrahu. Kriminaalmenetluse seadustiku edasisel parendamisel tuleks silmas pidada, et iga muudatus oleks tõepoolest vajalik ja läbimõeldud.

Eelnõu tõstatab küsimusi, mis viitavad vajadusele mõningaid kaitseõiguse teostamisega seotud aspekte lähemalt analüüsida ning vajadusel täpsemalt reguleerida. Selliseks võib pidada juurdepääsu riigisaladusele kaitse teostamisel (eelnõu § 1 p-d 5 ja 23 ning § 2). Siiski ei saa pakutud lahendust pidada terviklikuks ja selgeks. Nii võib seletuskirjast järeldada, et üritatakse anda vastust kaitsja juurdepääsule riigisaladusele igal kaitseõigusega seotud juhul. Sellegipoolest ei nähtu eelnõust näiteks, et oleks mõeldud kaitseõiguse optimaalse teostamise võimalustele olukorras, kui tõendite seas on täiesti salajase tasemega riigisaladus (vt kehtiva RSVS § 29 lg-st 1 tulenev välistus, mida ka eelnõu ei puuduta). Kas seadusandja peaks kõnealust teemaderingi arutama selle eelnõu menetluse raames või eraldi, on Riigikogu otsustada.

Suurema osa muudatusettepanekute taga on märgata head tahet tugevdada vähemalt mõnede menetlusosaliste õiguste kaitset. Soovitakse viimistleda seaduses juba väljendatud põhimõtteid. Ka üritavad ettepanekud mitmel juhul mahutada normidesse konkreetsetest Riigikohtu või Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) lahenditest pärinevaid seisukohti nende üksikasjades. Tulenevalt KrMS §-st 2 on nii rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid ning Eestile siduvad välislepingud kui ka Riigikohtu lahendid (muudes kriminaalmenetlusõiguse allikates lahendamata küsimustes) vaieldamatult kriminaalmenetluse allikad. Iga muudatus, mille sisuks on teiste kriminaalmenetluse allikate taasesitamine KrMS sätete vormis, peab olema läbimõeldud. Suund suuremale õigusselgusele on positiivne. Siiski ei saa seadusetekst kui

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

töövahend inimeste elude mõjutamisel olla konstantses muutumises ega hõlmata ammendavalt teisi õigusallikaid.

Mitmed pakutud muudatused mõjuvad seadusesiseste kordustena. Nii tekib näiteks kahtlus eelnõu § 1 p-s 3 sisalduva muudatuse mõttekuses KrMS § 211 kontekstis või § 1 p-s 8 sisalduva muudatuse lisaväärtuses KrMS § 43 lg 1 p-de 7 ja 8 kontekstis jne. Eelnõus pakutud läbiotsimise sätete muutmise hädavajalikkus on küsitav (§ 1 p 14-19). Alles 1.09.2016 jõustusid läbiotsimise standardeid märkimisväärselt tõstvad seadusemuudatused. Seletuskiri ei selgita mõistetavalt sedagi, millised puudused kehtivas uurimiskaebemenetluses ja tõendite lubatavuse regulatsioonis tingivad seaduse muutmise neis küsimustes.

Kõige küsitavam on siiski eelnõu § 1 p 28, mis tooks kaasa kohtueelse menetluse üldtähtjad. Ettepanekust võib järeldada, et pärast esimest nelja kuud toimub kõnealuse tähtaja pikendamine ühe või kahe kuu kaupa nii uurimisasutuse, prokuratuuri kui eeluurimiskohtuniku osalusel, kaasates ka kahtlustatava ja kaitsja. Seletuskirja kohaselt – viitega EIK lahendile Konashevskaya jt vs Venemaa asjas (p 43) – on eesmärgiks välistada olukord, kus isik oleks ebamõistlikult pika aja vältel kriminaalasjas kahtlustatava või süüdistatava staatuses ja ebakindel oma tuleviku suhtes. Seletuskirjast ei selgu siiski, miks ei ole täna mõistliku menetlusaja tagamiseks KrMS-s ette nähtud meetmed piisavad, ega ka see, miks on vaja 4-kuulise normaja kehtestamist kohtueelse menetluse läbiviimiseks. Viidatud EIK lahendis tuvastati mõistliku menetlusaja ületamine näiteks enam kui 8 aastat kestnud menetluses. EIK polegi üldjuhul selgeid menetlustähtaegu ette näinud, vaid avab mõistliku menetlusaja mõistet kaasuspõhiselt, lähtudes konkreetse kriminaalasja eripäradest. Reeglina on EIK praktikas üle 5 aasta kestnud tavalise kriminaalasja menetlus ebamõistlik, kuid alles siis, kui menetlus on kestnud üle 10 aasta, võib vaatamata konkreetsetele kriteeriumitele lugeda menetluse kestuse tervikuna ebamõistlikuks.

Ka põhiseadusest ei tulene nõuet kohtueelsele kriminaalmenetlusele konkreetsete tähtaegade sätestamiseks. Põhiseaduse §-d 14 ja 15 seavad kriminaalmenetluse, sh kohtueelse menetluse kestusele raamid, mis on Riigikohtu ja EIK praktikas sisustatud mõistliku menetlusaja piiridega. Kui kriminaalmenetlus on kestnud ebamõistlikult kaua, kaasneb sellega reeglina mittevaraline kahju, mis tuleb PS § 25 kohaselt hüvitada. Vastav regulatsioon on nähtud ette süüteo menetluses tekitatud kahju hüvitamise seaduses.

Eelnõus sisalduv ettepanek piirata menetlusaega mehhaaniliselt tekitaks oluliselt menetlusbürookraatiat. See omakorda ohustaks õigushüvede kaitset, takistades efektiivse kriminaalmenetluse läbiviimist.

Minemata pakutud regulatsiooni detailidesse, on ilmselge, et loodav protseduur koos mitme teise eelnõus pakutud muudatusega tooks kaasa tuntava ressursikulu kõigile menetlusega seotud riigiasutustele. Seletuskirja kohaselt on seaduse rakendamise tingitud kulutusi võimalik leevendada kriminaalasju menetlevate ametnike hulka suurendades. Sarnane napp argumentatsioon, mis viitab selge eelarvelise garantii puudumisele, ei tekita kindlustunnet, et tehtavaid muudatusi oleks võimalik rakendada süsteemise tõe tõrgeteta. Nii võivad jääda põhjendamatult kaitseta olulise menetlusosalise – kannatanu – huvid, kellega arvestamise vajadust ei ole kordagi teadvustatud ka eelnõu seletuskirjas. Kriminaalmenetluse puudumine võib olla EIÕK artikli 13 rikkumine kuriteoohvrite õiguste aspektist.<sup>1</sup> Üksnes juurdepääsust kriminaalkohtusüsteemile ei piisa; riik peab ka tagama, et see süsteem toimib tõhusalt.<sup>2</sup> Kui

<sup>1</sup> EIK, [A vs. Horvaatia](#), nr 55164/08, 14. oktoober 2010, punktid 78 ja 87.

<sup>2</sup> EIK, [M.C. vs. Bulgaaria](#), nr 39272/98, 4. detsember 2003, punktid 150–151.

seadus võimaldab süüdistataval näiteks kasutada liiga avaraid kaitsemeetmeid, ei pruugi kriminaalõigus tõhusalt kaitsta kuriteoohvri õigusi.<sup>3</sup>

Lisaks on eelnõus mitmeid muid küsitavusi, millele on juhtinud oma [arvamuskirjas](#) tähelepanu Riigikohus.

Kokkuvõttes sisaldab eelnõu mitmeid arutelupunkte, kuid see ei ole esitatud kujul seadusena sobilik. Eelnõu seletuskirjas nimetatud murekohtadele reageerimine on eeskätt poliitiliste valikute küsimus. Loodetavasti õnnestub kriminaalmenetluse seadustiku edasisel viimistlemisel vältida selle liiga sagedast muutmist, panustades iga üksiku muudatuse tegemisel pigem suuremale läbimõeldusele.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Heili Sepp 693 8419  
Heili.Sepp@oiguskantsler.ee

---

<sup>3</sup> EIK, [A. vs. Ühendkuningriik](#), nr 100/1997/884/1096, 23. september 1998, punkt 24.