



Hr Madis Timpson
Riigikogu õiguskomisjon

Meie: 07.05.2026 nr 1-7/148-1

**Siseministeeriumi arvamus Riigikogu
menetluses oleva eelnõu 560 SE
(kohtumenetluse optimeerimine ja
kohtulahendite avalikkus) kohta.**

Siseministeerium on tutvunud Riigikogu menetluses oleva eelnõu 560 SE (kohtumenetluse optimeerimine ja kohtulahendite avalikkus) osas Justiits- ja Digiministeeriumi tehtud muudatusettepanekutega ning esitab nende kohta järgmised märkused ja ettepanekud, kuivõrd Siseministeerium osales eelnõu väljatöötamise töörühma töös ning kavandatavad muudatused mõjutavad otseselt Siseministeeriumi valitsemisala uurimisasutuste tegevust, sealhulgas menetlusmaterjalide tutvustamise korraldust ja mahtu.

1. Eelnõu § 1 täiendamine punktiga 10a

Muudatusettepaneku kohaselt soovitakse anda kahtlustatavale õigus tutvuda lõpetatud kriminaalasja toimikumaterjalidega pärast seda, kui on möödunud tähtaeg, mille jooksul kannatanu võib menetluse lõpetamise vaidlustada. Siseministeerium muudatusettepanekut ei toeta, sest ehkki on põhjendatud, et isikul oleks lõpetatud menetluse korral võimalik tutvuda tema kohta kogutud materjalidega, ei arvesta ettepanek praegusel kujul piisavalt tunnistajate ja kannatanute õiguste kaitsega.

Nõustume, et isikul peab olema võimalus tutvuda vähemalt tema kohta kogutud materjalidega ka lõpetatud menetluse korral, sest kahtlustatava staatuse omandamise lävend on madal ning isiku suhtes süüteomenetluse läbiviimine riivab tema õigusi alati intensiivselt. Seega peab tal olema võimalik hinnata, kas ja millisel viisil oma õigusi tagantjärele kaitsta, sealhulgas vajaduse korral esitada nõudeid riigi või pahatahtliku avaldaja või tunnistaja vastu.

Muudatus laiendab oluliselt kahtlustatava juurdepääsu kriminaaltoimiku materjalidele olukorras, kus menetlus on lõpetatud. Kuigi eesmärk – tagada andmesubjekti õigused ja võimalus hinnata edasisi õiguskaitsevahendeid – on iseenesest legitiimne, kaasneb sellega märkimisväärne risk kolmandate isikute, eeskätt tunnistajate ja kannatanute kaitsele. Kriminaaltoimik sisaldab sageli detailseid ütlusi, tundlikku infot, otseseid ja kaudseid identifitseerivaid materjale, mille põhjal on võimalik tuvastada ütlusi andnud isikuid isegi formaalse anonümiseerimise korral. See loob reaalse riski surve avaldamiseks, kättemaksuks või muuks mõjutamiseks.

Lisaks võib muudatus tekitada nn *chilling effect*-i, kus potentsiaalsed tunnistajad hoiduvad ütluste andmisest või annavad vähem detailseid ütlusi teades, et nende sisu võib hiljem jõuda

kahtlustatava kätte. Samuti ei ole piisavalt selgelt reguleeritud, kuidas tagatakse toimiku andmete edasise kasutamise kontroll, mistõttu suureneb oht andmete sekundaarseks väärkasutuseks, näiteks avalikustamiseks või strateegiliseks kasutamiseks tsiviilvaidlustes.

Tähelepanuta on jäänud kehtiva regulatsiooni kujunemise põhjused, eeskätt kriminaalmenetluse seadustikus (edaspidi *KrMS*) sätestatud tasakaal kahtlustatava õiguste ning tunnistajate ja kannatanute kaitse vahel. Muudatusettepanek ei selgita, millised uued asjaolud tingivad vajaduse sellest tasakaalust kõrvale kalduda.

Kaardistamata on jäänud ka võimalikud alternatiivsed lahendused. Näiteks ei ole kaalutud diferentseeritud ja riskipõhist juurdepääsu toimikule, mis võimaldaks piirata või anonümiseerida materjale juhtudel, kus esineb oht tunnistajate või teiste isikute turvalisusele. Samuti ei ole analüüsitud meetmeid, millega välistada toimiku materjalide levitamist. Näiteks ei ole kaalutud lahendust, mille kohaselt isikule tagatakse põhimõtteline õigus tutvuda tema kohta kogutud materjalidega, kuid toimiku ulatuslikum tutvustamine toimub põhjendatud taotluse alusel ning kolmandate isikute õigusi riivav teave jäetakse välja või kaetakse. Vajaduse korral peaks isikul olema võimalus taotleda kohtu kontrolli selle üle, kas täiendav tutvumine on tema õiguste kaitseks vajalik.

Samuti vajab kaalumist, kas ka lõpetatud kriminaalasja puhul ei tuleks sarnaselt *KrMS* § 198 lõikes 2 sätestatule ette näha erisust olukordadeks, kus on vajalik tagada kuriteost teavitamise fakti konfidentsiaalsus. Praegune ettepanek sellist erisust ette ei näe.

Siseministerium teeb ettepaneku kaaluda eelnõu § 1 punktiga 10a lisatava *KrMS* § 34¹ lõike 5 sõnastamist järgmiselt:

„(5) Kahtlustataval, kelle suhtes kriminaalmenetlus on lõpetatud, on õigus esitada prokuratuurile põhjendatud taotlus tema kohta kogutud kriminaaltoimiku materjalidega tutvumiseks pärast seda, kui on möödunud tähtaeg, mille jooksul kannatanu võib menetluse lõpetamise vaidlustada.

(6) Kriminaaltoimiku materjalide tutvustamisel võib jätta avaldamata andmed, mille avaldamine võib oluliselt kahjustada teise isiku õigusi või seadusega kaitstud huve.

(7) Avaldamata jäetud andmetega tutvumise otsustab kohus põhjendatud taotluse alusel.“.

Kuivõrd käesolev eelnõu on suunatud kohtumenetluse optimeerimisele, teeb Siseministerium ettepaneku käsitleda lõpetatud kriminaalasja materjalidega tutvumist kohtueelse menetluse reformi käigus.

2. Eelnõu § 1 täiendamine punktiga 26a

Muudatusettepaneku kohaselt soovitakse võimaldada äratundja osalemist äratundmiseks esitamisel tehnilise lahenduse abil ehk distantstilt (edaspidi *kaugäratundmine*). Siseministeriumi hinnangul on muudatus põhimõtteliselt põhjendatud, kuid vajab täpsustamist täiendavate menetluslike tagatiste ja tehniliste miinimumnõuete osas.

Ühelt poolt suurendab kavandatud muudatus menetluse paindlikkust ja võib suurendada ka selle tõhusust, kuid toob seejuures kaasa riskid tõendite usaldusväärsusele ja tunnistajate kaitsele. Erinevalt vahetust äratundmiseks esitamisest ei toimu kaugäratundmine täielikult kontrollitud keskkonnas. See tähendab, et ei ole võimalik piisava kindlusega välistada kõrvaliste isikute

kohalolu, äratundja mõjutamist, juhendamist või muid manipulatsioone. See võib suurendada ekslike äratundmiste ja vaidluste tekkimist ning viia ulatusliku tõendite usaldusväärsuse vaidlustamiseni kohtumenetluses.

Leiame, et kaugäratundmist tuleks käsitada erandliku lahendusena ning selle kasutamine peaks olema põhjendatud konkreetsete asjaoludega, näiteks juhul, kui isik viibib välisriigis või kui vahetu osalemine on muul mõjuval põhjusel ebamõistlik või raskendatud. Siseministeeriumi hinnangul oleks põhjendatud ette näha, et kaugäratundmine toimub üksnes prokuratuuri eelneval nõusolekul, kuivõrd KrMS § 30 lõike 1 kohaselt juhib ja tagab kohtueelse menetluse seaduslikkuse ja tulemuslikkuse prokuratuur. See tagaks täiendava kontrollitasandi ning aitaks hinnata iga üksikjuhtumi puhul eraldi, kas sellise meetodi kasutamine on vajalik ja proportsionaalne.

3. Eelnõu § 1 punkti 33 muutmine

Ettepaneku kohaselt soovitakse muuta KrMS § 126¹ lõike 5 sõnastust, mis reguleerib, kelle poolt jälitustoiminguid tehakse. Siseministeeriumi hinnangul tuleks sätte sõnastus tervikuna üle vaadata, sest see ei vasta kehtivale institutsionaalsele ega õiguslikule raamistikule.

Kehtiv sõnastus on ebaõnnestunud ning lähtub varasemast jälitustegevuse seadusest, millest lähtub ka kavandatav sõnastus. Institutsionaalselt teevad jälitustoiminguid KrMS § 126² lõikes 1 nimetatud järelevalveasutused enda pädevate ametnike kaudu. Selles tähenduses ei ole põhjendatud jätta seaduses muljet, nagu oleks järelevalveasutustel hallatavaid asutusi, kelle kaudu jälitustoiminguid tehakse, või nagu saaks järelevalveasutus jälitustoimingute tegemist üldiselt edasi volitada.

Samas tuleb arvestada, et lisaks järelevalveasutuse ametnikule võib seaduses sätestatud juhtudel jälitustoimingu tegemisel osaleda ka järelevalveasutuse poolt kaasatud isik, s.o isik, kes ei ole järelevalveasutuse ametnik. Kaasamine ei tähenda aga jälitustoimingute tegemise pädevuse üldist edasiandmist, vaid järelevalveasutuse/politseivälise isiku seaduses ette nähtud piiratud ja ülesandepõhist kasutamist.

Seejuures ei ole kehtivas ega kavandatavas regulatsioonis piisavalt selgelt eristatud salajasele koostööle kaasatud isiku, variisiku ja politseiagendi rolli. Politsei ja piirivalve seaduse (edaspidi *PPVS*) § 7⁵¹ kohaselt on jälitustoimingu tegemisel kaasatavate politseiväliste isikute katusmõisteks „salajasele koostööle kaasatud isik“ ehk politseiväline isik, kelle koostöö politseiga ei ole kolmandatele isikutele teada:

- KrMS § 126⁹ lõikest 3 nähtub, et politseiagent võib, kuid ei pruugi olla, järelevalveasutuse ametnik.
- *PPVS* § 7⁵⁶ lõige 4 viitab omakorda politseiametnikust variisikule, millest järeldub, et variisik võib olla nii politseiametnik kui ka muu isik.
- lisaks nähtub kehtivast regulatsioonist, et politseiagendi puhul on keskne muudetud identiteedi kasutamine teabe kogumiseks, samas kui variisikut võib kasutada laiemalt jälitustoimingu tegemiseks, selle tegemise tagamiseks või teabe kogumiseks.

Seega ei seisne probleem üksnes sõnastuslikus ebatäpsuses. Kehtiv regulatsioon ei ava piisavalt selgelt, kuidas suhestuvad omavahel järelevalveasutuse enda ametniku tegevus, politseivälise salajasele koostööle kaasatud isiku kasutamine ning variisiku või politseiagendi roll. Ebaselgus puudutab ka kontrolli teostamist, kuna eri isikute kasutamise alused, selleks loa andjad ja vastutusloogika on reguleeritud erinevates sätetes ja erineva detailsusega. Sellises olukorras ei

aita hallatavatele asutustele, volitatud asutustele, allüksustele ja töötajatele viitav loetelu normi selgusele kaasa, vaid ainult suurendab ebaselgust.

Siseministeeriumi hinnangul tuleks kõnealune regulatsioon tervikuna üle vaadata. Arvestades, et küsimus puudutab mitte üksnes politseid, vaid jälitusasutuste pädevuse ja kaasatavate isikute kasutamise aluseid laiemalt, oleks põhjendatud käsitleda seda kohtueelse menetluse reformi käigus. Nii on võimalik kujundada süsteemne ja kõigi jälitusasutuste suhtes ühtlaselt arusaadav regulatsioon, mis eristab selgelt ametnike tegevust ning seaduses lubatud juhtudel kaasatavate isikute rolli, aluseid ja kontrolli.

4. Eelnõu § 1 punkti 34 muutmine

Ettepaneku kohaselt soovitakse laiendada kaitsjale tutvumiseks esitatavate materjalide ringi nii, et see hõlmaks ka jälituslubade aluseks olnud taotlusi. Siseministeerium toetab põhimõtteliselt kaitseõiguse tõhusat tagamist, kuid ei toeta jälituslubade aluseks olnud taotluste vaikimisi täielikul kujul avaldamist. Siseministeeriumi hinnangul peaks tutvumine jälituslubade aluseks olnud taotlustega toimuma kaitsealuse põhjendatud taotluse alusel ning kohus peaks otsustama, kas ja millises ulatuses on selline tutvumine konkreetsel juhul vajalik.

Kui siiski lähtuda lahendusest, et jälituslubade aluseks olnud taotlused kuuluvad vaikimisi avaldamisele, tuleks seletuskirjas või normis märkida, et salastamisväärse teabe katmine on jätkuvalt lubatav, kui materjalis sisaldub salastamisele kuuluv teave või andmed, mille avaldamine kahjustaks kaitset vajava isiku õigusi. Ka sellisel juhul peaks salastatud osaga tutvumine toimuma põhjendatud taotluse alusel ning kohus peaks otsustama, kas selle avaldamine on konkreetses asjas vajalik. See aitaks vältida väärpätkat.

Siseministeerium mõistab, et lisaks tunnistajate ja teiste kaitset vajavate isikute õigustele tuleb tagada ka kahtlustatava ja süüdistatava õiguste tõhus kaitse. Samas leiame, et tutvumine jälituslubade aluseks olnud taotlustega on võimalik ka siis, kui kaitsealune seda taotleb ja oma taotlust põhjendab. Selline lahendus tagab paremini tunnistajate õigused ning väldib olukorda, kus kahtlustatav või süüdistatav tutvub nende materjalidega pelgalt huvist, mis võib olla iseenesest mõistetav, kuid ei kaalu meie hinnangul üles tunnistajate ja teiste kaitset vajavate isikute õigusi.

Lahendusena näeme, et seletuskirjas tuleks kirjeldada paremini kahtlustatava või süüdistatava võimalusi oma õiguste kaitseks olukorras, kus menetlus on algatatud pahatahtliku avalduse alusel või milles on antud valeütusi. Muu hulgas tuleks selgitada, milline on sellistes olukordades avaldaja ja riigi vastutuse roll ning millised õiguskaitsevahendid on isikule sellises olukorras kättesaadavad.

5. Eelnõu § 1 punkti 35 muutmine

Muudatusettepaneku kohaselt soovitakse siduda kahtlustatava ja kaitsja õigus tutvuda jälitustoiminguga kogutud andmetega hetkega, mil kriminaaltoimik esitatakse tutvumiseks. Siseministeeriumi hinnangul tuleb kahtlustatava ja kaitsja tutvumisõigus tagada, kuid sätte korrektseks rakendamiseks palume seletuskirjas selgemalt avada, kuidas tutvumiseks esitamine peab toimuma.

Eeskätt vajab selgitamist, kas norm nõuab, et kriminaaltoimiku tutvumiseks esitamise ajaks peab tutvumine jälitustoiminguga kogutud andmetega olema juba sisuliselt toimunud, või piisab sellest, et samaks hetkeks luuakse üksnes võimalus andmetega tutvuda. Selline täpsustus

on vajalik, et oleks üheselt arusaadav, millal peab kahtlustatava ja kaitsja tegelik juurdepääs olema tagatud.

Samuti märgime, et tänaste tehniliste lahenduste kontekstis jääb ebaselgeks, kuidas peaks see praktikas välja nägema olukorras, kus prokuratuur teeb kriminaaltoimiku e-toimiku süsteemis nähtavaks, kuid jälitustoiminguga kogutud andmeid peab tutvustama jälitusasutus. Vabariigi Valitsuse 3. jaanuari 2013. määruse nr 4 „Jälitustoimingust teavitamise ja jälitustoimiku tutvustamise kord“ § 5 lõike 1 kohaselt võimaldatakse tutvujal isiklikult või koos esindajaga tutvuda jälitustoiminguga kogutud andmetega ja jälitustoimingu käigus tehtud foto, filmi, heli- või videosalvestisega või muu teabetalletusega jälitustoimingu teinud jälitusasutuse või jälitustoimingu tegemist taotlenud uurimisasutuse ametiruumides asutusega kokkulepitud ajal või jälitustoimingu teinud jälitusasutuse või jälitustoimingu tegemist taotlenud uurimisasutuse otsusel kinnipidamisasutuses kinnipidamisasutusega kokkulepitud ajal. Justiits- ja Digiministeeriumi varasemal hinnangul ei ole kõnealuse määruse muutmine vajalik, samas ei ole kavandatava muudatuse korral selge, kuidas saab määruses sätestatud korda samal kujul jätkuvalt kohaldada.

Lisaks seob säte tutvumisvõimaluse liiga jäigalt kriminaaltoimiku tutvumiseks esitamise hetkega, kuigi praktikas ei pruugi uurimisasutusel või prokuratuuril olla selleks ajaks võimalik kõiki jälitustoiminguga kogutud andmeid tutvustamiseks nõuetekohaselt ette valmistada. Selline ettevalmistamine võib olla ajamahukas, kuna enne andmete tutvustamist tuleb hinnata, millises ulatuses saab neid avaldada, eemaldada või varjata andmed, mida KrMS § 126¹⁴ lõike 11 alusel tutvustada ei tohi, ning teha vajalikud tehnilised ja korralduslikud toimingud kolmandate isikute õiguste kaitseks.

Kui normist jääb mulje, et kogu materjal peab olema hiljemalt toimiku tutvustamise hetkeks täielikult valmis ja vahetult kättesaadav, võib see praktikas osutuda ebarealistlikuks ning tuua kaasa vaidlusi selle üle, kas menetleja on rikkunud kaitseõigust olukorras, kus materjalide ettevalmistamine objektiivselt veel kestab. Seetõttu ei taga senine sõnastus piisavat tasakaalu kaitseõiguse tõhusa tagamise ja menetluspraktika tegelike võimaluste vahel.

6. Eelnõu § 1 punkti 36 muutmine

Ettepaneku kohaselt soovitakse kehtestada eraldi regulatsioon, mis määratleb alused, millal võib jälitustoiminguga kogutud andmeid jätta tutvustamata. Siseministeerium märgib, et sätte sõnastus vajab täpsustamist. Eelkõige ei ole põhjendatud jätta muljet, et riigisaladust sisaldavate andmete tutvustamata jätmise sõltub üksnes prokuratuuri kaalutlusest. Riigisaladuse või salastatud välisteabe avaldamise üle ei saa sisuliselt otsustada prokuratuur. See sõltub eeskätt sellest, kas teave on pädeva asutuse – kelleks võib olla ka välisriigi asutus – poolt määratud riigisaladuseks või salastatud välisteabeks ning milline on selle kaitse kord. Ehkki teoreetiliselt ja ka praktikas võib põhjendatult tekkida küsimus, milline on isiku õiguskaitse olukorras, kus teave on põhjendamatult salastatud, ei pea me võimalikuks antud küsimust käesolevas eelnõus kiireloomuliselt piisava põhjalikkusega lahendada.

Siseministeeriumi hinnangul tuleks vältida sõnastust, millest jääb mulje, nagu otsustaks prokuratuur ka sellise teabe avaldamise üle. Sätte sissejuhatav osa võiks seetõttu olla sõnastatud näiteks järgmiselt:

„(11) Prokuratuuri loal võib kuni vastava aluse äralangemiseni jätta tutvustamata andmed, välja arvatud andmed, mille tutvustamata jätmise tuleneb seadusest või teabe salastatusest.“.

Selline sõnastus aitaks paremini eristada olukordi, kus tegemist on prokuratuuri kaalutusotsusega, olukordadest, kus tutvustamata jätmine tuleneb juba seadusest (ehk selle alusel tehtud pädeva asutuse salastamisotsusest). Samas mõõname, et ka see ei lahenda ammendavalt küsimust, milline peab olema isiku õiguskaitse juhul, kui salastamise põhjendatus on vaieldav.

Seda küsimust oleks otstarbekam käsitleda kohtueelse menetluse reformi käigus, kus on võimalik põhjalikumalt läbi mõelda ka isiku õiguskaitse olukorras, kus tutvustamata jäetud teabe salastatuse põhjendatus on vaieldav.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Igor Taro
siseminister

Sama:
Justiits- ja Digiministeerium