



**Riigi peaprokuröri ülevaade Riigikogu
põhiseaduskomisjonile seadusega prokuratuurile pandud
ülesannete täitmise kohta 2010. aastal**

Tallinn 2011

Saateks

Vastavalt 26.03.2011 jõustunud prokuratuuriseaduse § 11 lõikele 2 esitab riigi peaprokurör iga aasta Riigikogu kevadistungjärgul Riigikogu põhiseaduskomisjonile ülevaate seadusega prokuratuurile pandud ülesannete täitmise kohta eelmisel kalendriaastal.

Seadusemuudatuste eesmärk oli tagada prokuratuuri suurem sõltumatus, tasakaalustades erinevate võimuharude rolle kriminaalmenetluses. Ülevaadet tuleb mõista kui prokuratuuri ühte avalikku koostöövormi teiste võimuharudega, et arendada õigusriiklust. Kuigi seadus annab ülevaate osas ulatusliku valikuruumi, siis tulenevalt Riigikogu põhiseaduskomisjoni rollist peaks ülevaade keskenduma peamiselt kriminaalmenetluse põhiseaduslikele aspektidele, eelkõige isikute põhiõiguste piiramisele. See on ka loomulik, sest tänapäeva demokraatlikes õigusriikides on kriminaalmenetlus ja karistusõigus need valdkonnad, millega riik saab inimeste õigustesse rahuajal kõige intensiivsemalt sekkuda.

Nähtuvalt eelnõu seletuskirjas väljendatud seaduseandja tahtest tuleb Riigikogu põhiseaduskomisjonile antavas ülevaates käsitleda prokuratuurile pandud ülesannete täitmist ja tekkinud probleeme üldistatult, ülevaate eesmärk ei ole konkreetsete kriminaalasjade menetlemisega seotud küsimuste arutamine. Eriti juhul, kui tegemist on veel menetluses olevate kriminaalasjadega, võiks nende konkretiseeritud arutamist põhiseaduskomisjonis vähemalt näilikult pidada prokuratuuri sõltumatuse kahjustamiseks. Sarnaselt on ka Veneetsia komisjon asunud seisukohale, et tuleb välistada riigi peaprokuröri poolt konkreetsetest kriminaalasjadest aru andmine parlamendile.¹

Tegemist on esimese taolise ülevaatega, mis kokkuleppel Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimehega keskendub eelkõige järgmistele valdkondadele – isikute vahi all pidamine kohtueelses menetluses, jälitustoimingud ja süütuse presumptsiooni tagamine. Lisaks käsitletakse prokuratuuri kui institutsiooniga seotud küsimusi rahvusvaheliste standardite valguses.

Loodan, et selle ülevaatega saab alguse uus konstruktiivne koostöövorm Riigikogu ja prokuratuuri vahel, et koos edasi arendada õigusriiklust ja aidata kaasa põhiõiguste paremale tagamisele Eestis.

Norman Aas
Riigi peaprokurör

10.06.2011

¹ CDL-AD(2010)040 Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service - Adopted by the Venice Commission - at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010), p 42.

1. Vahistamine

Üldpõhimõtted

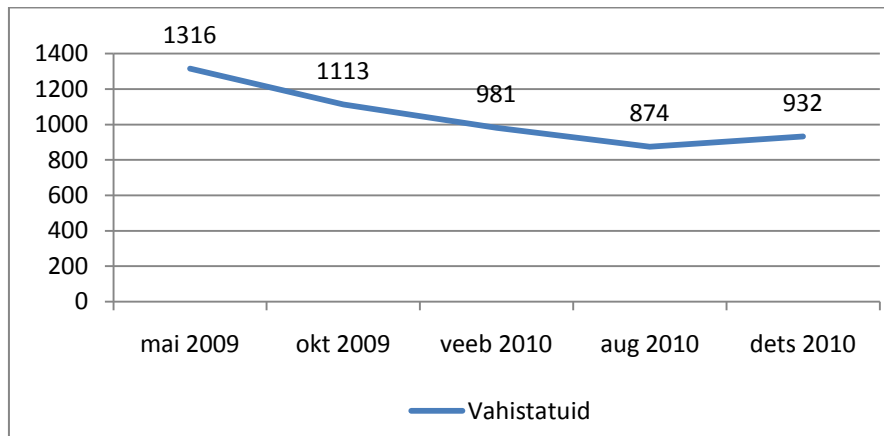
Üheks olulisemaks põhiõiguse piiranguks, mida kriminaalmenetluse käigus saab isikule kohaldada, on temalt vabaduse võtmine ehk vahistamine. Põhiseadus ja kriminaalmenetluse seadustik (KrMS) lubavad isikut kohtueelses menetluses vahistada üksnes siis, kui ta võib kriminaalmenetlusest kõrvale hoiduda või jätkuvalt toime panna kuritegusid (KrMS § 130 lg 2). Riigikohus on oma otsustega täpsustanud vahistamisega seonduvat ja asunud seisukohale, et seaduslikuks saab isiku vahistamist lugeda juhul, kui eksisteerib üheselt ja selgelt esiteks põhjendatud kahtluse olemasolu selles, et vahistatu on toime pannud kuriteo, ning teiseks vahistamisaluse olemasolu. Põhjendatud kuriteokahtlus on vahistamise kui eeskätt kahe olulise põhiõiguse - üldise vabadusõiguse ja süütuse presumptsiooni - kõige tõsisema riive lubatavuse absoluutne eeltingimus. Põhjendatud kuriteokahtlus vahistamise eeldusena tähendab seda, et vahistamine ei tohi teenida kriminaalmenetluse väliseid eesmärgi. Kohtuasjas *Lawless v. Iirimaa* 1961. a tehtud otsuses, aga ka mitmetes hilisemates lahendites (nt 1988. a otsus kohtuasjas *Brogan ja teised v. Ühendkuningriik*) on Euroopa Inimõiguste Kohus märkinud, et vahistamise eesmärk saab lõppastmes olla vaid isiku toimetamine kohtu ette ja et keelatud on sellise isiku vahistamine, kelle kohtuasja kohtuliku arutamiseni riik ei saa või ei soovigi jõuda. Põhjendatud kuriteokahtlus ongi selle tagatiseks, et soovitaks ja suudetaks jõuda kohtuliku arutamiseni.

Kohtueelses menetluses ei või isik olla üldjuhul vahistatud rohkem kui 6 kuud (KrMS § 130 lg 3). Samas ei tähenda maksimaalse vahistamistähtaja kasutamine, et uurimistoimingute läbiviimiseks on aega 6 kuud. Vastavalt KrMS § 226 lg 6 tuleb juhul, kui prokuratuur peab isiku vahistamise jätkamist vajalikuks ka kohtumenetluse vältel, süüdistusakt kohtule esitada 15 päeva enne vahistamistähtaja lõppu. Kuna enne süüdistusakti esitamist on kaitsjal õigus tutvuda toimiku koopiaga ja esitada taotlusi, milleks talle tuleb anda minimaalselt 10 päeva (KrMS § 225 lg 1), siis peab uurimisasutus kriminaalasja koos kohtueelse menetluse kokkuvõttega esitama prokuratuuri hiljemalt 1 kuu enne 6-kuulise vahistamistähtaja lõppemist. Seetõttu ei ole alust ka aeg ajalt tõstatatud kahtlustel, et vahi all pidamise aega kasutatakse õiguskaitseasutuste poolt ebaefektiivselt.

Vahistamiste statistika

Seisuga 01.01.2010 viibis Eestis vahi all **1 063 isikut**, 31.12.2010 **932 isikut** (kohtualused ja eeluurimisalused kokku). Seega langes aasta jooksul vahistatute arv ~12%. Üheks vahistatute arvu languse põhjuseks oli asjaolu, et teatud arestimajades valitsenud halbade olmetingimuste ja majanduslangusest tingitud ressursside nappuse tõttu on viimaste aastate jooksul vähendatud vanglas ja arestimajades ettenähtud kohtade arvu, mistõttu jäeti prokuröride poolt vahistamistaotlusi esitamata ka põhjusel, et selleks puudusid vajalikud kohad kinnipidamissüsteemis. Eelkõige loobuti vahistamistaotluste esitamisest korduvalt kergemaid varavastaseid kuritegusid toimepannud isikute puhul. Vahialuste arvu tegelikust langusest annab parema ülevaate fakt, et veel 2009. aastal ulatus korraka vahi all viibivate isikute arv üle 1 300. Seega on pooleteise aasta jooksul vahistatute arv langenud ~1/3 võrra.

Kokku võeti 2010. a jooksul eeluurimise ajal vahi alla **1142** kuriteos kahtlustatavat isikut. Justiitsministeeriumi andmetel 2010. aastal keskmine vahistatuse kestus eeluurimise ajal oli **86 päeva** ehk veidi alla 3 kuu. Seega enamikel juhtudel kas prokurör või eeluurimiskohtunik vabastas isiku vahi alt juba eeluurimise ajal või jõudis kriminaalasi kohtusse enne 6-kuulise vahistamise tähtaja täitumist. Seetõttu ei ole alust ka aeg ajalt tõstatatud kahtlustel, et eeluurimisel vahi all pidamise aega kasutatakse õiguskaitseasutuste poolt ebaefektiivselt.



Joonis 1. Vahistatute arv

Vahi all pidamise tähtaja pikendamine üle 6 kuu

Vastavalt KrMS § 130 lg 3¹ võib kriminaalasja erilise keerukuse või mahukuse korral või kriminaalmenetluses rahvusvahelise koostööga kaasnevatel erandlikel asjaoludel eeluurimiskohtunik (üksnes) riigi peaprokuröri taotlusel pikendada vahi all pidamise tähtaega üle kuue kuu.

2010. aastal esitas riigi peaprokurör sellise taotluse kokku **30 isiku** suhtes 13-s kriminaalasjas. Kõnealuste kriminaalajade käigus uuriti rahvusvahelise organiseeritud kuritegevusega (peamiselt narkokuriteod) või kuritegelike ühendustega (KarS § 255-256) seotud kuritegusid. Kõikidel juhtudel kohus rahuldab riigi peaprokuröri taotluse ja pikendas vahi all pidamise tähtaega. Samas jäid ka pikendatud eeluurimisvahistamise tähtajad üldjuhul lühemaks kui 1 aasta ja käesoleva ülevaate koostamise ajaks on kõnealused isikud kohtu alla antud (peale ühe, kelle osas kohtueelne menetlus veel kestab – isik on Euroopa vahistamismääruse alusel Eestile üle antud kahtlustatavana kuulumises sõidukite rahvusvaheliste vargustega tegelevasse kuritegelikku ühendusse).

2. Jälitustoimingud

Üldpõhimõtted

Kriminaalmenetluses on lubatud tõendeid koguda jälitustoimingutega, kui tõendite kogumine muude menetlustoimingutega on välistatud või oluliselt raskendatud ning kriminaalmenetluse esemeks on esimese astme kuritegu või tahtlikult toimepandud teise astme kuritegu, mille eest on ette nähtud karistusena vähemalt kuni kolm aastat vangistust (KrMS § 110).

Eeluurimiskohtuniku loal võib:

- varjatult läbi vaadata posti-ja telegraafisaadetisi (KrMS § 116),
- salaja pealt kuulata või vaadata teavet, mida edastatakse tehniliste sidevahendite kaudu või muul moel (KrMS § 118),
- matkida kuritegu (KrMS § 119).

Varjatud jälgimiseks (KrMS § 115), nn kõneeristuste tegemiseks (KrMS § 117) ja politseiagendi rakendamiseks (KrMS § 120) annab loa prokurör.

Jälitustegevuse üle järelevalve teostamist reguleerib lisaks seadustele ja määrustele ka riigi peaprokuröri 08.08.2008 juhised jälitustegevuse järelevalve kohta.

Paaril viimasel aastal on Riigikohtusse jõudnud mitmed jälitustegevust oluliselt puudutavad kaasused, mille lahendamise tulemusena Riigikohus on selgitanud näiteks jälitustoimingute seaduslikkuse kontrollimise protseduuri, kaitsjate ligipääsu jälitustoimikule, kohtu „suulise“ jälitusloa lubatavust, jälitustoimingute protokollimist jms.

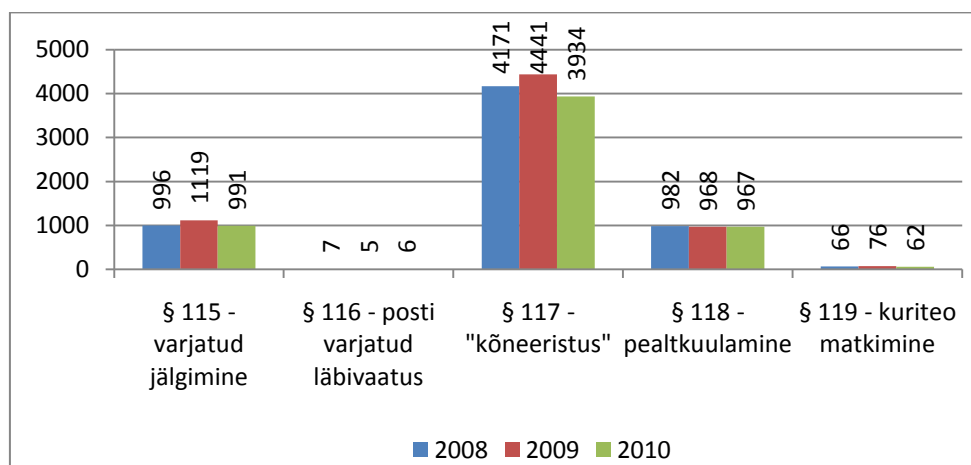
Järgneva analüüsi andmestik põhineb prokuratuuri poolt hallataval jälituslubade registril, kuhu sisestatakse info kriminaalmenetluse raames prokuröride antud jälitustoimingu lubade ning prokuröride poolt eeluurimiskohtunikule tehtud jälitustoimingute taotluste ja kohtu vastavate määruste kohta. Kuna antud andmebaasi näol on tegemist jälituslubade jaoks mõeldud dokumendiregistriga, siis ei kajasta see andmeid selle kohta, kas kõikide antud lubade alusel ja täies ulatuses ka reaalselt jälitustoiminguid hiljem läbi viidi. Samuti ei sisalda register andmeid jälitustoimingutele allutatud isikute ja jälitustoimingutega kogutud andmete tutvustamise kohta.

Jälitusstatistika

Enimkasutatavaks jälitustoiminguks on läbi aastate olnud KrMS § 117 ettenähtud võimalus koguda andmeid üldkasutatava elektroonilise side võrgu kaudu edastatavate sõnumite kohta elektroonilise side võrgu operaatorilt või posti- või elektroonilise side teenuse osutajalt, et teha kindlaks sõnumi edastamise fakt, kestus, viis ja vorm ning edastaja või vastuvõtja isikuandmed ja asukoht (nn kõneeristus). Seda toimingut rakendatakse ka arvutite IP-aadressidega seotud isikute tuvastamiseks. Täpsemalt on kõnealuse jälitustoiminguga päritavaid andmeid kirjeldatud elektroonilise side seaduse §-s 111¹.

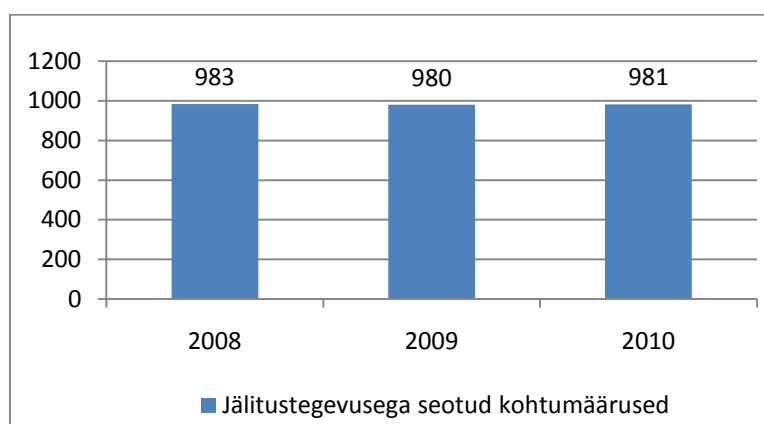
2010. aastal andis prokuratuur jälitusasutustele loa KrMS § 117 ettenähtud jälitustoiminguks **3934 korral**. Üha enam on KrMS § 117 ettenähtud jälitustoimingud vajalikud interneti vahendusel toimepandud kuritegude kohta tõendite kogumisel, kuna Eesti seadused eeldavad võrgus oleva arvuti IP-aadressi alusel arvuti asukoha ja kasutaja tuvastamiseks jälitustoimingu läbiviimist koos sellest tulenevate vormi- ja menetlusnõuetega (eeldab eraldi jälitustoimiku avamist jne). Sama kehtib näiteks ka varastatud mobiiltelefonide asukoha või kasutamise tuvastamise kohta.

Kõneeristuse jälitustoiminguks lugemine on ka üks põhjus, miks KrMS-is on jälitustoimingute piir suhteliselt madalal (kuriteod, mille eest on ette nähtud kuni 3 aastat vangistust), kuna on palju väikese karistumääraga kuritegusid, mille avastamine eeldab aga vältimatult kommunikatsioonivahendi kasutaja või asukoha kindlakstegemist. *De lege ferenda* tuleks kaaluda selle toimingu läbiviimiseks optimaalsemat lahendust.



Joonis 2. Jälitustoiminguteks 2008-2010 antud lubade struktuur vastavalt toimingu liigile

Tunduvalt tõsisemalt riivavad isiku põhiõigusi kohtu loal läbiviidavad jälitustoimingud. 2010. aastal väljastati jälitusametutele kriminaalasja kohtueelse menetluse käigus eeluurimiskohtunike poolt **981 määrust** (sh keeldumised) jälitustoimingute läbiviimiseks. See arv on püsinud viimastel aastatel stabiilsena.



Joonis 3. Jälitustoimingutega seotud kohtumäärused

Alljärgnevalt käsitletakse enamlevinud jälitustoimingutega seonduvat täpsemat.

Telefonide pealtkuulamine (KrMS § 118)

Kohus annab aastas üldkasutatava elektroonilise side võrgu kaudu edastatavate sõnumite pealtkuulamiseks välja üle 800 määruse. Vastavate määruste arv on viimasel kolmel aastal püsinud stabiilne. Samas ei kattu kohtumääruste arv üheselt isikute arvuga, keda on õigus pealt kuulata, kuna ühe määrusega saab anda luba mitme isiku pealtkuulamiseks. Samas võidakse ühe isiku pealtkuulamise kohta teha ka mitu määrust, näiteks kui selgub, et kahtlustatav kasutab esialgse kohtumääruse tegemise ajaks veel mitte teada olnud sidevahendeid või kui jälitustoimingu läbiviimise aega tuleb pikendada.

Tabel 1. Telefonide pealtkuulamine	2008	2009	2010
Prokuratuuri taotlused	871	884	866
Kohtu load (rahuldatud + osaliselt rahuldatud)	859	847	848
Kohtu poolt rahuldamata taotlused	12	17	18

Muu pealtkuulamine (KrMS § 118)

Muudeks pealtkuulamisteks, mille puhul ei kuulata pealt telefonivestlusi, tehtud taotluste ja lubade arv on viimastel aastatel kasvanud. Eelkõige on see põhjustatud sellest, et kuriteos kahtlustatavad on saanud teadlikuks, et nende telefone võidakse pealt kuulata, mistõttu süüdistuse esitamiseks vajalike tõendite kogumiseks tuleb läbi viia kõnede pealtkuulamisi, mida ei teostata kommunikatsioonivahendite abil (nt kuulatakse pealt isiku tööruumi). Kohus võib anda ühe määrusega loa nii isiku sidevahendite pealtkuulamiseks kui ka asukohas toimuvate kõnede pealtkuulamiseks, mistõttu tabelites 1 ja 2 toodud määrused osaliselt kattuvad.

Tabel 2. Muu pealtkuulamine	2008	2009	2010
Prokuratuuri taotlused	162	185	269
Kohtu load (rahuldatud + osaliselt rahuldatud)	150	173	261
Kohtu poolt rahuldamata taotlused	2	5	8

Kuriteo matkimine (KrMS § 119)

Eeluurimiskohtunike poolt kuriteo matkimiseks antud lubade arv on viimastel aastatel püsinud stabiilselt 60-80 vahel. Kuriteo matkimist kasutatakse eelkõige narko- ja korrupsioonikuritegude ning relvade ja lõhkeainete ebaseadusliku käitlemise kohta tõendite kogumisel. Riigikohus on küllaltki täpselt lahti kirjutanud kuriteo matkimise tingimused (vt nt RKL 3-1-1-110-04).

Tabel 3. Kuriteo matkimine	2008	2009	2010
Taotlused	67	79	65
Load (rahuldatud + osaliselt rahuldatud)	66	76	64
Rahuldamata taotlused	1	3	1

Varjatud sisenemine (KrMS § 114)

Lisaks otsestele jälitustoimingutele võimaldab KrMS teostada salajasi toiminguid, mis abistavad jälitustoimingute läbiviimist. Näiteks kui jälitustoiminguks või selleks vajalike tehniliste abivahendite paigaldamiseks ja eemaldamiseks on vaja varjatult siseneda eluruumi või muusse hoonesse või sõiduvahendisse või arvutisse või arvutisüsteemi või arvutivõrku, taotletakse selleks eraldi luba kohtult. Antud kohtulubade arv on viimasel aastal kasvanud, mis on olnud tingitud sellest, et rohkem on antud lubasid pealtkuulamiseks asukohtades.

Tabel 4. Jälitusmenetlust tagavate toimingute arv	2008	2009	2010
Varjatud sisenemine (kohtu osaline või täielik luba)	39	31	51
Varjatud sisenemine (kohus loa andmisest keeldunud)	0	0	3

Jälitustoimingud edasilükkamatutel juhtudel

KrMS § 114 lg 4 võimaldab edasilükkamatutel juhtudel KrMS §-des 116, 118 ja 119 nimetatud jälitustoimingu teha politseiasutuse juhi või tema määratud ametniku määruse alusel ilma kohtu loata. Teostatud jälitustoimingu teatab prokuratuur viivitamata eeluurimiskohtunikule, kes otsustab jälitustoimingu lubatavuse või jälitustoimingu jätkamiseks loa andmise määrusega.

2010. aastal kasutati sellist võimalust kokku **4 korral**. Kõikidel juhtudel oli tegemist Põhja Prefektuuri menetluses olnud kriminaalasjadega. Seejuures ei lugenud kohus ühte toimingut tagantjärgi põhjendatuks ja keeldus edasise loa andmisest. Ühe toimingu puhul luges kohus jälitustoimingu põhjendatuks alates enda määruse väljastamisest. Ülejäänud juhtudel luges eeluurimiskohtunik teostatud jälitustoimingud lubatavaks.

Täna on tekkinud Eesti juristide seas diskussioon, kas meie Põhiseadus üldse võimaldab selliseid *ex post* kohtulikke lubasid pealtkuulamiseks. Samas praktikas on need juhtumid väga erandlikud, samuti on hilisem kohtulik kontroll nende üle tugev. Seetõttu ei ole alust ka kartustel, et 01.01.2012 jõustuv uus jälitustegevuse regulatsioon võiks kaasa tuua kohtu luba nõudvate edasilükkamatute jälitustoimingute kasvu või kuritarvitusi.

Prokuratuuri load jälitustoiminguteks

Enamik prokuratuuri poolt jälitustoimingute läbiviimiseks antud lubasid, nagu eespool märgitud, on seotud kõneeristustega, mahult järgmise moodustavad load varjatud jälgimiseks. Varjatud jälgimise puhul on võimalik jälgida nii teatud isikuid, asukohti kui ka asju (nt postisaadetiste varjatud jälgimine). Jälgimine on võimalik nii visuaalset kui ka tehniliste abivahendite abil.

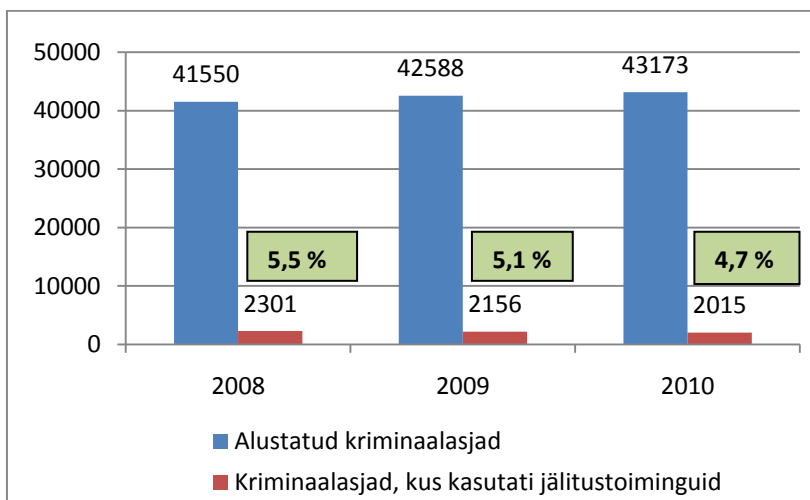
Keerukamate kuritegude avastamiseks on viimastel aastatel üha rohkem kasutatud politseiagente, st politseiametnikku, kes suhtleb kahtlustatavatega muudetud identiteeti kasutades.

Tabel 5. Prokuratuuri lubade arv jälitustoiminguteks	2008	2009	2010
Varjatud jälgimine	996	1119	991
„Kõneeristus“	4171	4441	3934
Politseiagent	0	7	16

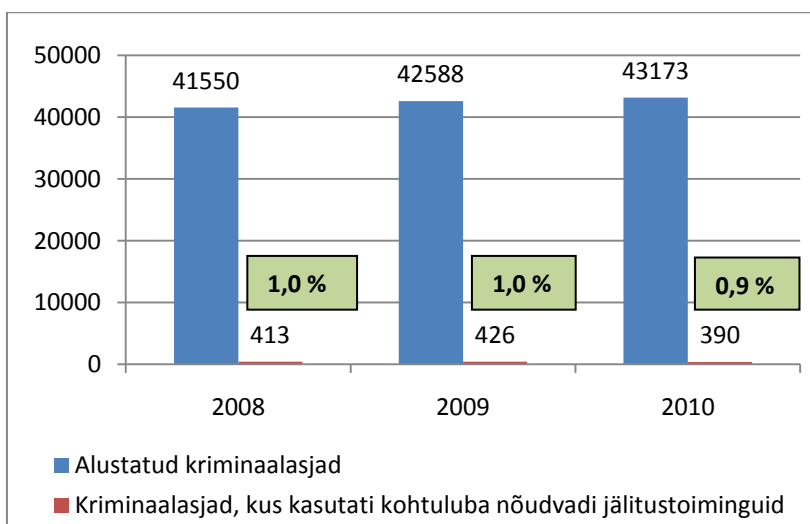
Jälitustegevuse mahud

Jälitustegevuse mahtudest saab parema ülevaate, kui seda võrrelda menetletud kriminaalasjade koguarvuga. Aastal 2010 kasutati jälitustoiminguid kokku 1515 kriminaalasja kohtueelses menetluses,

kohtu luba nõudvaid jälitustoiminguid 390 kriminaalasja kohtueelses menetluses. Kokkuvõtvalt võib öelda, et keskmiselt kasutatakse jälitustoiminguid seega ~5 % kriminaalasjade uurimisel, kohtu luba nõudvaid jälitustoiminguid ~ 1 % kriminaalasjade uurimisel.



Joonis 4. Jälitusmenetlusi kriminaalasjades 2008-2010



Joonis 5. Kohtu luba nõudva jälitustoimingud kriminaalasjades 2008-2010

3. Süütuse presumptsiooni tagamine

Üldpõhimõtted

Kohtueelse kriminaalmenetluse kohta informatsiooni avaldamisel põrkuvad erinevad seaduslikud huvid, mis on sageli üksteisega vastuolus. Esiteks võib välja tuua avalikkuse huvid, kuna demokraatia toimimise eelduseks on avalikkuse võimalikult hea informeeritus kõikidest ühiskonna jaoks olulistest seikadest, sh kuritegudest ja kriminaalmenetlustest. Teiseks kriminaalmenetluse enda huvid, milleks on kuritegude väljaselgitamine ja õiglane kohtupidamine ning kolmandaks kuriteoga seotud isikute (kurjategija, kannatanu jms) huvid. Ükski huvi ei ole teisest üldjuhul tähtsam, konkreetsel juhul tuleb leida alati mõistlik tasakaal nende vahel, st tuleb kaaluda erinevaid huve otsustamaks, kas ja millises ulatuses andmeid avaldada.

Eeltoodud arusaamast lähtuvalt näeb erinevate huvide kaalumise andmete avaldamisel ette ka KrMS § 214 lg 2, mille järgi kohtueelse menetluse andmete avaldamine on lubatud

- (1) kriminaalmenetluse,
- (2) avalikkuse või
- (3) andmesubjekti huvides,

kui see ülemäära:

- (1) ei soodusta kuritegevust ega raskenda kuriteo avastamist;
- (2) ei kahjusta Eesti Vabariigi või kriminaalmenetluse huve;
- (3) ei sea ohtu ärisaladust ega kahjusta juriidilise isiku tegevust;
- (4) ei kahjusta andmesubjekti ega kolmandate isikute õigusi, eriti delikaatsete isikuandmete avaldamise puhul.

Üheks oluliseks aspektiks, mida tuleb kriminaalmenetluse andmete avaldamisel järgida, on süütuse presumptsioon. Riigikohtu senises praktikas ei ole süütuse presumptsiooni temaatikat andmete avaldamise kontekstis põhjalikult analüüsitud, küll saab siin välja tuua aga Euroopa Inimõiguste Kohtu vastavaid lahendeid. Näiteks on inimõiguste kohus asunud seisukohale, et kohtuotsusele eelnev avaliku tähelepanu juhtimine süüdistatavale – nagu näiteks vaenulik kampaania ajakirjanduses –, võib põhimõtteliselt viia süütuse presumptsiooni rikkumisele (Crotciani and Others v Italy, 1980). Ametivõimud võivad siiski avalikkust teavitada uurimistest ja süükahtlustusest niimoodi, et väljendatud kahtlustus ei oleks süüdistatava süüdimõistmine, vaid teavitamine oleks **kaalutletud** ja **ettevaatlik** (Minelli v Šveits, 1983; Krause v Šveits, 1978).

Süütuse presumptsiooni temaatika on viimasel ajal kerkinud Eesti avalikkuse ette eelkõige kahes kontekstis – esiteks seoses kahtlustatava isiku identifitseerimisega õiguskaitseasutuste poolt ja teiseks andmete lekkimisega.

Kahtlustatava identifitseerimine

Kohtueelse menetluse andmete avaldamine on prokuratuuris lisaks seadustele reguleeritud riigi peaprokuröri poolt 21.08.2008 (muudetud 15.02.2011) kinnitatud „Avalikkusega suhtlemise juhendiga“. Isiku identifitseerimist käsitlevad juhise punktid 1.5-1.6, mille kohaselt avalikustatav info ei tohi seadusevastaselt kahjustada inimeste perekonna- ja eraelu ning peab olema kooskõlas süütuse presumptsiooniga. Menetlusandmete (sh pildi- ja videomaterjali) avaldamisel õiguskaitseasutuste poolt ei tohi olla tuvastatav konkreetne isik, v.a juhtudel, kui see on vajalik

kriminaalmenetluse või **avalikkuse huvides**. Üldjuhul piirduakse eesnime, soo ja vanusega. Isiku eesnime ei avalikustata juhul, kui on alust arvata, et isik võib eesnime avaldamise korral olla tuvastatav (näiteks, kui tegu on haruldase nimega).

Kriminaalmenetluse huvides identifitseeritakse isik eelkõige juhtudel, kui see aitab kaasa menetlusele (nt hoiatused, tagaotsimised, üleskutsed leida kannatanuid või tunnistajaid jms).

Avalikkuse huvides identifitseeritakse kahtlustatav isik eelkõige kuritegude puhul, mis on toime pandud elusfääris, mille vastu peab avalikkusel olema eriline usaldus ja mille osas kehtib seetõttu ka avalikkuse põhjendatud teadmismvajadus. Eelkõige peetakse selle all silmas avalikus teenistuses kõrgemate ametnike poolt toimepandud ametialaseid kuritegusid. Ka Riigikohus on oma 26.11.2010 lahendis nr 3-2-1-83-10 asunud seisukohale, et kõrgemate ametnike ametialaste kuritegude suhtes on avalikkuse huvi põhjendatud ja nende suhtes andmete avaldamine on õigustatud. Samas peavad need andmed olema enne avaldamist kontrollitud põhjalikkusega, mis vastab võimaliku rikkumise raskusele.

Kahtlustatava isiku identifitseerimise probleemiga tegeles 2010. aastal ka õiguskantsler, kes ühe kaasuse puhul leidis, et vaatamata ametialases sfääris toimepandud kuriteo kahtlusele oli kahtlustatava isiku nime avalikustamine Kaitsepolitsei ameti 2008. a aastaraamatus küsitav ja luureülesandeid täitva kaitsevälase nime avalikustamisel oleks tema julgeolekut ja potentsiaalset edasist samas valdkonnas töötamise perspektiivi silmas pidades tulnud põhjalikumalt kaaluda.²

Prokuratuur suhtub süütuse presumptsiooni tagamise tõsiselt ja menetlusandmete avaldamise temaatikat käsitleti järjekordselt 2011. a kevadel kõikides prokuratuurides läbiviidud vastavasisulistel koolitustel.

Menetlusandmete lekkimine

Menetlusandmete lekkimise all tuleb mõista nn klassikalisi lekitamisjuhtumeid, kui juurdepääsupiiranguga info jõuab ajakirjandusse anonüümsete allikate kaudu. Selline täpsustus on vajalik, kuna sageli aetakse menetlusandmete lekkimist segamini olukorraga, kus info jõuab ajakirjandusse õiguspäraselt, näiteks kui seda avaldavad menetluse pooled vastavalt ettenähtud reeglitele või kui ajakirjanik osaleb avalikul kohtuistungil jms.

Süütuse presumptsiooni seisukohalt on lekitamisjuhtumite puhul tegemist väga vastuolulise olukorraga, kuna hinnang võimalikule rikkumisele sõltub andmete avalikustaja isikust. Näiteks kui allikaks osutuks kahtlustatav ise, siis ei ole võimalik rääkida riigi poolt süütuse presumptsiooni rikkumisest. Veelgi enam, kui riigiametnike poolt on menetlusandmete avalikustamine õiguslikult täpselt reguleeritud (vt KrMS § 214), siis kahtlustatavate või temaga seotud isikute puhul ei ole andmete avaldamine keelatud ja selles osas puuduvad sageli üldse reeglid. Advokaatidest kaitsjate suhtes kehtib küll advokatuuriseadus ja eetikakoodeks, kuid KrMS lubab kaitsjateks ja esindajateks teatavasti ka advokatuuri mittekuuluvaid isikuid.

Selline olukord teeb raskeks ka võimalike anonüümsete lekitajate tabamise. Probleem ei ole seejuures mitte ainult ajakirjanike õiguses mitte avaldada oma allikaid, vaid ka selles, et juhtudel, kui

² Vt õiguskantsleri 18.02.2011 kiri nr 7-4/101805/1100879 Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjonile, kättesaadav internetis - http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/OMBUDSMANI_MENETLUSED/Soovitused_oigusparasuse_ja_hea_halduse_tava_jargimiseks/2011/RK_julgeolekuasutuste_j_relevalve_erikomisjon_seisukoha_edastamine_Toomse.pdf

esimesed kahtlused viitavad sellele, et andmed võivad pärineda kahtlustatavalt või temaga seotud isikult, siis puudub õiguslik alus kriminaalmenetluse raames selle täpsemaks tuvastamiseks.

Eelkirjeldatud olukorda ilmestavad ka Riigiprokuratuuris viimastel aastatel läbiviidud menetlused võimalike lekete tuvastamiseks.

Esimesel juhul avaldas Eesti Ekspress 2009. a suvel artikli, milles tsiteeriti ühes kriminaalasjas läbiviidud pealtkuulamise stenogramme. Kuna prokuratuuri nõusolek andmete avaldamiseks puudus, alustas Riigiprokuratuur kriminaalmenetlust. Selgus, et prokuratuur oli umbes kuu aega enne artikli ilmumist andnud toimiku koopia (mis sisaldasid ka kõnealused stenogramme) kaheksale kaitsjale. Samuti tuvastati, et vähemalt osad kaitsjad olid toimiku koopiast teinud omakorda koopia kahtlustatavale. Üks kahtlustatav osutus ajakirjaniku koolivennaks, kes ka ise möönis ajakirjanikuga suhtlemist enne artikli ilmumist. Kriminaalmenetlus tuli ilma täpsemate asjaolude edasise selgitamiseta lõpetada, kuna võimalik kahtlustava poolt ajakirjanikule info andmine ei ole keelatud. Viiteid riigiametnike võimalikele ebaseaduslikele tegudele ei tuvastatud.

Teise näite puhul pöördus Riigiprokuratuuri poole kriminaalmenetluse alustamise avaldusega ühe süüdistatava kaitsja seoses 2010. a lõpus ajalehes Eesti Ekspress avaldatud artiklitega, milles kajastati jälitustoimingute materjale, mida ei olnud sellisel kujul avaldatud asja avalikul arutamisel kohtus. Kriminaalmenetlust seekord ei alustatud, kuna antud toimikumaterjalide võimaliku lekkimise osas oli läbi viidud Riigiprokuratuuri ametkondlik juurdlus juba 2008. aastal, mille käigus tuvastati, et kõikidest toimikumaterjalidest anti koopia kaitsjatele, kes olid sellest omakorda teinud uusi koopiaid kahtlustatavale, mistõttu isikute ring, kellelt võis ajakirjanike andmed pärineda, oli väga suur ning ei piirdunud ainult riigiametnikega. Viiteid riigiametnike võimalike ebaseaduslikele tegudele ei tuvastatud.

Eeltooduga ei väida prokuratuur, et lekitamisjuhtumite taga oleks alati kahtlustatavaga seotud isikud, küll on aga menetlusandmete kaitse tänases olukorras, kus toimiku koopia jõuab kontrollimatult paljude isikute kätte väljaspool riiklikku õiguskaitseüsteemi, väga problemaatiline.

Eeltoodud probleemid olid paljuski ka põhjuseks, miks 01.09.2011 jõustuvate KrMS-i muudatustega reguleeritakse tulevikus täpsemalt toimiku koopiade käsitlemine kaitsjate poolt. KrMS § 47 lg 3 alusel on kaitsja kohustatud hoidma saladuses talle kriminaalmenetluse käigus teatavaks saanud andmeid. Ta võib neid andmeid avaldada kaitsealusele. Kaitsealuse kohta käivaid kohtueelse menetluse andmeid võib kaitsja avaldada vaid kaitsealuse nõusolekul ning kui seda nõuavad õigusemõistmise huvid. Samuti saab prokuratuur kaitsjale toimikust koopia andmisel otsustada, kas ja millises ulatuses on kaitsjal lubatud teha toimikust või esitatud materjalidest omakorda täiendavaid koopiaid kahtlustatavale (KrMS § 224 lg 10).

Kuigi need normid ei kergenda iseenesest võimalike anonüümsete allikate tuvastamist tulevikus, loovad need siiski teatud õigusliku raamistiku, mis seni puudus.

4. Prokuratuur kui institutsioon rahvusvaheliste standardite valguses

Erinevalt kohtusüsteemist ei ole Euroopa riikides täielikult ühtset arusaama prokuratuuri põhiseadusliku asendi ja tema institutsionaalse sõltumatuse osas. Samas on välja kujunenud suhteliselt ühene rahvusvaheline arusaam, millistele miinimumstandarditele peaks prokuratuurisüsteem vastama, et täita efektiivselt talle antud õigusriiklikku rolli.³ Kokkuvõtlikult peab riik tagama sellise riikliku süüdistuse süsteemi olemasolu, mille raames kõrgendatud ametialaste ja isikuomaduste nõudmistele vastavad prokurörid saaks oma tööd teha õiglaselt ja erapooletult.

Üldiselt vastab Eesti prokuratuurisüsteem nendele tingimustele ning sellele aitasid kaasa ka 2011. aasta alguses vastu võetud prokuratuuriseaduse muudatused. Samas võib välja tuua kaks probleemi, mille osas tänane Eesti prokuratuurisüsteem ei ole täielikult kooskõlas rahvusvaheliste nõuetega. Nendeks on prokuröride palgasüsteem ja riigi peaprokuröri ametiajaga seonduv.

Prokuröride palgasüsteem

Rahvusvahelised nõuded prokuröride palgasüsteemi osas võib lühidalt kokku võtta järgnevalt:

- Arvestades prokuratuuri võtmerolli nii siseriiklikus kui ka rahvusvahelises kriminaalmenetlussüsteemis ning vajadust tagada prokuröride sõltumatus, peavad prokuröridele olema seadustega garanteeritud mõistlikud teenistustingimused, sealhulgas kindel ametikoht, töötasu, kohane pensioniiga ja pension.
- Prokuröride töötasu ja selle kujunemise kriteeriumid peavad olema määratud seadusega, et tagada sõltumatus, läbipaistvus ja selgus, mis on omaette väärtus kogu õigussüsteemi usaldusväärsusele. Palgasüsteem peab olema kooskõlas prokuröridele esitatavatele kõrgendatud ametialaste nõudmistele ja piirangutega. Prokuratuuri palgasüsteem peab soodustama kestvat ja kvaliteetset teenistussuhet.
- Erinevate võimuharude vahelise tasakaalu hoidmiseks peab prokuröride palgasüsteem olema proportsionaalne võrreldes kohtunike ja teiste kõrgemate riigiametnikega. Prokuröride töötasu peab olema konkurentsivõimeline tippjuristide tööjõuturul.⁴

³ Vt nt 07.09.1990 ÜRO kaheksandal kuriteoennetust ja õigusrikkujate kohtlemist käsitleval kongressil heaks kiidetud juhtnöörid prokuratuuri rolli kohta; 23.04.1999 Rahvusvahelise Prokuröride Assotsiatsiooni poolt heaks kiidetud „Prokuröride ametialase vastutuse standardid ning peamised õigused ja kohustused“; 06.10.2000 Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus prokuröri rolli kohta kriminaalkohtumenetluse süsteemis; 17.04.2008 ÜRO kuriteoennetuse ja kriminaalmenetluse komisjoni resolutsioon „Õigusriigi põhimõtete tugevdamine prokuratuuri väärikuse ja võimekuse edendamise kaudu“; 18.11.2009 Euroopa kohtunike konsultatiivkomitee ja Euroopa prokuröride konsultatiivkomitee ühisarvamus „Kohtunikud ja prokurörid demokraatlikus ühiskonnas“, nn Bordeaux deklaratsioon; Veneetsia Komisjoni poolt 18.12.2010 heaks kiidetud „Kohtusüsteemi sõltumatuse Euroopa standardid: II osa – prokuratuur“.

⁴ Eeltoodud põhimõtetest tulenevalt on paljudes Euroopa riikides kohtunike ja prokuröride palgad samas suurusjärgus – vt European judicial systems. Edition 2010 (data 2008): Efficiency and quality of justice. European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), lk 204 jj. Kättesaadav internetis - <https://wcd.coe.int/wcd/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1694098&SecMode=1&DocId=1653000&Usage=2>

Kahjuks Eesti prokuröride palgasüsteem nendele tingimustele ei vasta.

Esiteks puuduvad seaduse tasandil prokuröri ametipalkade määramise põhimõtted, need on edasi delegeeritud valitsusele (ProKS § 22 lg 3).

Teiseks võrdsustab uuel aastal jõustuv kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadus riigi peaprokuröri palga tavakohtuniku palgaga esimeses kohtuastmes. Nimelt jõustub 01.01.2012 ProKS § 22 lg 3², mille järgi riigi peaprokuröri kuupalgamäär ei tohi olla kõrgem kui kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse § 2 lg 1 nimetatud palgamäära, lõikes 2 nimetatud kõrgeima palgamäära indeksi ning koefitsiendi 0.65 korrutis. Riigikohtu esimehe ametipalga koefitsient saab samas olema 1.0, riigikohtuniku ametipalga koefitsient 0.85, ringkonnakohtu kohtuniku ametipalga koefitsient 0.75 ja maa- ja halduskohtu kohtuniku ametipalga koefitsient 0.65. Kohtunike puhul lisanduvad nendele veel lisatasud kohtute ja kohtumajade juhtimise eest.

Kuna riigi peaprokuröri palgatasemest sõltub oluliselt ka teiste prokuröride palk, siis on riik sisuliselt loobunud senisest püüdlusest tagada prokuröridele ja kohtunikele sarnased sotsiaalsed tagatised. Samuti tekib uuel aastal olukord, kus prokuröride ametipalkade tase lõpeb üldjuhul seal kus kohtunike oma algab, mis omakorda veelgi võimendab heade juristide üksnes ühesuunalist liikumist prokuratuuri ja kohtu vahel. Samas tõestab paljude riikide kogemus, et õigussüsteemi arengule on positiivsed just sujuvad ja mitmesuunalised roteerumisvõimalused kogu õigusemõistmise süsteemi siseselt. Lisaks kirjeldatud laiematele organisatoorsele mõjudele tooks riigi peaprokuröri palga võrdsustamine I astme tavakohtuniku töötasuga kaasa ka praktilisi probleeme järgnevate riigi peaprokuröri kandidaatide leidmisel näiteks kohtunikonna hulgast.

Ülalkirjeldatud probleemidele juhtis riigi peaprokurör tähelepanu juba oma 14.11.2008 Riigikogu põhiseaduskomisjonile saadetud kirjaga, kuid muutusi see tol ajal veel eelnõu faasis olnud kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadusesse kaasa ei toonud.

Justiitsministeeriumis 2010. aastal ettevalmistatud prokuratuuriseaduse muutmise seaduse esialgne eelnõu sisaldas ka uuendatud prokuröride palgasüsteemi regulatsiooni, kuid kahjuks ei jõudnud need sätted parlamendile esitatud eelnõusse.

Riigi peaprokuröri ametiaeg

Euroopa Nõukogu komisjon "Democracy through law" ehk Veneetsia komisjoni⁵ poolt heaks kiidetud põhimõtetele vastavalt ei tohiks olla võimalik riigi peaprokuröri mitmekordne ametisse nimetamine, seda eriti juhul, kui ametisse nimetamise õigus on antud valitsusele või parlamendile, kuna selles on potentsiaalne risk, et peaprokurör võib uue ametiaja lootuses kohandada oma otsuseid ametisse nimetamise õigust omava institutsiooni soovide järgi või vähemalt tajutakse seda nii. Selliste olukordade vältimiseks tuleks riigi peaprokurör nimetada ametisse üheks suhteliselt pikaks

⁵ Veneetsia komisjon nõustab Euroopa Nõukogu põhiseaduslikkuse küsimustes. Euroopa Nõukogu ministrite komitee kutsus 1990. a mais komisjoni ellu selleks, et rakendada õiguse pakutavad tagatised demokraatia teenistusse, seda eelkõige uurides, kõrvutades ja lähendades eri riikide õigussüsteeme.

ametiajaks ilma taasnimetamise võimaluseta.⁶ Tegemist on sarnase arusaamaga, millest lähtuvalt on näiteks ka Riigikohtu esimehe ametiaeg limiteeritud ühe korraga.

Sellist näilise sõltumatuse kahtluse alla paneku ohtu ei saa alahinnata, kuna ka Eestis on näiteid selle kohta, kuidas riigi peaprokuröri uueks ametiajaks kinnitamisel tõstatati abstraktseid etteheiteid tema väidetava erapoolikuse kohta.⁷

Riigi peaprokuröri uuesti ametisse nimetamine valitsuse poolt ei ole Eestis täna piiratud, seda ei ole limiteeritud isegi kahe korraga nagu näiteks Kaitsepolitsei või Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori puhul.

Prokuröride palgasüsteemi kujunemise alused ja riigi peaprokuröri ametiajaga seonduv tuleks eeltoodud põhjustel seadusandja poolt üle vaadata ja täpsemini reguleerida.

⁶ CDL-AD(2010)040 Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service - Adopted by the Venice Commission - at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010), p 37.

⁷ Vt nt 12.12.2009 Eesti Päevalehe artikkel „Peaprokurör Aasa ametisse määramisel eirati head tava“