



**Riigi peaprokuröri ülevaade Riigikogu  
põhiseaduskomisjonile seadusega prokuratuurile pandud  
ülesannete täitmise kohta 2013. aastal**

Tallinn 2014

## Sisukord

Saateks.....	2
1. Kuritegevus ja kriminaalmenetlus arvudes .....	4
Registreeritud kuritegevus .....	4
Kriminaalmenetlus arvudes.....	5
2. Kriminaalmenetluse seadustikuga toimunud muudatused kriminaalmenetluse struktuuris .....	7
Alternatiivmenetluste võidukäik .....	7
Kriminaalmenetlus kui äärmuste kombinatsioon .....	11
Eeluurimiskohtuniku institutsioon .....	12
Kohtueelne menetlus .....	13
3. Vahistamine.....	14
Üldpõhimõtted .....	14
Vahistamiste statistika .....	14
Kinnipidamisasutuste ülerahvastatus .....	16
Vahi all pidamise tähtaja pikendamine üle 6 kuu .....	17
4. Jälitustoimingud .....	18
Jälitusstatistika .....	18
Telefonide pealtkuulamine .....	21
Muu pealtkuulamine .....	22
Kuriteo matkimine.....	22
Varjatud sisenemine.....	22
Prokuratuuri load jälitustoiminguteks .....	23
Jälitustoimingutest teatamine .....	24
Põhiseaduslikud probleemid seoses jälitustegevusega .....	24
5. Mõistlik menetlusaeg .....	25
6. Kriminaalmenetlusega tekitatud kahju hüvitamine.....	26
7. Prokuratuur kui institutsioon rahvusvaheliste standardite valguses.....	29

## Saateks

Vastavalt prokuratuuriseaduse § 11 lõikele 2 esitab riigi peaprokurör iga aasta Riigikogu kevadistungjärgul Riigikogu põhiseaduskomisjonile ülevaate seadusega prokuratuurile pandud ülesannete täitmise kohta eelmisel kalendriaastal. Kuigi seadus annab ülevaate osas ulatusliku valikuruumi, siis tulenevalt Riigikogu põhiseaduskomisjoni rollist on senised ülevaated keskendunud peamiselt kriminaalmenetluse põhiseaduslikele aspektidele, eelkõige isikute põhiõiguste piiramisele.

Tegemist on neljanda taolise ülevaatega, mille lisaeesmärgiks, juba traditsiooniliste valdkondade tutvustamise kõrval, on seekord anda tagasivaade ka viimasele kümnele aastale Eesti kriminaalmenetluses.

01.07.2004 jõustus uus kriminaalmenetluse seadustik. Sellel suvel saab sellest juba 10 aastat. Dekaaadi möödumine on kahtlemata sobiv aeg teatud vahekokkuvõtteks, seda enam, et prokuratuuri jaoks oli uue KrMS jõustumine pea pöördelise tähtsusega sündmus. Sellega suurenes oluliselt prokuratuuri roll, aga ka vastutus kriminaalmenetluses.

KrMS oli omal ajal väga modernne, kombineerides erinevate õigussüsteemide parimaid saavutusi ja võimalusi. Tegelikult on KrMS modernne veel 10 aastat hiljemgi. Sellist alternatiivmenetluste paletti, nagu Eesti kriminaalmenetlus, tunnevad vaid vähesed õiguskorrad.

Alternatiivmenetluste eelis ei ole mitte ainult selles, et see on riigi jaoks odavam ja tegelikult ainuke viis, kuidas tänaste ressursidega kriminaaljustiitsüsteem üldse suudab Eestis kriminaalasju menetleda. Pigem on oluline see, et kaasaegses käsitluses on kuriteo enda mõiste ja sellega seoses ka kriminaalmenetluse eesmärk muutunud. Kui klassikalise arusaama järgi on kuritegu seaduse, teatud käsitlustes isegi kõrgemalt poolt etteantud normide rikkumine, mille täpsed asjaolud tuleb alati välja selgitada ja mida saabki heastada vaid seaduse alusel mõõdetud täpse karistusega, siis postmodernses õiguskultuuris nähakse kuriteos pigem konflikti ühiskonnas ning riigi ülesanne on aidata seda konflikti lahendada ja saavutada pragmaatiline kompromiss.

Seega, kuigi aeg-ajalt kostub avalikkuse nurinat lihtmenetluste suure osakaalu üle, siis tegelikult ei ole Eesti kriminaalmenetluse suurim väljakutse mitte arvukad alternatiivmenetlused, vaid pigem see, kuiõrd äärmuslikuks on Eesti tänane kriminaalmenetlus uue menetlusseaduse ajal kujunenud. Seda iseloomustavad ühelt poolt arvukad ja üsna kiiresti kulgevad lihtmenetlused ning teiselt poolt harvad, kuid see-eest aja- ja töömahukad üldmenetlused.

Selline äärmustest koosnev kriminaalmenetlus seab loomulikult uusi väljakutseid justitsüsteemile, aga ka ühiskonnale tervikuna. Kriminaalmenetlus ei ole vaid õiguslik fenomen, samavõrd on see ka kultuuriline nähtus. Eelkõige võõrastest õiguskultuuridest üle võetud instituudid vajavad seetõttu teatud aega, et praktikasse juurduda ja et ka ühiskond nendega harjuda jõuaks. Seejuures tuleb aeg ajalt kriitiliselt hinnata, kuidas uued lahendused meie sotsiaal-majandusliku reaalsusega kokku sobivad. Mõningate muudatuste ellurakendamine vältab terve juristide põlvkonna, kuna see eeldab muudatusi juba alates kõrgkoolides antavast õigusharidusest.

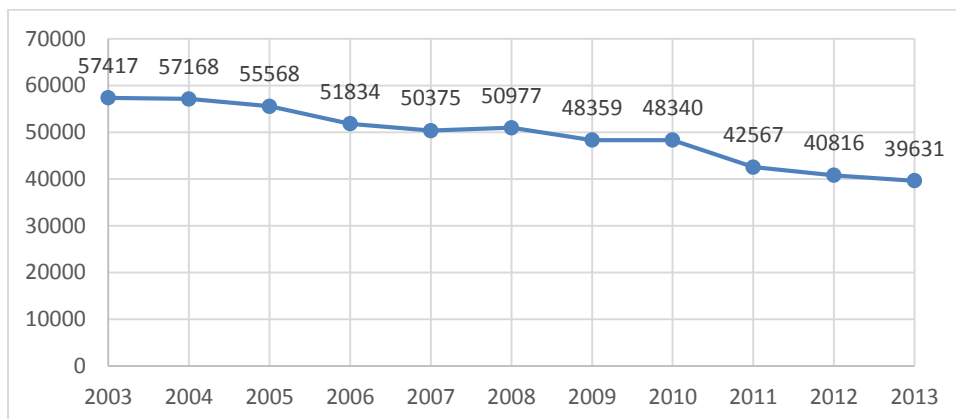
Käesolev ettekanne põhiseaduskomisjonile jääb minul riigi peaprokurörina viimaseks. 1. septembril saab läbi minu ametiaeg riigi peaprokurörina. Loodan, et seni põhiseaduskomisjonile tehtud ülevaadetega on pandud algus konstruktiivsele koostöövormile Riigikogu ja prokuratuuri vahel, et arendada koos edasi õigusriiklust ja aidata kaasa põhiõiguste paremale tagamisele Eestis.

Norman Aas  
riigi peaprokurör  
16.06.2014

## 1. Kuritegevus ja kriminaalmenetlus arvudes

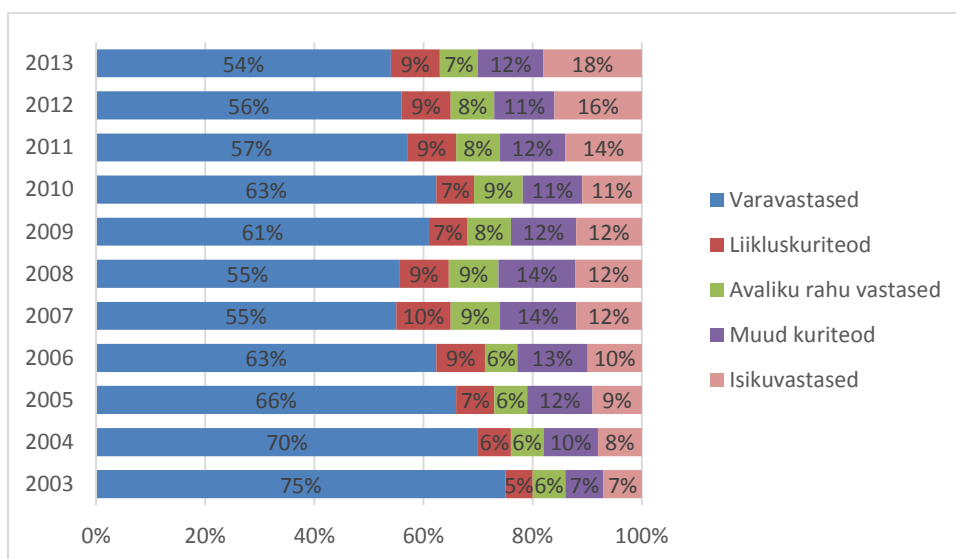
### Registreeritud kuritegevus

2013. aastal registreeriti Eestis 39 631 kuritegu. Võrreldes 2012. aastaga vähenes kuritegude arv 3% ehk 1185 kuriteo võrra. Võrreldes 2003. aastaga registreeriti 2013. aastal 31% vähem kuritegusid.



Joonis 1. Registreeritud kuriteod 2003-2013

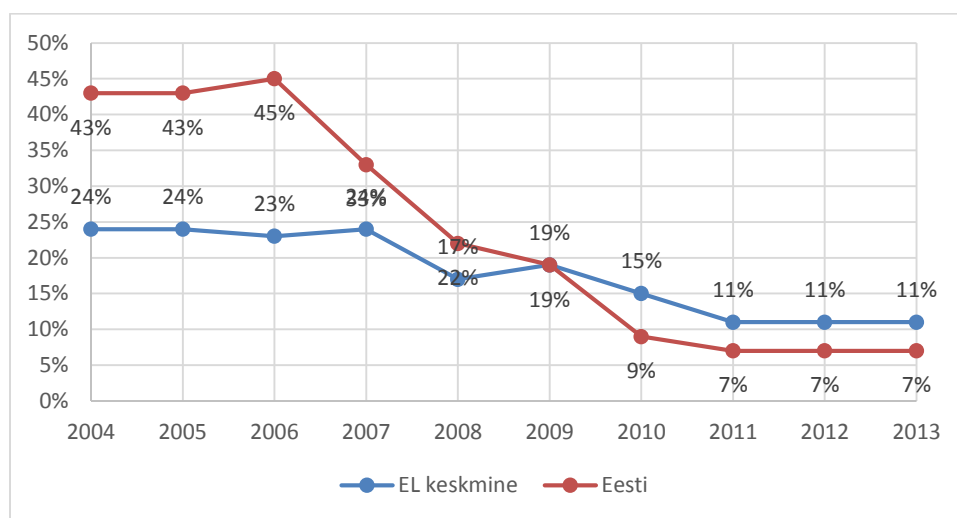
Registreeritud kuritegevust iseloomustas 2013. aastal avaliku usalduse vastaste ja isikuvastaste kuritegude arvu suurenemine ning varavastaste ja avaliku rahu vastaste kuritegude vähenemine. Karistusseadustiku peatükkide järgi moodustasid suurima osa varavastased kuriteod (54%), järgnesid isikuvastased (18%), liiklus- (9%) ja avaliku rahu vastased kuriteod (7%).



Joonis 2. Kuritegevuse struktuur 2013-2013

Alates karistusseadustiku kehtima hakkamisest 2002. aasta septembris on varavastaste kuritegude osakaal pidevalt vähenenud ja isikuvastaste kuritegude osakaal suurenenud. Möödunud aastal moodustasid isikuvastased kuriteod 18% kõigist kuritegudest, seejuures tulenes kasv peamiselt kehalise väärkohtlemise ja piinamise registreerimise sagenemisest. Liikluskuritegude arv püsis stabiilsena.

Lisaks kuritegevuse statistikale aitab kuritegevuse kui ühiskondliku probleemi tajumist hinnata ka kõigis Euroopa Liidu maades tehtav Eurobaromeetri uuring. Selle kohaselt püsis 2013. aastal Eesti inimeste mure kuritegevuse pärast – võrdluses teiste sotsiaalsete probleemidega – väike. Keskmiselt 7% Eesti inimestest leidis, et kuritegevus on peamine riigi ees seisev mure. Iseenda jaoks määratles kuritegevuse ühe kõige olulisema probleemina 2% Eesti elanikest (ELi riikide keskmine oli 5%).



Joonis 3. Nende inimeste osakaal, kes peavad kuritegevust peamiseks riigi ees seisvaks mureks (Eurobaromeetri sügisese küsitlusvooru andmed), 2004–2013

Põhilisi statistilisi karakteristikuid vaadeldes võib seetõttu asuda seisukohale, et Eesti valitud suhteliselt liberaalne kriminaalpoliitika, mille järgi kinnipidamisasutuses peaksid viibima vaid kõige ohtlikumad kurjategijad, samal ajal soodustades alternatiivkaristuste kasutamist (ÜKT, sõltuvusravi, leppimine jne)<sup>1</sup>, on olnud õige.

### Kriminaalmenetlus arvudes

2013. aastal alustati kokku 32 888 kriminaalmenetlust<sup>2</sup> (keskmiselt 196 kriminaalasja ühe töötava prokuröri kohta). Alustatud kriminaalmenetluste arv on registreeritud kuritegudest

<sup>1</sup> Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018 (heaks kiidetud Riigikogu poolt 09.06.2010), p 21.

<sup>2</sup> Siin ja edaspidi on kriminaalmenetluse statistika aluseks võetud e-toimiku andmed

väiksem, kuna ühe kriminaalasja raames saab uurida ka mitut kuritegu. Seoses kuritegevuse langusega on samal ajal langenud ka alustatud kriminaalasjade arv. Jätakuvalt alustab enamiku kriminaalmenetlusi politsei, u. 95 %.

<b>Tabel 1. Alustatud kriminaalasjad</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Politsei	40726	35398	33860	31321
Kaitsepolitseiamet	74	36	19	26
Keskonnainspeksioon	4	20	29	25
Konkurentsiamet	7	2	0	1
Maksu- ja Tolliamet	660	533	415	373
Päästeamet <sup>3</sup>	69	16	0	0
Sõjaväepolitsei	11	14	11	17
Prokuratuur	839	804	679	669
Vanglad	447	303	428	456
<b>Kokku alustatud kriminaalasjad</b>	<b>42837</b>	<b>37126</b>	<b>35441</b>	<b>32888</b>

2013. a lõpus oli kohtueelne menetlus pooleli 31 722 kriminaalasjas, sh asus 27 623 kriminaaltoimikut uurimisasutuses ja 4101 prokuratuuris. Uurimisasutuste menetluses olevate kriminaalasjade suur arv tuleneb eelkõige politseis (Põhja Prefektuuris) asuvatest vanematest kriminaalasjadest, kus kahtlustatavat ei ole õnnestunud välja selgitada, mida aga ei ole veel lõpetatud ei aegumise ega KrMS § 200<sup>1</sup> alusel kuriteo toimepannud isiku tuvastamatuse tõttu. Põhja Ringkonnaprokuratuur ja Põhja Prefektuur on astunud samme eelnevatest aastatest pärinevate kriminaalasjade arvu vähendamiseks, kuna vanad ja nõ pimedad kriminaalasjad takistavad ülevaate saamist menetlejate reaalsest tööhulgast. Samas tuleks kaaluda ka seadusandlike lahendusi, mis võimaldaksid vormistada avastamata kergemate kuritegude puhul menetluse lõpetamist õigussüsteemi vähem koormaval viisil.

<b>Tabel 2. Menetluses kriminaalasjad alustamise aasta järgi (seisuga 31.12.2013)</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Vanglad	0	1	8	61	161
Kaitsepolitseiamet	4	6	5	8	25
Sõjaväepolitsei	1	0	1	2	6
Keskonnainspeksioon	0	2	6	22	22
Konkurentsiamet	0	2	0	1	1
Maksu- ja Tolliamet	12	23	34	40	138
Politsei	7113	5579	1148	2697	12907

<sup>3</sup> Päästeamet kaotas uurimisõigused 01.09.2011

Põhjusel, et kuriteo toimepanijat pole välja selgitatud (KrMS § 200<sup>1</sup>), lõpetati 2013. aastal menetlus 14 520 kuriteos. Avastamata jäänud kuritegude seas on enim vargusi (78%). Aastaga lõpetati 11 391 varguse menetlus seetõttu, et kuriteo toimepanijat ei selgitatud välja. See moodustas 69% sel ajal registreeritud varguste arvust.

Kokku võeti 2013. a prokuratuuri poolt vastu nn lõplik menetlusotsus (saadeti kohtu alla või lõpetati otstarbekuse kaalutlusel) 13 746 isiku suhtes, st 6 % vähem kui 2012. aastal.

Prokuratuur saatis 2013. aastal kohtusse arutamiseks 7909 kriminaalasja 9542 süüdistatavaga 17 096 kuriteos. Lisaks saadeti psühhiaatrilise sundravi menetluses kohtu ette 57 inimest 139 kuriteos (2012: 65 inimest 144 kuriteos). 2012. aastaga võrreldes vähenes nii kohtusse saadetud isikute (9%) kui ka kuritegude arv (834; 5%).

Kohtusse saadetud kuritegudest moodustasid ligi kolmandiku vargused, joores juhtimise kuritegusid oli viiendik.

Menetlusmaterjalide alaealiste komisjonile saatmise tõttu (KrMS § 201) lõpetati 2013. aastal 330 kuriteo menetlemine. Avaliku huvi puudumise tõttu (KrMS § 202) lõpetas prokuratuur 2013. aastal 2249 kuriteo menetluse. Kõige suurema osa sel moel lõpetatud kuritegudest moodustasid kehalise väärkohtlemise kuriteod (35%), järgnesid vargus (21%) ja omastamine (5%). Leppimise tõttu lõpetatud kuritegude arv, milles menetlus lõpetati, püsib samal tasemel.

## **2. Kriminaalmenetluse seadustikuga toimunud muudatused kriminaalmenetluse struktuuris**

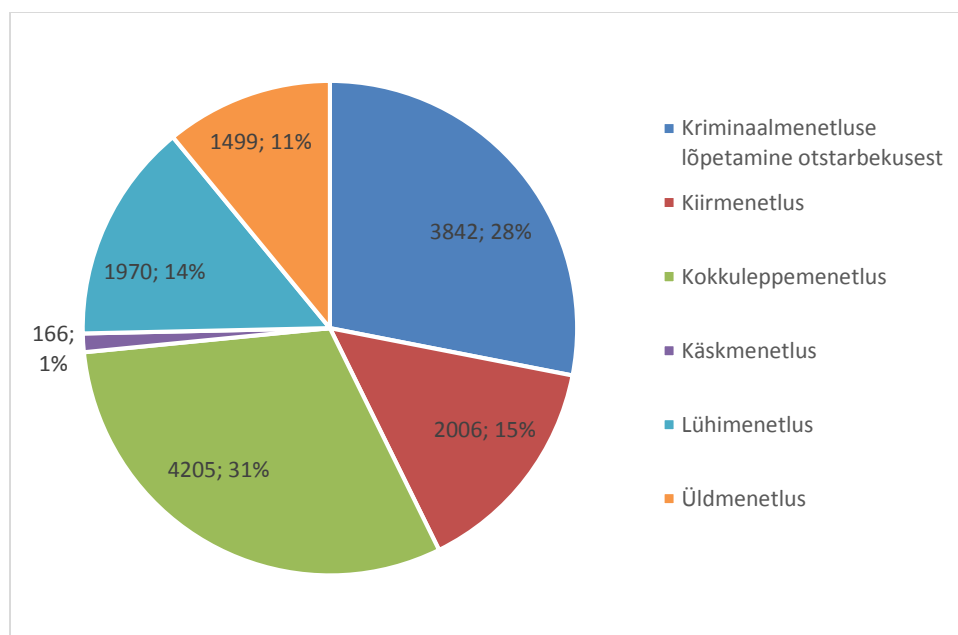
### **Alternatiivmenetluste võidukäik**

Möödunud kümnendi algul kriminaalmenetluse seadustikku ette valmistades püstitati eesmärgina kriminaalmenetluse *ökonoomsus, efektiivsus ja kiirus*. Kriminaalmenetlus peab olema ökonomne, mis tähendab, et kriminaalmenetlus ei tohi riigile põhjustada ebaotstarbekalt suuri kulutusi. KrMS-is sooviti kriminaalmenetluse ökonomne saavutada eelkõige kõikide menetlejate rolli täpse piiritlemisega. Kriminaalmenetluse efektiivsuse tõstmiseks taotles KrMS kohtumenetluse poolte aktiivset töölepanekut, st prokurör süüdistama, kaitsja kaitsma ja kohus viimaste poolt esitatavate tõendite pinnalt kriminaalasja lahendama. Moodsas kriminaalmenetluses saavutatakse kriminaalasja lahendamise kiirus peamiselt erinevate lihtmenetluste ning oportuuniteediprintsiibist tuleneva menetluse lõpetamise võimalusega. Kohtumenetluste arvu vähendamine nimetatud teedel aitab oluliselt tõsta ka kriminaalmenetluse kiirust tervikuna.



Nende eesmärkide saavutamisel nähti suurt või isegi olulisemat rolli prokuratuuril, kelle koha määratlemisel kohtueelses menetluses lähtuti arusaamast, et prokuröri kui akadeemilise õigusharidusega isiku pädevusse peaks kuuluma kõige olulisemate õiguslike küsimuste lahendamine. Nii on KrMS-ga prokuröri ainupädevusse antud kriminaalmenetluse lõpetamise otsustamine, süüdistusakti koostamine jne. Eriti tuleb rõhutada KrMS-ga prokuröridele antud õigust lõpetada kriminaalmenetlus oportuuniteedipõhimõtte alusel (§-d 201-205) ning õigust otsustada, millist kohtumenetlust - lihtmenetlused või üldine kohtumenetlus - konkreetse kriminaalasja juures kasutada. Selliste volituste andmisega prokuröridele loodeti KrMS-iga muuta prokurör tõeliseks kriminaalpoliitika elluvijaks, kellel on laialdased volitused otsustada millist KrMS-is välja pakutud teed kriminaalasjas lahendini jõudmiseks kasutada. Tsitaat KrMS seletuskirjast: „Seega võib öelda, et uue kriminaalmenetluse rakendumise edukus sõltub suurel määral sellest, kuivõrd prokurörid suudavad praktikas rakendada KrMS-is ette nähtud kriminaalasja lahendamise alternatiivseid teid (oportuuniteedi printsiip, lihtmenetlused jne).“

Prokuratuur sai talle antud ülesandega hakkama. KrMS jõustumise järgselt langes üldmenetluse osakaal kiiresti u 10% ja on sellel tasemel stabiliseerunud. Umbes 30% kriminaalasjadest saab täna kohtuvälise lahenduse ja ülejäänute lahendamisel kasutatakse kohtus erinevaid lihtmenetlusi.



Joonis 4. Menetlusliikide jaotus isikute alusel 2013

Kuigi juba 2004. a jõustunud KrMS ise sätestas arvukalt kriminaalmenetluse alternatiivseid vorme, jätkati uuenduste otsimisi ka edaspidi. 2006. a kevadel jõustusid seadusemuudatused, millega loodi uue menetlusliigina kiirmenetlus. See menetlusliik loodi selliste kergemate kuritegude kiirendatud lahendamiseks, mille toimepanemise asjaolud on selged ja mille kohta kogutud tõendid on piisavad asja kohtulikaks arutamiseks kiirkorras, s.o 48 tunni jooksul alates

isiku kahtlustatavana kinnipidamisest. Kiiremenetluse peamist rakendusala nähti eelkõige nn poevarguste, joobes juhtimiste ja kehaliste väärkohtlemiste menetlemisel. Kuigi esimesel aastal jäi kiiremenetluse kohaldamisala veel suhteliselt väikseks (u. 2 % kõikidest menetlusliikidest), siis tänaseks on järk-järgult kasvanud selle osakaal 15%ni.

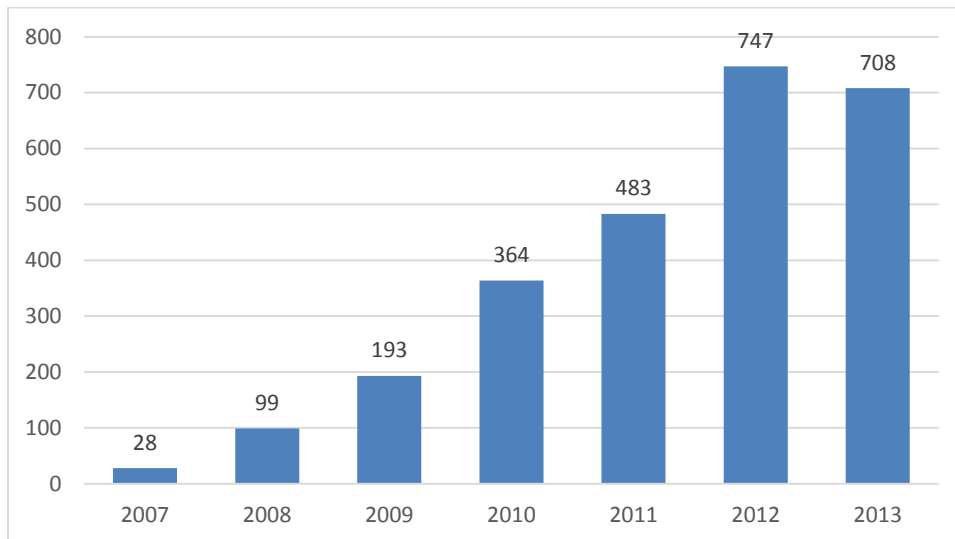
2007. a lisandus uue alternatiivse võimalusena lepitusmenetlus. 2001. aastal võttis Euroopa Liidu Nõukogu vastu raamotsuse ohvrite seisundi kohta kriminaalmenetluses<sup>4</sup>, mis kohustas liikmesriike soodustama lepitusmenetluse kasutamist kriminaalasjades. Eestis jõustusid vastavad seadusemuudatused 18.02.2007.

Lepitusmenetlus tugineb laiemalt restoratiivõiguse (*restorative justice*) põhimõtetele, mille lähtekohaks on kuriteo sotsiaalne taust. Lepitusmenetluse raames tegeletakse kuriteoni viinud konflikti põhjustega ja konflikti lahendamisele kaasatakse nii kuriteo toimepanija kui ka ohver. Ohvri aktiivse kaasamise läbi soovitakse suurendada ohvri turvatunnet ning vähendada kuriteoga kaasnenud pingeid, hirmu jms tundeid. KrMS-i kohaselt on lepitusmenetluse eesmärgiks saavutada kokkulepe kannatanu, kahtlustatava või süüdistatava leppimiseks ning kuriteoga tekitatud kahju heastamiseks. Lepitusmenetlust saab kohaldada, kui teise astme kuriteo, va KrMS-i § 203<sup>1</sup> lõikes 1 nimetatud kuriteo, asjaolud on selged, puudub avalik menetlushuvi ning selleks on olemas osapoolte nõusolek. Kahtlustatava või süüdistatava ja kannatanu võib lepitusmenetlusesse saata nii kohtueelses kui kohtumenetluses. Lepitusteenust finantseeritakse riigieelarve eraldistest ja selle osutamise tagab Sotsiaalkindlustusamet, lepitajateks on vastavasisulise koolituse saanud spetsialistid – ohvriabitöötajad üle Eesti. Kriminaalmenetluse lõpetamisel leppimise tõttu pannakse kahtlustatavale või süüdistatavale kohustus täita lepituskokkuleppe tingimusi tähtajaga mitte kauem kui kuus kuud, kohustuste mittetäitmisel kriminaalmenetlus uuendatakse.

Kohe alguses hakkasid lepitusmenetlust aktiivselt rakendama perevägivalda juhtumeid lahendavad prokurörid ja nii on see ka praegu. Lepitusmenetluse arv on kiiresti kasvanud ja sel viisil lahendatakse täna u 5 % kõigist kriminaalasjadest, kus kahtlustatav on välja selgitatud. Samas on Eestis lepitusmenetlus rakendunud võrreldes muu maailmaga üsna erinevalt. Kui mujal leiab see meede palju rakendamist alaealiste ja varavastaste kuritegude puhul ning alles arutatakse, kuidas kasutada seda keerukamates olukordades, siis Eestis on see levinud eelkõige täisealiste vägivaldlatsejate puhul.

---

<sup>4</sup> Council Framework Decision of 15 March 2001 on the standing of victims in criminal proceedings.



Joonis 5. Leppimise tõttu lõpetatud kuriteod 2008-2013

Erinevate alternatiivmenetluste taustal tuleb siiski küsida, mida sellised suured muudatused menetluse struktuuris tegelikult tähendavad. On selge, et KrMS-i jõustumisega on paljuski muutunud õigusemõistmise kui sellise olemus kriminaalasjades. Nii on taandunud kontinentaalses kriminaalmenetluses traditsiooniliselt kompromissitu tõe poole püüdlemine menetlusökonomiliste argumentide ees. Üha suurem on alternatiivmenetluste osakaal, kus sisuline lahend võetakse vastu prokuröri poolt ja kohus on enamasti taandatud formaalse järelkontrollija rolli või ei osale ta enam üldse (nt osaliselt otstarbekuse printsiibi rakendamine). Nii ei ole toimunud muudatuste näol tegemist vaid tehnilise muutusega menetluste struktuuris, vaid kindlasti ühe suurema õiguskultuurilise muudatusega Eesti õiguskorras viimasel kümnendil. Sisuliselt oleme me kriminaalmenetluses loobunud kontinentaal-euroopalikest klassikalistest arusaamadest ja läinud üle postmodernsele õigusemõistmissüsteemile.

Kui klassikalises tähenduses on kriminaalmenetluse sihiks faktiliste asjaolude väljaselgitamine ning tuvastatu pinnalt materiaalõiguslikult õige kohtulahendi tegemine, siis tänapäevane menetlusõiguslik lähenemisnurk peab seda eesmärki üha enam pigem sekundaarseks. Professor Laura Ervo on selles kontekstis 32. Eesti õigusteadlaste päevadel peetud ettekandes tabavalt märkinud, et postmodernistlikku kohtukultuuri iseloomustab suur muutus kohtulahendi leidmiselt, materiaalõiguse ideaalide ja materiaalõiguse seisukohalt õigete kohtuotsuste väärtustamiselt läbirääkimisõiguse ideaali ja pragmaatiliselt aktsepteeritava kompromissi hindamise suunas. Sedalaadi menetluses nähakse kohtunikku pigem kui poolte abistajat, aga mitte kui osalist, kes kasutab oma avalikku võimu lõplike otsuste vastuvõtmiseks. Areng on toimunud kohtuvõimult kohtuteenuse suunas.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Avaldatud: L. Ervo. Õiglase kohtupidamise väljavaated kriminaalasjades: tulevikuvisionid ja praegune olukord Skandinaavias ja Euroopas. *Juridica* 2013/ 1, lk 47–55.

## Kriminaalmenetlus kui äärmuste kombinatsioon

Eesti kriminaalmenetlust iseloomustavad tänaseks seega ühelt poolt arvukad ja üsna kiiresti kulgevad lihtmenetlused ning teiselt poolt harvad, kuid see-eest aja- ja töömahukad üldmenetlused. Viimased on põhjalikud, iga tõendit ja õiguslikku argumenti nüanssideni vaagivad. Kusjuures esiplaanil ei ole mitte niivõrd materiaalõiguslikud kui menetlusõiguslikud aspektid. Selleks pruugib vaid vaadata viimase aja Riigikohtu lahendeid kriminaalasjades. Materiaalõiguslikud küsimused on neis vähemusse jäänud.

Selline äärmustest koosnev kriminaalmenetlus seab loomulikult uusi väljakutseid õiguskaitseasutustele, alates küsimustest, kuidas tööd jaotada ja millise väljaõppega ning kogemustega juriste erinevad menetlusliigid vajavad. Võistlev menetlus selle tänasel kujul on seejuures kindlasti jõukohane vaid väga headele juristidele. Nii on meie võistlevast menetlusest saamas teenus, mis on väga kallis ja seda mitte ainult riigile vaid ka kohtualustele. Sõna otseses mõttes tasuta õigusabi Eestis puudub – isegi riigi poolt määratud advokaadi kogutasu on raskepärase üldmenetluse lõpul juba nii suur, et selle hilisem väljamõistmine süüdimõistmisel võib väiksema sissetulekuga inimesele olla raskem kui karistus ise. Seejuures tuleb arvestada, et riigi õigusabi tasud kriminaalmenetluses jäävad siiski oluliselt maha õigusabi turuhindadest, mis võib omakorda kajastuda ka riigi poolt tagatud õigusabi kvaliteedis.

Sellises suundumuses peituvad teatud ohud nn klassijustiitsüsteemi tekkeks, ehk võistlevast üldmenetlusest võib Eesti tänast sotsiaal-majanduslikku olukorda arvestades negatiivse stsenaariumi korral välja kujuneda menetlusliik, mida saavad kvaliteetsel kujul endale lubada vaid jõukamasse ühiskonnaklassi kuuluvad süüdistatavad. Selline areng ei käi aga kuidagi kokku ei postmodernse õiguskultuuri ega ka üldise ühiskonnakorraldusega, mida Eestis üldiselt soovime.

Millised võiksid olla soovitud edaspidiseks, et selline stsenaarium ei realiseeruks? Esmalt tuleb arvestada, et kriminaalmenetlus ei ole mitte ainult erinevate kirjutatud normide kogum, vaid ka õiguskultuuriline fenomen. See on saanud ilmseks eelkõige just KrMSi kehtivuse ajal, kui oleme üritanud Eesti õiguskorda adapteerida võõrastest õiguskultuuridest – eelkõige *common law* maadest – pärit reegleid. Õiguskultuuriliselt võõraste muudatuste puhul tuleb aga alati arvestada menetlejate inertsusega, st osa inimesi proovib alati teha asju edasi nagu seni. See on inimlik. Vältimaks vana praktika jätkamist on Eesti seaduseandja uue menetluse pealesurumisel kasutanud seetõttu nõ jõuvõtteid, kehtestades väga detailsed regulatsioonid, mida teatud juhul võib isegi kasuistlikeks hinnata – piisab, kui vaadata näiteks ristküsitluse regulatsiooni.

Elu oma mitmekesisuses on paljuski ettenähtamatu, mistõttu ei pruugi liiga jäigad menetlusreeglid viia alati kõige õiglasema tulemuseni. Kui selline probleem praktikas tekib, siis Eestis on seda seni üritatud sageli lahendada uue, veelgi täpsema ja detailsema

regulatsiooniga, mis samas muudab regulatsiooni kokkuvõttes aga veelgi kasuistlikumaks. Seetõttu tuleb nõustuda Hollandi võrdleva kriminaalmenetlusõiguse professor Peter Takiga, kelle arvates Eesti seadusandjal tuleks menetlusküsimustes rohkem usaldada kohtunikke ja teisi menetlejaid, kui soovitakse pidevate seadusemuudatuste nõiaringist välja saada. Professor Tak nõustab muu hulgas väliseksperdina 2012. a lõpus justiitsministri poolt moodustatud komisjoni, mille ülesandeks on analüüsida kehtivat KrMS-i põhiõiguste kaitse aspektist.

Lisaks tuleks algselt algatada põhimõttelised arutelud selle üle, kas üldmenetlused kriminaalasjades peavad saama läbida kõik kolm kohtuastet.

Tänase üldmenetluse kõige olulisem etapp toimub maakohtus, samas maakohtu otsus kaevatakse enamikel juhtudel edasi. Lisaks on paratamatu, et I astme kohtud on tavaliselt kõige ülekoormatumad ja kuigi osades üldmenetluse asjades osalevad ka rahvakohtunikud, sõltub paljuski just konkreetse kohtuniku oskustest ja kasutada olnud ajast konkreetse kohtumenetluse käik ja otsuse kvaliteet. Samas alates ringkonnakohtust osaleb kriminaalaja lahendamisel 3 professionaalset kohtunikku, kelle kogemused ja teadmised ületavad eelduslikult I astme kohtunike omi. Eeltoodu valguses tuleks tõsiselt kaaluda näiteks ideed, et teatud kriteeriumitele vastavate üldmenetluste kriminaalaja menetlus algaks ringkonnakohtust (tagades samas piiramatut kassatsioonioõigust). See aitaks lühendada menetluse kogukestust, tõsta esimese otsuse kvaliteeti ja kokkuvõttes olla nii riigi kui ka kohtualuse suhtes vähem aega- ja ressursse nõudvam.

Sellise lahenduse juures tuleb loomulikult tagada, et see oleks kooskõlas põhiseadusega, eelkõige §-ga 149, mis käsitleb ringkonnakohtuid üksnes teise astme kohtutena. Kohtusüsteemi selline ülesehitus on Euroopa õigusruumis siiski üsna haruldane, sest paljudes riikides algavad keerulisemad kohtuasjad just teise astme kohtutest. Ka neis riikides, kus kohtuasja võivad esimese astmena arutada eri taseme kohtud, lähtutakse menetlusökonoomika kaalutlustest ja arusaamast, et kõrgema astme kohtunikud on kogenumad. Eesti põhiseadus taolist paindlikkust ei võimalda, mistõttu võib vajalikuks osutada selle muutmise. Alternatiivseks lahenduseks, mis oleks tõenäoliselt kooskõlas ka kehtiva põhiseadusega, oleks näiteks luua maakohtute keskuste (Tallinn, Tartu, Jõhvi, Pärnu) juurde spetsiaalsed kolleegiumid üldmenetluste jaoks, jättes samas vahele ringkonnakohtu kui kaabeinstanti sarnaselt tänasele väärteomenetlusele.

### **Eeluurimiskohtuniku institutsioon**

Veel üks suundumus, mis Eesti kriminaalmenetlust viimase 10 aasta jooksul iseloomustab, on eeluurimiskohtuniku rolli pidev suurenemine kohtueelses menetluses. Täna arutatakse näiteks selle üle, kas laiendada kohtuniku rolli veelgi vahistamise ajal ja kas oleks vajalik anda kõikide läbiotsimismääruste ja varjatud jälgimise lubade väljastamine üldjuhul vaid kohtuniku

pädevusse. Kuigi sellistest aruteludest võib läbi kumada esmapilgul teatud umbusk prokuröride suhtes, siis tegelikkuses see nii vast ei ole. Küsimus ei ole ju tõepoolest eelduses, nagu oleksid kohtunikud kuidagi pädevamad või põhiõigusi rohkem austavad kui prokurörid, vaid selles, et prokurör ei pruugi olla nendes küsimustes kõige erapooletum, kuna talle on pandud ka vastutus eeluurimise tulemuslikkuse eest. Seega ei ole teoreetilises plaanis sellistes muudatustes midagi negatiivset.

Probleem reaalsuses siiski aga tekib, eelkõige institutsionaalses plaanis. Tänapäeval põhimõtetel üles ehitatud kohtusüsteem, kus üldjuhul täidavad eeluurimiskohtunike ülesandeid oma põhitöö kõrvalt tavalised kohtunikud, ei pruugi uues olukorras vastu pidada. Andes kõik läbiotsimismäärused ja varjatud jälgimiste load kohtu pädevusse, suureneb eeluurimiskohtunike töökoormus umbes poole võrra, rääkimata prokuröride töökoormuse suurenemisest lubade taotlemise näol. See toob kaasa esmajoones väiksemates kohtades töökorralduslikke, aga ka õiguslikke probleeme. Kas näiteks juhul, kui kohtunik on eeluurimiskohtunikuna andnud välja mõne läbiotsimismääruse, saab ta hiljem seda kriminaalasja ise arutada, sh hinnata, kas tema määrus oli ikka seaduslik? Leian, otsustaja erapooletuse tagamiseks on vaja selleks uut kohtunikku.

Olen seetõttu seisukohal, et Eesti vajab taoliste muudatuste jõustumisel põhjalikku ümberkorraldust kriminaalkohtusüsteemis ja eeluurimiskohtunike institutsiooni selgepiirilisemat väljaarendamist. Põhiõiguste parema kaitse kontseptsiooniga ei oleks kuidagi kooskõlas olukord, kus kriminaalmenetluseks vajalikud load jäävad saamata bürokraatlike takistuste või menetlejate suure töökoormuse tõttu. Ülekoormatud kohtunik ei pruugi olla ka sisuliselt parim põhiõiguste kaitsja ja kaaluja. Peame lisaks arvestama, et põhiõigusi kõrgel määral tagav kriminaalmenetlus on paraku väga kallis ja nõuab täiendavaid ressursse. Seega ei pea põhiõiguste parem tagamine meeles olema mitte ainult menetlusseaduste muudatusi arutades, vaid ka riigieelarve kokkupanekul.

### **Kohtueelne menetlus**

Kindlasti tuleb edasi tegeleda ka kohtueelse menetluse moderniseerimisega. Kui kohtumenetluste osas, nagu öeldud, on KrMS vägagi uudne, siis kohtueelse menetluse osas jäi 2004. a kehtima paljuski senine reeglistik, mis tugineb absoluutsele legaliteediprintsiibile ja on formaliseeritud küllaltki kõrgel tasemel. Näiteks ei tunnista KrMS tõendina kannatanu kuriteoavaldust ja ta tuleb selles osas alati täiendavalt üle kuulata, kuigi ei ole teada, kas kriminaalasi üldse kohtusse jõuab. Ja kui jõuabki, on edaspidises võistlevas kohtumenetluses ka ülekuulamisprotokolli kasutamine tõendina vaid erandina lubatud. Sellised lahendused on jäänud maha ühiskonnas ja õiguskaitstesüsteemis toimunud arengutest ja tunduvad e-riigi tingimustes anakronistlikena.

### 3. Vahistamine

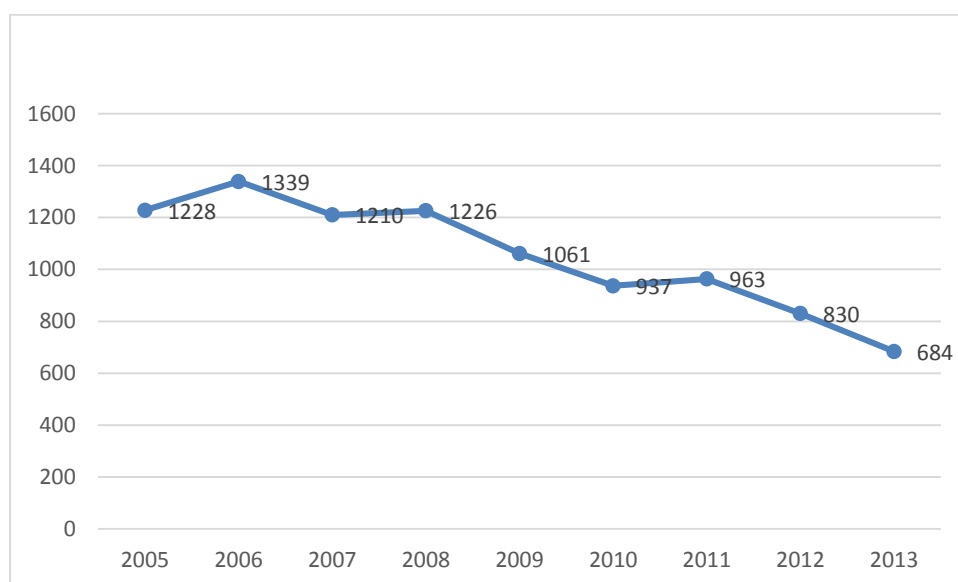
#### Üldpõhimõtted

Vahistamine on üheks raskemaks põhiõiguse piiramise viisiks kriminaalmenetluses. Põhiseadus ja KrMS lubavad isikut kohtueelses menetluses vahistada üksnes siis, kui ta võib kriminaalmenetlusest kõrvale hoiduda või jätkuvalt toime panna kuritegusid.

KrMS vastuvõtmisel sätestati sarnaselt senikehtinud KrMK-le maksimaalseks eeluurimisvahistuse tähtajaks 1 aasta. KrMS rakendamise seadusega lühendati seda tähtaega poole võrra kuuele kuule, samas jõustati see säte KrMS üldisest jõustumisest pool aastat hiljem, s.o 01.01.2005, kuna leiti, et liiga järsk vahistamistähtaegade lühendamine võib õiguskaitseüsteemile üle jõu käia.

Kohtueelses menetluses ei või isik täna olla seega üldjuhul vahistatud rohkem kui 6 kuud (KrMS § 130 lg 3). Vastavalt KrMS § 226 lg-le 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 tuleb talle anda minimaalselt 10 päeva (KrMS § 225 lg 1), siis peab uurimisasutus kriminaalasja esitama prokuratuuri hiljemalt 1 kuu enne 6-kuulise vahistamistähtaja lõppemist.

#### Vahistamiste statistika



Joonis 6. Vahistatute arv 2005-2013 (aasta lõpu seisuga)

Seisuga 31.12.2013 viibis Eestis vahi all **684 isikut** (kohtualused ja eeluurimisalused kokku), st 17,5 % vähem kui aasta varem ja kaks korda vähem kui kümme aastat tagasi. Eeluurimisaluseid oli aasta lõpu seisuga vahi all veidi vähem kui kohtualuseid (45 % vs. 55%). Vahistatute arv on langenud kiiremas tempos kui kuritegevus.

Justiitsministeeriumi pool 2013. a lõpus läbiviidud uuringu andmetel kahtlustati või süüdistati 12.11.2013 seisuga Eestis vahi all viibivast vahistatutest 7% tapmise või mõrva toimepanemises. Kõige suurema osakaalu moodustasid narkokuriteos (29%) ja varguses (26%) kahtlustatavad/süüdistatavad.

Tabel 3. Vahistatud kuriteoliigi alusel <sup>6</sup>		
§ 113, 114	Tapmine või mõrv	7%
§ 115-119	Muu raske isikuvastane kuritegu	2%
§ 183-190, 392	Narkokuriteod	29%
§ 141-146	Seksuaalkuriteod	4%
§ 200, 214	Röövimine või väljapressimine	10%
§ 120-136	Muu isikuvastane kuritegu	9%
§ 199	Vargus	26%
§ 201-213, 215-217 <sup>2</sup>	Muu varavastane kuritegu	4%
§ 424	Joobes juhtimine	3%
	Muud kuriteod	6%

2013. aasta lõpul viibis kinnipidamisasutustes 11 vahistatud alaealist. Alaealiste vahistatute arv vähenes võrreldes 2012. aastaga peaaegu kaks korda ja jõudis üheksa aasta võrdluses rekordmadalale tasemele.

Paralleelselt vahialuste arvu vähenemisega on pikenenud vahi all olemise aeg. Justiitsministeeriumi poolt läbiviidud analüüsi järgi pikenes 2012. aastal võrreldes 2008. aasta andmetega vahistamise kestus nii kohtueelses kui ka kohtumenetluses.

Tabel 4. Vahistamiste 2008 2012 kestus kuudes (mediaan)	2008	2012
Kohtueelne menetlus	4	4,3
Kohtumenetlus	1,3	1,9
Koond	3,7	5,7

Vahistamise kestuse pikendamise põhjuseks on peamiselt see, et vahialuste arvu langemise tõttu on vahi all eelkõige isikud, keda kahtlustatakse raskemates kuritegudes, milliste uurimine on ressursse ja aega nõudvam (nt isikuvastased kuriteod ja narkokuriteod).

<sup>6</sup> Kuriteoliike on arvestatud tabelis toodud järjekorras. Nt, kui isik on arvestatud mõrva/tapmise juures, ei ole teda arvestatud järgnevate kuritegude puhul jne.



Varavastaste kuritegude puhul võetakse täna vahi alla üldjuhul vaid korduvaid varguseepisoodide toime pannud isikuid, kõikide nende uurimine on aga samuti aeganõudvam kui üksikute kuriteoepisoodide menetlemine.

### **Kinnipidamisasutuste ülerahvastatus**

2013. a toimunud vahistatute arvu kiire languse taga olid osaliselt tegevused, mis olid seotud kinnipidamiskohtade ülerahvastatuse vähendamisega. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) art. 3 kohaselt ei tohi mitte kedagi piinata ega ebainimlikult või alandavalt kohelda ega karistada. Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) on kinnipidamisasutuste tõsise ülerahvastatuse kohtuasjade puhul võtnud seisukoha, et ainuüksi ruumipuudusest kinnipidamisasutuses piisab konventsiooni artikli 3 rikkumiseks.

EIK tegi 19.12.2013 sarnase otsuse Eesti suhtes kohtuasjas Tunis vs. Eesti. Kaebaja oli esitanud kaebuse Eesti Vabariigi vastu seoses konventsiooni art. 3 väidetava rikkumisega. Kaebaja leidis, et teda koheldi Tallinna Vanglas vahi all pidamise ajal vastuolus konventsiooni artikliga 3 ebainimlikult ja alandavalt, kuna tal ei võimaldatud kasutada spordisaali, kambripind (enamuse ajast 2,55 m<sup>2</sup> inimese kohta) oli aga nii väike, et kambri ei olnud võimalik oma tervise eest hoolt kanda.

EIK kordas oma otsuses varasemates lahendites esitatud seisukohti, et art. 3 kohaldamiseks peab olema saavutatud minimaalne tõsidusaste, mille hindamine on suhteline ning sõltub kõikidest konkreetse juhtumi asjaoludest. EIK rõhutas, et isegi kui väärkohtlemine ei seisnenud kehalises vigastamises ega põhjustanud tõsiseid füüsilisi ja vaimseid kannatusi, võib mh isiku inimväärikust alandav või isikus hirmu, meeleheidet või alaväärsustunnet tekitavat kohtlemist pidada alandavaks ning see võib olla seetõttu konventsiooni artikli 3 alusel keelatud. EIK kordas suurkoja otsuses Kudla vs. Poola (kaebus nr 30210/96) toodud seisukohta, mille kohaselt peab riik tagama, et isikut peetakse kinni inimväärikust austavates tingimustes ning et meetme rakendamise viis ega meetod ei põhjusta isikule kannatusi ega raskusi, mis ületavad kinnipidamisega kaasneva vältimatu kannatustaseme. Samuti peab riik tagama, arvestades vangistuse praktilisi aspekte, et kinnipeetava tervis ja heaolu oleksid piisavalt kindlustatud.

EIK rõhutas, et rikkumise tuvastamisel võetakse arvesse kinnipidamistingimuste kumulatiivset mõju, kaebaja esitatud konkreetseid väiteid ja ajavahemikku, mille jooksul kinnipeetavat vastavates tingimustes hoiti. EIK kordas täiendavalt oma arvukates vangistustingimusi käsitletud lahendites esitatud seisukohta, et kinnipidamistingimuste puhul art. 3 rikkumise hindamisel võetakse igal juhul arvesse kambri kitsaid olusid. EIK rõhutas, et kuigi kambrites, kus on mitu kinnipeetavat, on soovitatav isiklik kambripind vähemalt 4 m<sup>2</sup>, siis EIKi senise

praktika kohaselt on olukord, kus kinnipeetaval on vähem kui 3 m<sup>2</sup> põrandapinda, juba iseenesest konventsiooni art. 3 rikkumise tuvastamise aluseks.

EIK asus seisukohale, et tingimused, mis puudutasid pinna suurust, lisaks pinda hõivanud mööbel ja asjaolu, et kaebaja oli sunnitud kambris veetma kogu oma aja, välja arvatud üks tund päevas 15 m<sup>2</sup> suuruses jalutusruumis, mida jagati viie teise kinnipeetavaga, lubavad tuvastada konventsiooni art. 3 rikkumise. EIK võttis lisaks arvesse ajavahemikku, mille vältel kinnipeetavat vastavates tingimustes hoiti – üle 2 aasta ja 10 kuu (v.a lühiajaline viibimine vangla haiglas). EIK mõistis kaebajale mittevaralise kahjuna 10 000 eurot ja kohtukulu katteks 3000 eurot.

Kuna nn 3m<sup>2</sup> nõue tuli EIK praktikasse juba varasemate lahenditega (Blejusća vs. Rumeenia, 19.02.2013; Torreggiani ja teised vs. Itaalia, 08.01.2013; Insanov vs. Aserbaidžaan, 14.03.2013), muutis Justiitsministeerium probleemi leevendamiseks õigusaktidega kinnipeetavale kambris ettenähtud põrandapinna suurust. 30.05.2013 vastu võetud „Vangla sisekorraeeskirja“ muudatuse kohaselt jõustus alates 01.01.2014 regulatsioon, mille kohaselt on minimaalseks kambri pinnaks kinnises vanglas kahe ja poole ruutmeetri asemel kolm ruutmeetrit.

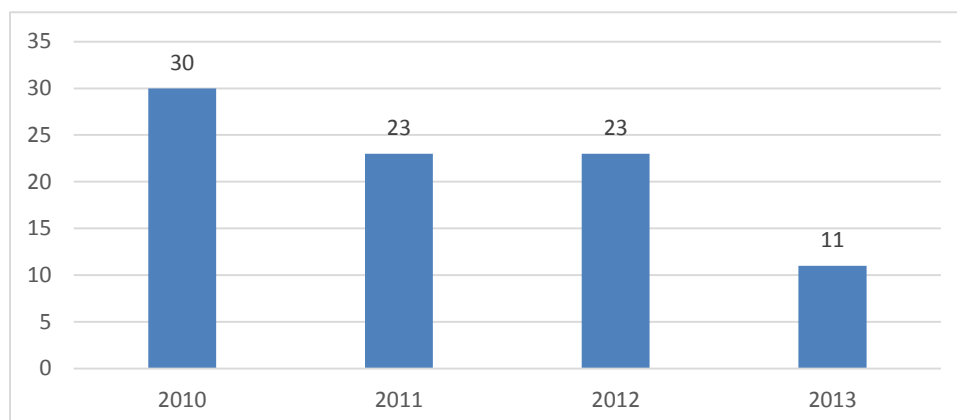
Tallinna vanglas vähenes vanglakohtade arv seetõttu 145 võrra, Harku ja Murru vanglas 45 võrra, seega vähenes 2013. aasta lõpuks kohtade arv kokku 190 koha võrra. See tõi vajaduse vähendada 2013.a teisel poolaastal realselt kinnipeetavate arv umbes 150 võrra. Seetõttu arvestas prokuratuur alates 2013.a sügisest isikute vahi alla võtmisel lisaks menetlusreeglitele ka Eesti kinnipidamissüsteemi võimekust neid inimväärikalt kohelda, st vahistamistaotluse koostamisel tuleb kontrollida, kas kinnipidamisasutustes on vaba ruumi.

### Vahi all pidamise tähtaja pikendamine üle 6 kuu

Vastavalt KrMS § 130 lg-le 3<sup>1</sup> 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.

2013. aastal esitas riigi peaprokurör sellise taotluse kokku **12 isiku** suhtes 6-s kriminaalasjas. Kõnealuste kriminaalajade käigus uuriti peamiselt rahvusvahelise organiseeritud kuritegevusega (enamasti narkokuriteod) või kuritegelike ühendustega (KarS § 255-256) seotud kuritegusid. Kohus rahuldab 11 juhul riigi peaprokuröri taotluse ja pikendas vahi all pidamise tähtaega, 1 isiku suhtes kohus vahistamist ei pikendanud. Kokkuvõtvalt võib asuda seisukohale, et eeluurimise ajal üle 6 kuu vahi all olemise juhtumid on praktikas jätkuvalt väga erandlikud.

Keskmiselt viibisid isikud, kelle eeluurimisvahistuse tähtaega pikendati 2013. a üle kuue kuu, enne kohtumenetlust vahi all 9,9 kuud, pikimal juhul 1 aasta 1 kuu ja 3 päeva.



Joonis 7. Üle 6 kuu eeluurimise ajal vahi all olnud isikute arv 2010-2013

## 4. Jälitustoimingud

### Jälitusstatistika

Järgneva analüüsi andmestik põhineb prokuratuuri poolt hallataval jälituslubade registril, kuhu sisestatakse info kriminaalmenetluses 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 jälitustoiminguid viidi ka reaalselt läbi kõikide antud lubade alusel ja täies ulatuses.

Jälitustegevusega seotud statistika lünklikkus ning killustatus on probleem, mis on olnud päevakorral juba mitu aastat. Seetõttu kohustab KrMS looma aastaks 2015 ühtse jälitustegevuse infosüsteemi, mille arendustööd hetkel käivad.

Jälitustoiminguid võivad teha Politsei- ja Piirivalveamet, Kaitsepolitseiamet, Maksu- ja Tolliamet, Sõjaväepolitsei ning Justiitsministeeriumi vanglate osakond ja vangla.

Iga jälitusmenetluse läbiviimiseks tuleb avada eraldi jälitustoimik. Jälitustoimikus säilitatakse jälitustoiminguga kogutud andmed, jälitustoimingu käigus tehtud teabetalletused, muul viisil saadud andmed ning jälitustoiminguga kogutud teabe terviklikkuse tajumiseks vajalikud andmed variisiku ning teeseldud isiku, struktuuriüksuse, organi ja välisriigi äriühingu filiaali kohta. Jälitustoimiku pidamise ja säilitamise kord on kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrusena.

2013. aastal avasid jälitusasutused 453 uut jälitustoimikut, millest valdav enamik (414; 91%) olid avatud seoses vajadusega koguda kriminaalmenetluses teavet kuriteo avastamiseks. Ettevalmistatava kuriteo avastamise või tõkestamise eesmärgil avasid jälitusasutused aastaga 8 toimikut ning isiku tagaotsimiseks 31 toimikut. Võrreldes 2012. aastaga vähenes aasta jooksul avatud toimikute arv 81%. Vähenemine toimus kõigi toimikuliikide osas ning on peamiselt selgitatav kõneeristuste väljaarvamise ja jälitustoimingute loetelust.

Tabel 5. Avatud jälitustoimikud	Avatud toimikute arv	
	2012	2013
Ettevalmistatava kuriteo toimikud (alates 01.01.13 KrMS § 126 <sup>2</sup> lg 1 p 1)	17	8
Isiku tagaotsimise toimikud (alates 01.01.13 KrMS § 126 <sup>2</sup> lg 1 p 2)	884	31
Konfiskeerimistoimikud (alates 01.01.13 KrMS § 126 <sup>2</sup> lg 1 p 3)	0	0
Kuriteotoimikud (alates 01.01.13 KrMS § 126 <sup>2</sup> lg 1 p 4)	1509	414
<b>Kokku</b>	<b>2410</b>	<b>453</b>

2013. aastal jõustunud jälitustegevust puudutavate seadusemuudatustega arvati jälitustoimingute hulgast välja kõneeristused ning omanikupäringud, mis on nüüd tavapärased uurimistoimingud. Need toimingud olid seni kõige suurema lubade arvuga, kokku anti aasta jooksul nendeks toiminguteks näiteks 2012. aastal üle 5000 loa.

Varjatud jälgimine, võrdlusmaterjali varjatud kogumine ja esmauringute tegemine, asja varjatud läbivaatus ja asendamine on jälitustoiming, mis hõlmab endas kuni 2012. aastani eraldiseisvana arvestatud toiminguid varjatud jälgimine, objekti varjatud läbivaatus ning asendamine. Neile toimingutele lisandusid ühe nimetuse alla võrdlusmaterjali varjatud kogumine ja esmauringute tegemine, mida varem aastatel tehti üksnes jälitustegevuse seaduse alusel ja prokuratuuri jälituslubade registrisse need andmed ei jõudnud. Samuti polnud varasematel aastatel arvestuses tagaotsimise ja ettevalmistatavate kuritegudega seotud jälitusmenetlused.

Ülejäänud jälitustoimingute osas sisulisi muutusi ei ole, küll aga on mõnevõrra mõjutanud lubade andmise praktikat jälitustegevust võimaldavate kuritegude kataloogi muutumine. Nimekiri jälitustegevust võimaldavatest kuritegudest on toodud KrMS § 126<sup>2</sup> lõikes 2.

Pärast 2013. aastal jõustunud seadusemuudatusi annab prokuratuur lube kaht liiki jälitustoimingutele ning kohus viie jälitustoimingu liigi osas.

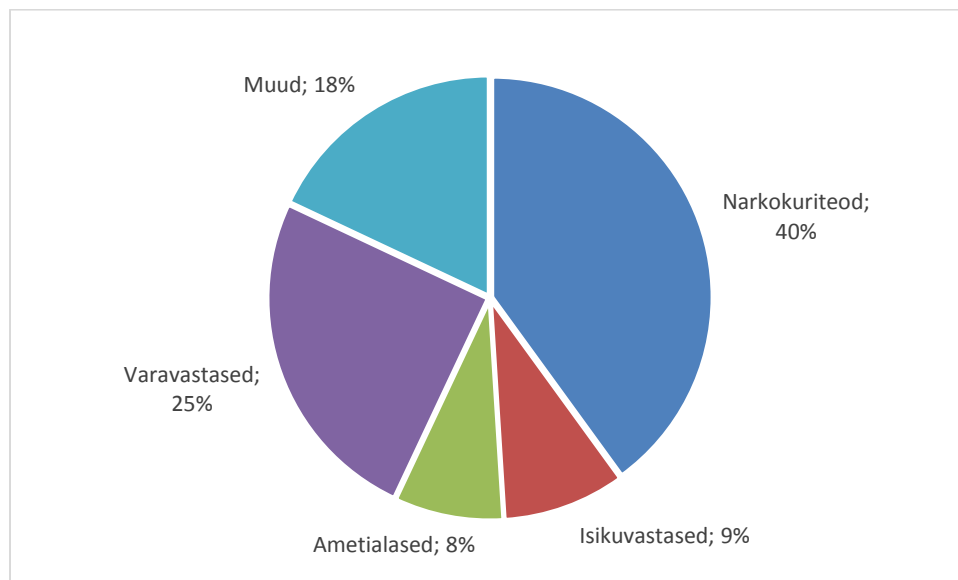
Kohus rahuldab 2013. aastal täiesti või osaliselt 1443 prokuratuuri jälitusloa taotlust 379 kriminaalasjas. Võrreldes 2012. aastaga kasvas kohtulubade arv 12%. Täielikult rahuldamata

jättis kohus 12 prokuratuuri jälitusloa taotlust (2012: 3), mis moodustab 0,8% määruste koguarvust. Kohus rahaldas täielikult kõik posti läbivaatamise ja asendamise ning matkimise taotlused, kuid jättis täielikult rahuldamata 11 telefoni pealtkuulamise ja 1 muu pealtkuulamise taotluse.

Prokuratuur ise andis 2013. aastal loa 1385 jälitustoimingu jaoks – see on sarnaselt kohtulubadega 12% enam kui aasta varem. Valdava enamiku prokuratuuri lubadest moodustasid varjatud jälgimine, võrdlusmaterjali varjatud kogumine ja esmauringute tegemine, asja varjatud läbivaatus ja asendamine, mille jaoks andsid prokuratuurid 1363 luba. Politseiagendi kasutamiseks andis prokuratuur samas 22 luba.

Kokku anti 2013. aastal jälituslube 545-s kriminaalasjas. Arvestades seda, et kokku alustati 2013. a 32 888 kriminaalasja, kasutatakse jälitustoiminguid keskmiselt 1,7% kriminaalasjades tõendite kogumiseks.

Kuriteoliikide lõikes moodustavad suurima osa jälituslubadega kriminaalasjadest jätkuvalt narkokuritegude menetlused (40%), varavastaseid kuritegusid puudutavaid kriminaalasju on neljandik, isikuvastaseid 9%, ametialaseid kuritegusid puudutavaid menetlusi 8% ning muude kuriteoliikidega seotud kriminaalasju 18%. Muude kuritegude seas on sellised jälitustegevusega kriminaalasjad, mille kuriteoepisoodide kvalifikatsioonid ei langenud ühegi eelnimetatud kategooria alla, nt avaliku rahu vastased kuriteod, kuhu kuulub ka kuritegelik ühendus (KarS § 255), millega seotud menetlused on üldjuhul seotud jälitustoimingutega.



Joonis 8. Jälituslubadega kriminaalasjade osakaal kuriteoliigiti 2013<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Kuna on ka selliseid kriminaalasju, kus menetletakse mitmesse kategooriasse kuuluvaid kuritegusid, näiteks samaaegselt kelmust ja narkokuritegu, siis on arvestuse aluseks võetud järgnev loogika: esmalt on arvatatud

Kui võrrelda kuriteoliikide kaupa jälitustegevuse mahu tõusu, siis kõige suurem on see olnud narkokuritegevuse osas. Narkokuritegevuse vastane võitlus on jätkuvalt riigi jaoks prioriteet ja sinna on suunatud rohkem ressursse, mida tõestab ka järjest suurem arv kohtu alla antud organiseeritud narkokurjategijate gruppe. Sellistes kriminaalasjades on jälitustoimingud väga olulised tõendite kogumisel.

## Telefonide pealtkuulamine

Tabel 6. Telefonide pealtkuulamine	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Prokuratuuri taotlused	871	884	866	801	933	1058
Kohtu määrused (rahuldatud + osaliselt rahuldatud)	859	847	848	788	931	1047
Kohtu poolt rahuldamata taotlused	12	17	18	13	2	11

Kohus väljastas 2013.a üldkasutatava elektroonilise side võrgu kaudu edastatavate sõnumite pealtkuulamiseks **1047 määrust**. Vastavate määruste arv on võrreldes eelmise aastaga tõusnud ~12,5 %. Kohtumääruste arvu tõusu mõningaid põhjuseid on selgitatud eespool. Samas ei kattu kohtumääruste arv üheselt isikute arvuga, keda on õigus pealt kuulata, kuna ühe määrusega on antud luba mitme isiku pealtkuulamiseks (vt RKL 3-1-1-31-12). Teisalt võidakse ühe isiku pealtkuulamise kohta teha ka mitu määrust, näiteks kui selgub, et jälitustoimingu läbiviimise aega tuleb pikendada.

Tulenevalt elektroonilise side seaduse (ESS) § 113 lõikest 5 on sideettevõtted kohustatud alates 01.01.2005 sõnumi tsentraalsesse jälgimisseadmesse ülekandmisel sõnumit jaotavat liidest ning vastavat riist- ja tarkvara kasutades tagama tsentraalse jälgimisseadme abil teostatud toimingute kohta sõltumatute logifailide (toimingu aeg, liik, objekt ja number) säilimise vähemalt viis aastat. Sama seaduse § 113 lg 8 alusel on prokuratuuril õigus tutvuda sõnumi tsentraliseeritud jälgimisseadmesse ülekandmise korral säilinud logifailidega.

Riigiprokuratuur teostas 2013. aasta lõpus ESS § 113 lg 5 kohustuse täitmise kontrolli Eestis tegutsevates sideettevõtetes AS EMT, Tele2 Eesti AS ja Elisa Eesti AS. Kontrollitav periood oli 2012. aasta. Kontrolli põhitähelepanu suunati logifailide olemasolu ja logifailide kaudu tuvastatud pealtkuulamiste seaduslikkusele.

Elisa Eesti AS-s ilmnas kontrollimisel osade kõnelogide ülekirjutamist 2012. aastal, mistõttu ei ole neid enam võimalik taastada. Põhjused olid tehnilist laadi, mis kõrvaldati 2012. aasta

---

ametialaste kuritegevuse osakaal, seejärel isikuvastaste kuritegevuse osakaal, järgnevalt narkokuriteod ja lõpuks varavastased kuriteod.

novembri lõpus. Riigiprokuratuur teavitas juhtunust Tehnilise Järelevalve Ametit ja Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni.

Logifailide kontrollimisel ei tuvastatud juhtumeid, kus pealtkuulamisi oleks läbi viidud ilma kohtu vastava loata.

### Muu pealtkuulamine

Muudeks pealtkuulamisteks, mille puhul ei kuulata pealt telefonivestlusi (nt isiku asukohas pealtkuulamine, internetiliikluse jälgimine), antud lubade arv tõusis 286-ni. Kohus võib anda ühe määrusega loa nii isiku sidevahendite pealtkuulamiseks kui ka asukohas toimuvate kõnede pealtkuulamiseks, mistõttu tabelites 6 ja 7 toodud määrused osaliselt kattuvad.

Tabel 7. Muu pealtkuulamine	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Prokuratuuri taotlused	162	185	269	220	251	287
Kohtu määrused (rahuldatud + osaliselt rahuldatud)	150	173	261	217	250	286

### Kuriteo matkimine

Tabel 8. Kuriteo matkimine	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Prokuratuuri taotlused	67	79	65	103	94	102
Kohtu määrused (rahuldatud + osaliselt rahuldatud)	66	76	64	101	94	102
Rahuldamata taotlused	1	3	1	2	0	0

Kuriteo matkimiseks antud lubade arv on võrreldes varasema kolme aastaga viimastel aastatel kasvanud. Kasvu taga on olnud muu hulgas ka muutunud praktika arvutite vahendusel toimuvate sõnumite pealtkuulamise osas. Nimelt on vaja kohtu luba KarS §-s 208 sätestatud kuriteo matkimiseks, kui arvutisüsteemi varjatud sisenemine ja arvutiliikluse jälgimine teostatakse tarkvaralise lahendusega.

### Varjatud sisenemine

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, sõiduvahendisse, 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 ja arvutisüsteemides.

Tabel 9. Jälitusmenetlust tagavate toimingute arv	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Varjatud sisenemine (kohtu osaline või täielik luba)	39	31	51	58	79	114
Varjatud sisenemine (kohus loa andmisest keeldunud)	0	0	3	1	0	0

### Prokuratuuri load jälitustoiminguteks

Prokuratuur andis 2013. aastal loa 1385 jälitustoimingu jaoks – see on 12% enam kui aasta varem. Valdava enamiku prokuratuuri lubadest moodustas varjatud jälgimine, võrdlusmaterjali varjatud kogumine ja esmauringute tegemine, asja varjatud läbivaatus ja asendamine, mille jaoks andsid prokuratuurid 1363 luba.

Varjatud jälgimise puhul on võimalik jälgida nii teatud isikuid, asukohti kui ka asju (nt postisaadetiste varjatud jälgimine). Prokuröri loal toimuva varjatud jälgimise käigus ei ole lubatud riivata sõnumisaladust, st selle käigus ei tohi kuulata varjatult pealt vestlusi, talletada edastatavat teavet jms.

Politseiagendi kasutamiseks andis prokuratuur 22 luba, mis on 13 võrra vähem kui 2012. aastal.

Tabel 10. Prokuratuuri lubade arv jälitustoiminguteks	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Varjatud jälgimine, võrdlusmaterjali varjatud kogumine ja esmauringute tegemine, asja varjatud läbivaatus ja asendamine (§126 <sup>5</sup> )	X	X	X	X	X	1363
Varjatud jälgimine (kuni 2012 võrdluseks) <sup>8</sup>	996	1119	991	1038	1197	X
Politseiagent	0	7	16	26	35	22

<sup>8</sup> Varjatud jälgimine, võrdlusmaterjali varjatud kogumine ja esmauringute tegemine, asja varjatud läbivaatus ja asendamine on jälitustoiming, mis hõlmab endas kuni 2012. aastani eraldiseisvana arvestatud toiminguid varjatud jälgimine, objekti varjatud läbivaatus ning asendamine. Neile toimingutele lisandusid ühe nimetuse alla võrdlusmaterjali varjatud kogumine ja esmauringute tegemine, mida varem aastatel tehti üksnes jälitustegevuse seaduse alusel ja prokuratuuri jälituslubade registrisse need andmed ei jõudnud. Samuti polnud varasematel aastatel arvestuses tagaotsimise ja ettevalmistatavate kuritegudega seotud jälitusmenetlused. Kuna toimingu sisu on muutunud, pole aastate võrdlust samal aegreal ka käesolevas tabelis esitatud.



## Jälitustoimingutest teatamine

KrMS § 126<sup>13</sup> näeb ette, et jälitustoimingu tegemise loa tähtaja lõppemise korral teavitab jälitusasutus viivimata isikut, kelle suhtes jälitustoiming tehti, ning isikut, kelle perekonna- või eraelu puutumatus jälitustoiminguga oluliselt riivati ja kes on menetluse käigus tuvastatud. Jälitusasutus võib prokuratuuri loal jätta jälitustoimingust teavitamata, kui teavitamine võib:

- 1) kahjustada oluliselt kriminaalmenetlust;
- 2) kahjustada oluliselt teise isiku seadusega tagatud õigusi ja vabadusi või seada teise isiku ohtu;
- 3) seada ohtu jälitusasutuse meetodite, taktika, jälitustoimingu tegemisel kasutatava vahendi või politseiagendi, variisiku või salajasele koostööle kaasatud isiku koostöö salajasuse.

Kui ühe aasta möödumisel jälitustoimingu loa tähtaja lõppemisest ei ole jälitustoimingust teavitamata jätmise alus ära langenud, peab prokuratuur taotlema eeluurimiskohtunikult loa teavitamata jätmise tähtaja pikendamiseks.

2013. aastal teavitasid jälitusasutused jälitustoimingutest 3163 isikut. Kohtult taotles prokuratuur kahel korral luba üheksa isiku teavitamise tähtaja pikendamiseks, kohus andis loa mõlemale taotlusele. Samas tuleb arvestada, et kuna teavitamise edasilükkamise uus regulatsioon jõustus alles 01.01.2013, jõudsid vaid üksikud teavitamise edasilükkamise load 2013. a lõpuks läheneda 1-aastasele tähtajale, mille pikendamine eeldab kohtu luba.

## Põhiseaduslikud probleemid seoses jälitustegevusega

Õiguskantsler esitas 13.09.2013 Riigikohtule taotluse tunnistada kriminaalmenetluse seadustiku rakendamise seaduse (KrMSRS) § 25<sup>1</sup> koosmõjus jälitustoiminguid reguleeriva KrMS 3<sup>1</sup> peatüki sätete ja julgeolekuasutuste seaduse (JAS) §-ga 36 põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks osas, mille järgi ei kohaldata jälitustoimingute suhtes, mille loa tähtaeg lõppes enne 1. jaanuari 2013.a, KrMS § 126<sup>13</sup> lg 3 teises lauses ja lg-s 4 sätestatud ega nähta ette alternatiivset jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise tõhusat ja süsteemset kontrolli.

Riigikohus asus oma 20.03.2014 otsusega seisukohale, et jälitustegevuse põhiseadusele vastavuse tagamiseks peab jälitustegevust reguleeriv seadus kõigepealt nägema ette jälitustoimingute tegemiseks selged alused ja menetluskorra, mis on jälitustegevuse seaduslikkuse kontrollimise eelduseks. Jälitustegevuse kontrollisüsteem võib nii institutsionaalselt kui ka ajaliselt olla üles ehitatud erinevalt. Kontrollisüsteemi osaks on eel- ehk enne jälitustoimingut toimuv (*ex ante*) kontroll (mis seisneb enamasti jälitustoiminguks loa andmises), toimingu ajal tehtav kontroll ja järelkontroll pärast toimingut (*ex post* kontroll).

Institutsionaalselt on jälitustegevuse kontroll jagatud eelkõige kohtulikuks, haldusesiseseks ja parlamentaarseks kontrolliks.

Enne 1. jaanuari 2013.a. lõppenud jälitusloa alusel tehtud jälitustoimingust teavitamata jätmise jätkuva põhjendatuse üle puudub praegu kohtuliku kontrolli võimalus. Haldusesisene kontroll ja parlamentaarne järelevalve teavitamata jätmise jätkuva põhjendatuse üle on sätestatud ebaselgelt ning seda ei saa pidada põhiõiguste kaitse seisukohalt tõhusaks ja sõltumatuks. Kriminaalmenetluses tehtud jälitustoimingu puhul on menetlusgarantiina olemas prokuratuuri luba toimingust teavitamata jätmiseks, kuid menetluskorda selleks, kuidas jälitusasutus peaks hindama teavitamata jätmise jätkuvat põhjendatust või kuidas prokuratuur peaks tegema järelevalvet selle üle, pole seaduses sätestatud. Seadusandjal tuleb kaaluda, kuidas kõrvaldada see vastuolo põhiseadusega.

Kokkuvõttes tunnistas Riigikohus KrMSRS § 25<sup>1</sup> lg 2 põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks osas, milles see säte ei näe ette tõhusat kontrollisüsteemi enne 1. jaanuari 2013.a lõppenud jälitusloa alusel tehtud jälitustoimingust teavitamata jätmise jätkuva põhjendatuse üle. Riigikohus lükkas oma otsuse jõustumise edasi kuue kuu võrra, milline tähtaeg saabub 2014. aasta septembris.

## 5. Mõistlik menetlusaeg

Kehtiv KrMS ei sätesta üldiseid tähtaegu kohtueelse menetluse läbiviimiseks. Samas on tähtajalised piirangud sätestatud põhivabadusi olulisemalt riivavamatele toimingutele, näiteks vahistamisele, elukohast lahkumise keelule ja asitõendite äravõtmisele.

Kohtueelsele menetlusele tähtaegade määramine ja nendest kinnipidamine on otseselt seotud õiguskaitse süsteemile eraldatud ressurssidega. Tänapäevases olukorras on võimalik teatud tähtaegu järgida prioriteetseks tunnistatud valdkondades, seda aga paljuski teiste, vähemprioriteetsete valdkondade arvel.

Vaatamata piiratud ressurssidele ei tohi menetluse kestus väljuda mõistliku menetlusaja piiridest. Selle ühe tagatisena kehtib alates 01.09.2011 KrMS § 205<sup>2</sup>, mis näeb ette kriminaalmenetluse lõpetamise kohtueelses menetluses seoses menetluse mõistliku aja möödumisega. Täpset tähtaega, millal mõistlik menetlusaeg võiks olla ammendatud, ei ole seaduses teadlikult ette nähtud, kuna kooskõlas EIK praktikaga sõltub see konkreetse asja keerukusest ja mahukusest ning menetluse käigust. Samas ollakse seisukohal, et juhul, kui isik on olnud kahtlustatav üle 4 aasta, hakkab üldjuhul mõistlik menetlusaeg lõppema. Seetõttu kehtestati seadusemuudatuste jõustumise järel prokuratuuris töökorraldus, et Riigiprokuratuuri järelevalveosakond kontrollib kõiki kriminaalasju, kus see ajaline piir on ületatud.

2013. aastal kontrollis Riigiprokuratuur 75 kriminaalasja, kus isik oli olnud kahtlustatava staatuses rohkem kui 4 aastat, samas kohtueelne menetlus veel kestis. 20 kriminaalasjas oli aktiivne menetlus peatunud põhjusel, et kahtlustatav on tagaotsitav. 13 kriminaalasja saadeti kohtusse. 19 kriminaalasja puhul leiti, et mõistlik menelusaeg ei ole veel ületatud. Ülejäänud kriminaalasjad lõpetati erinevatel põhjustel. Neist 10 kriminaalasjas 28 isiku osas lõpetati menetlus KrMS § 205<sup>2</sup> alusel, st põhjusel, et Riigiprokuratuuri hinnangul oli mõistlik menelusaeg selleks ajaks ületatud. Enamik neist kriminaalasjadest pärines Ida Prefektuurist.

## 6. Kriminaalmenetlusega tekitatud kahju hüvitamine

Jätakuvalt tekitab õigussüsteemi jaoks probleeme õigusselguse puudumine kriminaalmenetlusega õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamise küsimuses. 07.05.2013 tegi EIK otsuse asjas Mets vs. Eesti, milles rõhutati, et kuigi juba 22.03.2011 tunnistas Riigikohus kohtuasjas nr 3-3-1-85-09 riigivastutuse seaduse osaliselt PS-ga vastuolus olevaks, ei ole Eesti seadusi siiani muudetud. EIK möönis samas, et Eesti kohtud on loonud vastava praktika, ent leidis, et konkreetse seadusliku aluse loomine aitaks kaasa õiguskindluse loomisele.

2013.a jõustus kokku 9 halduskohtu otsust kriminaalmenetlusega tekitatud kahju hüvitamise vaidlustes, kuhu oli kaasatud prokuratuur. Enamikul juhtudel oli kaebus esitatud lisaks ka kohtu poolt tekitaud kahju hüvitamiseks, keda vaidlustes esindas Justiitsministeerium. Riigi kahjuks tehti 4 otsust:

1. 3-11-1108 J.M. vs. prokuratuur, Justiitsministeerium ja Politsei- ja Piirivalveamet (otsus jõustus 01.01.2013) – kaebaja nõudis riigilt kriminaalmenetluses tõkendi kohaldamisega tekitatud varalise kahju hüvitamist summas 50 840 eurot ja tõkendi ebamõistlikult pika (st perioodil 30.04.2003-28.01.2010) kohaldamise ning kriminaalasja ebamõistlikult kaua menetlemisega tekitatud mittevvaralise kahju hüvitamist õiglasel määras kohtu äranägemisel. Kaebaja mõisteti kriminaalmenetluses esitatud süüdistuses täielikult õigeks. Kohus mõistis Eesti Vabariigilt välja hüvitise summas 1800 eurot (1200 eurot prokuratuurilt ja PPA-lt ning 600 eurot Justiitsministeeriumilt). Varalise kahju nõue jäi täielikult rahuldumata. Mittevvaralise kahju hüvitamist põhiseaduse § 25 alusel seoses ebamõistlikult pika kriminaalmenetluse ja tõkendi elukohast lahkumise keelu kohaldamisega menetluse ajal (ca 7 aastat) toetasid osaliselt ka vastustajad, mistõttu käis vaidlus pigem hüvitise suuruse üle. Kohus arvestas summa kujunemisel asjaolu, et riik oli kaebajale EIK menetluse raames pakkunud sõbraliku kokkuleppe ettepanekuna 2000 eurot, millest kaebaja keeldus.

2. 3-10-476 O.N. vs. prokuratuur, Justiitsministeerium ja Kaitsepolitseiamet (otsus jõustus 22.01.2013) – kaebaja nõudis riigilt kriminaalmenetluse ajaks ametist kõrvaldamisega

tekitatud varalise kahju hüvitamist summas 98 020.14 eurot. Kaebaja oli seoses kriminaalmenetlusega ametist kõrvaldatud perioodil 04.12.2001 – 22.04.2008, st üle 7 aasta. Kaebaja mõisteti kriminaalmenetluses esitatud süüdistuses täielikult õigeks. Vastustajad olid põhimõtteliselt nõus, et kaebajale tekitati ametist pikaajase kõrvaldamisega kahju, kuid vaidlus käis õiglase hüvitise määra osas. Kohus leidis, et kaebaja põhiseaduslikke õigusi on erakordselt riivatud, mistõttu on kaebajal õigus põhiseaduse § 32 alusel saada õiglast hüvitist. Kohus mõistis Eesti Vabariigilt välja 15 000 eurot, millest 5000 eurot tuli solidaarselt tasuda prokuratuuril ja Kaitsepolitseiametil ning 10 000 eurot Justiitsministeeriumil.

3. 3-11-507 R.K. vs. prokuratuur (otsus jõustus 29.03.2013) – kaebaja nõudis prokuratuuri otsuse tühistamist ja taotluse uueks läbivaatamiseks kohustamist. Kaebaja ei olnud rahul, et tema selgitustaotlus tutvuda kriminaaltoimikuga jäeti prokuratuuris rahuldamata. Kohus leidis, et rahuldamata jätmine ei olnud õige, sest tegemist oli sisult teabenõudega ja seda olukorras, kus prokuratuur ei olnud teabevaldaja. Seega rahuldab kohus kaebaja nõude ning kohustas prokuratuuri kaebaja teabenõudeid uuesti lahendama. Prokuratuurilt mõisteti välja riigilõivu tasumisest tekkinud menetluskulud summas 18.14 eurot.

4. 3-08-709 V.A. vs. prokuratuur, Justiitsministeerium ja Tartu Vangla (otsus jõustus 12.06.2013) – kaebaja nõudis vabaduse võtmisega tekitatud mittevaralise kahju hüvitamist õiglasel määras. 15.03.2007 jõustunud KarS-i muudatustega dekriminaliseeriti kuritegu, mille toimepanemises süüdimõistetuna kandis kaebaja vangistust kuni 29.01.2008, mil ta vabastati. Riigikohus leidis, et täitevvõimul lasus kohustus vangistuses viibivat isikut tulemuslikult teavitada sellest, et tegu on dekriminaliseeritud ja et tal on õigus vabastamiseks pöörduda taotlusega otse maakohu poole. Seega rikkusid täitevvõimu teostavad asutused oluliselt neil lasuvat teavitamiskohustust, millega kaasnes kestev õigusvastane vabadusõiguse riive. Teavitamata jätmise tulemusena kandis kaebaja õigusvastaselt karistust 15.05.2007 kuni vabastamiseni 30.01.2008. Asjakohase regulatsiooni puudumise tõttu on kohtule ebaselge, kas kaebajale põhjustas kahju Justiitsministeerium, Riigiprokuratuur või Tartu Vangla. Kuna tegemist on justiitssfääri asutustega, siis pidas kohus kohaseks vastustajaks Justiitsministeeriumi, kellelt mõisteti RVastS § 9 lg 1 alusel välja täiendav hüvitis summas 2000 eurot (varasemalt oli välja mõistetud 10 000 krooni).

Viies vaidluses kaebaja nõuet ei rahuldatud. Olulisem neist oli kohtuasi 3-12-2635 V.T. vs. prokuratuur, kus kaebaja taotles süütuse presumptsiooni rikkumise tuvastamist ja kahju hüvitamist õiglasel määras seoses prokuröri antud kommentaariga ajakirjandusele. Kohtud leidsid, et prokuröri väited siiski ei sisaldanud kaebaja suhtes ühtegi halvustavat hinnangut, seda võimaldavaid fakte ega midagi muud, mis saaks rikkuda süütuse presumptsiooni või kaebaja õigust aule ja heale nimele.

Seisuga 31.12.2013 oli halduskohtutes pooleli 10 vaidlust, kuhu prokuratuur oli kaasatud vastustajana. Enamus vaidlusi on seotud vara arestimisega ja ametikohalt kõrvaldamisega

tekitatud kahjuga, lisaks on 3 kaebust on seotud väidetava süütuse presumptsiooni rikkumisega.

Käesolevaks ajaks on Riigikogu menetlusse jõudnud süüteomenetluses tekitatud kahju hüvitamise seaduse eelnõu (635 SE), mis peaks tulevikus andma selgema seadusliku aluse süüteomenetlusega tekitatud kahju hüvitamiseks.

Prokuratuur näeb siiski probleemseks eelnõuga pakutud lahendust, mis puudutab täitevvõimu poolt süüteomenetluses süüliselt tekitatud mittevõimalise kahju hüvitamist.

Eelnõu § 7 lg 1 sätestab, et kui menetleja rikub süüliselt menetlusõigust ja põhjustab seeläbi isikule kahju, on isikul õigus nõuda sellise kahju hüvitamist sõltumata sellest, milline on selle süüasja lõpptulemus, mille raames isikule kahju tekitati. Eelnõu seletuskirjas sisustatakse menetleja süü seejuures ATS § 74 lg 2 alusel, mille kohaselt on süü vormideks hooletus (teenistuskohustuse täitmiseks vajaliku hoole järgimata jätmine), raske hooletus (teenistuskohustuse täitmiseks vajaliku hoole olulisel määral järgimata jätmine) ja tahtlus. Eelnõu § 7 lg 2 sätestab seejuures ümberpööratud tõendamiskohutuse, st menetleja vabaneb vastutusest vaid siis, kui ta tõendab, et ta ei olnud kahju tekitamises süüdi. Sisuliselt on tegemist menetleja süü presumeerimisega.

Sellise lahendusega on kontrastis kohtu poolt süüliselt tekitatud kahju hüvitamise regulatsioon, mille järgi võib nõuda kahju hüvitamist üksnes juhul, kui kohtunik on toime pannud kuriteo (eelnõu § 7 lg 3, RVastS § 15).

Selline lahendus oleks vastuolus kriminaalmenetluse kontseptsiooniga, kus just kohtu pädevuses (kohtunikud on seaduse järgi tippjuristid, kelle ametissenimetamise eeldused ja sotsiaalsed garantiid on tunduvalt kõrgemad näiteks kui uurijatel) on raskemate isikuõiguste riivete lubamine ja ainult kohtu pädevuses on riigi nimel isiku süüdi tunnistamine.

Eeltoodud põhjustel tuleks täitevvõimu ja kohtuvõimu süüline vastutus mittevõimalise kahju tekitamise eest süüteomenetluses reguleerida sarnastel alustel.

Prokuratuuri hinnangul võib eelnõu jõustumine praeguses redaktsioonis kaasa tuua lisaks käimasolevale kriminaalmenetlusele ka hulga paralleelvaidlusi. Nimelt saab eelnõu § 7 alusel kahjutasunõude esitada juba menetluse kestel (§ 14 lg 4, seletuskiri lk 46), kui isik leiab, et menetleja on süüliselt rikkunud menetlusõigust. Sellisel juhul käivitub keset kriminaalmenetlust ja väljaspool tavapärast uurimiskaebemenetlust (KrMS § 228-232) ümberpööratud tõendamiskoormusega kahjuhüvitusmenetlus. Samuti ei saa alahinnata võimalust, et selliseid vaidlusi hakatakse teadlikult kasutama põhimenetluse mõjutamiseks või takistamiseks.

## 7. Prokuratuur kui institutsioon rahvusvaheliste standardite valguses

Riigi peaprokuröri esimene ülevaade põhiseaduskomisjonile 2011. aastal keskendus prokuratuuri institutsionaalsete probleemide osas mh prokuröride palgasüsteemile, mille osas tänane Eesti prokuratuurisüsteem ei ole täielikult kooskõlas rahvusvaheliste nõuetega.

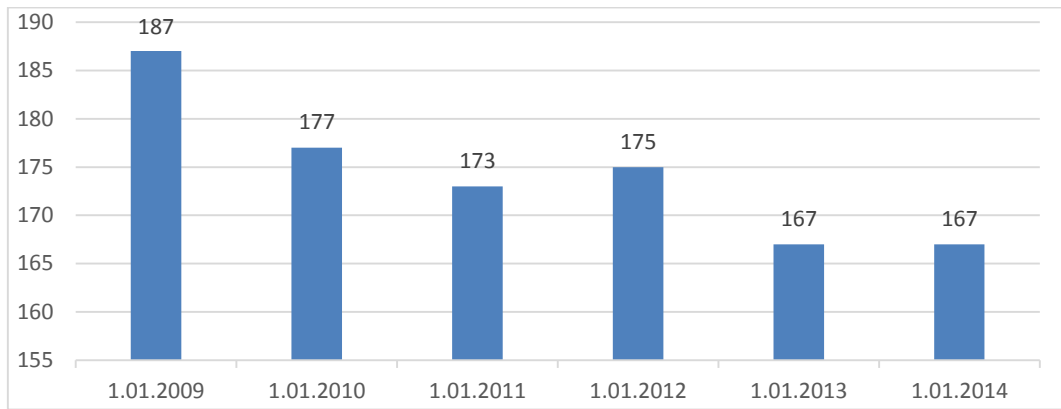
Rahvusvahelised nõuded prokuröride palgasüsteemi osas võib lühidalt kokku võtta järgnevalt:

- 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 esitatavate kõrgendatud ametialaste nõudmiste 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.<sup>9</sup>

Kahjuks tuleb tõdeda, et selles osas ei ole erilisi arenguid toimunud, seda isegi 10. aasta tagasivaates. Enne KrMS-i jõustumist, 2003. aastal läbiviidud prokuratuuri personalireformi üheks eesmärgiks oli mh vähendada palgalõhet prokuröride ja kohtunike vahel. Reformi käigus viidi paljud prokurörid üle prokuröri abi ametikohale eesmärgiga, et vähemalt ringkonnaprokuröri ametikohast alates oleks töötasu kohtunikega võrdväärsem. Tänapäevaks on tekkinud aga olukord, kus palgalõhe kohtunike ja prokuröride vahel on osaliselt isegi suurem kui enne 2003.a reformi, samaaegselt kui täitmata ametikohtade arv prokuratuuris on jõudnud 16%ni.

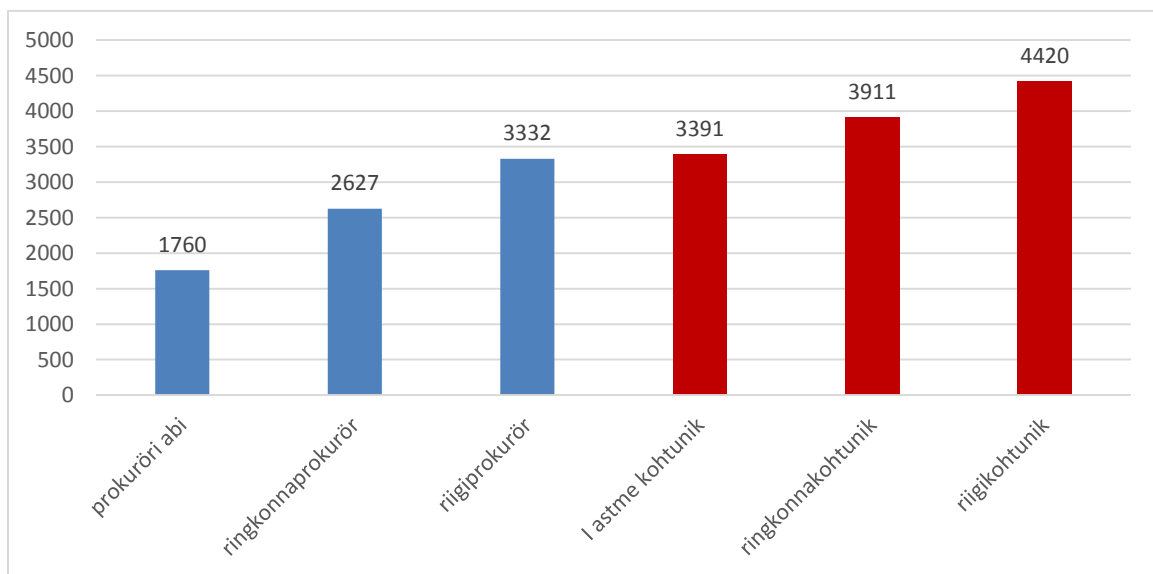
---

<sup>9</sup> 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>



Joonis 9. Reaalselt tööl olevate prokuröride arv aasta alguse seisuga (koosseisus 199)

Nii moodustas ringkonnaprokuröride keskmine töötasu 2014. a alguses 78% I astme kohtunike keskmisest palgatasemest. Esimese astme kohtunike keskmise töötasuni ei ulatunud seejuures isegi riigiprokuröride keskmine töötasu. Seega tuleb kahjuks nentida, et prokuröride palgatase lõpeb täna seal, kus kohtunike oma alles algab.



Joonis 10. Prokuröride ja kohtunike keskmine palk eurodes 2014. a alguses

Selline olukord ei ole pikemas perspektiivis kindlasti jätkusuutlik ja üha raskem on leida ja hoida prokuratuuris tippjuriste. Siinkohal tuleb arvestada ka seda, et lähiaastatel on pensioneerumas umbes 1/3 senisest kohtunikukonnast ja vabanevad kohad täidetakse uute inimestega. Senisele kogemusele tuginedes võib ennustada, et paljud kogenud juristid prokuratuurist soovivad seda võimalust kasutada.

Ülaltoodud põhjustel on prokuratuuri kui organisatsiooni jaoks lähimatel aastatel üheks olulisemaks väljakutseks saavutada vajalikud muudatused sotsiaalsete garantiide süsteemis.