ÕIGUSKANTSLER

Riigikontrolör Mihkel Oviir
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Õiguskantsler 17. september 2003 nr 7-3/200

Austatud härra Oviir

Edastan seisukoha Riigikontrolli tulemusauditi "Kuritegude kohtueelne menetlus I osa" (7025) kavandatavate ettepanekute kohta.

Austusega

Allar Jõks

Lisa: ülalnimetatu 6 lehel 1 eks

Katri Jaanimägi 6 93 8419
E-post: katri.jaanimagi@oiguskantsler.ee

RIIGIKONTROLL
Kuupäev Reg.nr
18.09.03 2-7.1-TA/03/1434

SEISUKOHT

Riigikontrolli tulemusauditi "Kuritegude kohtueelne menetlus I osa" (7025) kavandatavate ettepanekute kohta

Riigikontroll esitas auditi tulemusena kriminaalmenetluse regulatsiooni muutmiseks seitse ettepanekut. Alljärgnevalt on toodud Õiguskantsleri Kantselei seisukoht selle kohta, kuivõrd oleks Riigikontrolli poolt väljapakutud seadusmuudatused kooskõlas põhiseadusega.

1. Ettepanek:

> Lähtuvalt oportuniteediprintsiibist anda prokurörile õigus lõpetada kriminaalmenetlus oma otsusega KrMS §§ 202 ja 203 toodud tingimustel.

Sellise muudatuse näol oleks tegemist olulise kriminaalpoliitilise otsustusega, mille põhiseaduslikkuse hindamisel tuleb arvestada ka hetke ühiskondlikke olusid ning ametkondade valmisolu selle põhiseadusepäraseks rakendamiseks. Eelkõige tekib kahtlus, kas prokuratuur suudaks praeguses olukorras tagada oportuniteedi-põhimõtte rakendamisel üldise võrdsusõiguse kaitse.

Riigikontrolli hinnangul on ettepaneku tagajärjel võimalik kokku hoida kohtuistungi pidamise ja kohtumääruse koostamise kulud, sh kohtuniku, prokuröri ja kaitse tööaeg, materjalide kohtusse saatmise ja istungiks ettevalmistamise kulud. Juba KrMS eelnõu ettevalmistamisel püstitati eesmärgina kriminaalmenetluse ökonoomsus, efektiivsus ja kiirus. Sel eesmärgil sätestati KrMS regulatsioonis mitmeid olulisi muudatusi võrreldes hetkel kehtiva KrMK-ga. Menetluse ökonoomsuse saavutamiseks piiritleti KrMS-s täpsemalt eelkõige kõikide menetlejate rollid. Menetluse efektiivsuse tõstmiseks juurutati KrMS ulatuslikumalt võistleva kriminaalmenetluse põhimõtet – see eeldab kohtumenetluse poolte aktiivset tööd, prokuröri süüdistamisel, kaitsja kaitsmisel. Kriminaalasjade lahendamise kiiruse suurendamiseks sätestati KrMS-s kolm lihtmenetluse tüüpi, samuti oportuniteedi-printsiibist tulenevad võimalused menetluse lõpetamiseks. Seega polnud oportuniteedi-põhimõtte sisseviimine ainus vahend kriminaalmenetluse tõhustamiseks.

Oportuniteedi-printsiip väljendub eelkõige KrMS § 202 ja § 203, mis annavad kohtule võimaluse lõpetada kriminaalmenetlus prokuröri taotlusel ning mitmete lisatingimuste esinemisel, millest olulisemad on kahtlustatava või süüdistatava (§ 203 puhul ka kannatanu) nõusolek menetluse lõpetamiseks. KrMS regulatsiooni kohaselt on sätestatud selleks omalaadne menetlus, mille viib prokuratuuri taotlusel läbi kohtunik ainuisikuliselt, kutsudes vaid vajadusel kohale prokuröri ning kahtlustatava või süüdistatava, kelle taotluse korral kutsutakse ka tema kaitsja. Seega pole tegemist menetlusega, mis oleks sama aeganõudev ja kulukas kui üldine kohtumenetlus, vaid millegi lihtmenetluse sarnasega. Samuti on auditi koostajate poolt toodud

põhjendused suunatud eelkõige oportuniteedi-põhimõtte rakendamisele kriminaalmenetluses üldse, mis KrMS kohaselt on aga täiesti võimalik.

Oportuniteedi ehk otstarbekuse põhimõte võib väljenduda kriminaalmenetluses kolmel viisil: a) kriminaalmenetluse alustamata jätmine politsei poolt; b) süüdistuse esitamisest loobumine prokuratuuri poolt; c) karistuse kohaldamata jätmine kohtu poolt. KrMS on valitud kombineeritud lahendus. Kriminaalmenetluse alustamisel on jäädud legaliteedi põhimõtte juurde, mille kohaselt peab uurimisasutus vastavate asjaolude esinemisel kriminaalmenetlust alustama. Otstarbekuse kaalutlustel menetluse lõpetamine on aga antud kohtu pädevusse, kes saab seda otsustada prokuröri ettepanekul. Seega ei toimu tavapärane kohtumenetlus, mille käigus kohus mõistab isiku süüdi, kuid loobub tema karistamisest. KrMS regulatsiooni eeskujuks on osaliselt Saksamaa kriminaalmenetluse regulatsioon, kus menetluse lõpetamiseks on paljudel juhtudel samuti vajalik kohtu nõusolek.

Sellise regulatsiooni eeliseks on, et tagatakse üks oportuniteedi-põhimõtte rakendamise olulisi eeldusi: kohtulik kontroll prokuratuuri ettepaneku üle lõpetada menetlus otstarbekuse eesmärgil. Oportuniteedi põhimõtte rakendamisel on tähtis ka see, et oleks täpselt määratletud menetluse lõpetamise tingimused; samuti peab menetlus tagama, et kahtlustatava või süüdistatava (KrMS § 203 puhul ka kannatanu) nõusolek menetluse lõpetamiseks väljendaks tema tegelikku tahet. KrMS § 202 sisaldab mitmeid menetluse lõpetamise tingimusi, mis on ebaselged ja sisaldavad veel praktikas sisustamata mõisteid: „isiku süü ei ole suur", „puudub avalik menetlushuvi". KrMS § 203 sisaldab menetluse lõpetamise kriteeriumina mitmeid hinnangulisi elemente: „kuriteo eestmõistetav karistus on tühine, võrreldes mõne teise kuriteo toimepanemise eest mõistetud või eeldatavalt mõistetava karistusega", „karistuse mõistmist ei ole oodata mõistliku aja jooksul", „karistus on piisav karistuse eesmärkide saavutamiseks ja avaliku menetlushuvi rahuldamiseks".

Seadusandja kohustuseks on luua regulatsioon, mis tagaks põhiõiguste realiseerumise ning väldiks põhiõiguste ebaproportsionaalseid riiveid. Oportuniteedi-printsiibi rakendamine võib kaasa tuua põhiseaduse § 12 väljendatud võrdsuspõhimõtte olulise rikkumise, kuna sarnaste juhtumite puhul võib tulemus olla erinev. Võrdsusõiguse tagamine on paremini realiseeritav juhul, kui menetluse lõpetamise otsustamine on antud kohtu pädevusse. Seda eriti olukorras, kus oportuniteedi-põhimõtte kasutamine on Eesti õigusruumis uus, vajalikud mõisted sisustamata ning praktika väljakujunemata. Seetõttu poleks praeguses olukorras põhiseaduslikult õigustatud anda otstarbekuse kaalutlusel menetluse lõpetamise õigus kohtu asemel prokuratuurile.

2. Ettepanek:

Loobuda avaldajale kriminaalmenetluse alustamise teate saatmise nõudest, säilitades kohustuslikuna teate saatmine ainult menetluse mittealustamise kohta.

Ettepaneku sisuks on muuta KrMS § 198 regulatsiooni. Põhimõttelisi vastuväiteid sellele ettepanekule ei ole, kui protsessiosalistele on tagatud alustatud menetlusest teadasaamine mõistliku aja jooksul.

3. Ettepanek

a) loobuda läbiotsimismääruse koostamisest ning koondada läbiotsimise õiguspärasuse hindamiseks vajalik teave (läbiotsimise eesmärk ja põhjendus, allutatud isiku õigused, loa andnud prokuröri nimi jm) läbiotsimise protokolli.

b) asendada prokuratuuri kirjalik luba suulisega, mida võib anda ka telefonitsi ning mille kohta teeb prokurör kande elektroonilisse kriminaalmenetlusregistrisse.

Mõlemad antud punktis toodud ettepanekud tekitavad tõsiseid kahtlusi nende põhiseadusele vastavuse osas. Läbiotsimine on menetlustoiming, mis võib oluliselt riivata põhiseadusega tagatud põhiõigusi: eelkõige põhiseaduse § 26 sätestatud õigust perekonna- ja eraelu puutumatusele, samuti § 33 sätestatud õigust kodu puutumatusele. Põhiseadus annab igaühele õiguse eeldada, et riigiasutused ei sekku isiku perekonna- ja eraellu, samuti ei riiva õigust kodu puutumatusele muidu, kui põhiseaduses sätestatud eesmärkide saavutamiseks. Põhiseaduse §-dest 13, 14 ja 15 Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklist 13 tuleneb isiku õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks, kui isiku õigust eraelu puutumatusele on rikutud. Demokraatliku ühiskonna üks põhiprintsiipe on seaduse ülimuslikkus, mis tähendab muuhulgas, et täitevvõimu sekkumist isiku õigustesse tuleb tõhusalt kontrollida. Seadus peab ette nägema piisavad ja tõhusad tagatised volituste kuritarvitamise vastu.

Eluruumi, valduse või töökoha läbiotsimine on menetlustoiming (avalik-õiguslik akt), mis riivab isiku põhiõigusi ja vabadusi ning seega peab olema tagatud tõhus kontroll selle seaduslikkuse üle. Läbiotsimine võib kriminaalmenetluses olla üks raskemaid põhiõigustesse sekkumise viise, seetõttu on KrMS sätestatud, et seda tohib eeluurimisasutus läbi viia üksnes prokuratuuri määruse või kohtumääruse alusel (v.a edasilükkamatud juhud, mil see võib toimuda eeluurimisasutuse määruse alusel, millele tuleb hankida tagantjärele prokuratuuri luba). KrMS-s on ette nähtud võimalus vaidlustada prokuratuuri määrus Riigiprokuratuuris ja lõppastmes maa- või linnakohtus (KrMS § 230), kus kaebuse vaatab läbi eeluurimiskohtunik.

Läbiotsimise toimetamiseks peab olema küllaldane alus. Selleks on kriminaalasjas kogutud andmed, millele toetudes on alust arvata, et otsitav objekt on läbiotsitavas kohas. Läbiotsimiseks küllaldase aluse olemasolu selgitamisel on vaja toetuda tõenditele. Küllaldase aluseta läbiotsimine kujutaks endast isikute põhiseadusega tagatud õiguste ebaproportsionaalset riivet. Seetõttu on läbiotsimise puhul eriti oluline tagada, et oleks võimalik kontrollida, kas eelnevalt püstitatud eesmärk ja uurimistoimingu tegelik läbiviimine olid teineteisega vastavuses. Mitmete teiste uurimistoimingute puhul pole ette nähtud vajadust koostada uurimistoimingu läbiviimiseks eelnev kirjalik määrus, vaid uurimistoiming viiakse läbi vastavalt eeluurimisasutuse ametniku otsusele, mis fikseeritakse uurimistoimingu protokollis. Läbiotsimise puhul on eelnev kirjalik fikseerimine eriti oluline, kuna läbiotsimist toimetatakse

kahe ametkonna ühise tegevuse tulemusena. Ilma eelneva kirjaliku fikseerimiseta (kas siis uurimisasutuse või prokuratuuri enda poolt) pole võimalik tuvastada, milliseks toiminguks prokuratuur loa andis ning seetõttu on raske uurimistoimingu seaduslikkuse kontrollimine.

Seetõttu ei piisa läbiotsimise puhul uurimistoimingu tagajärgede fikseerimisest uurimistoimingu protokollis. Põhiõiguste riive seaduslikkuse kontrollimiseks on vajalik, et läbiotsimise alus oleks fikseeritud enne uurimistoimingu läbiviimist. Sellest tulenevalt ei saa loobuda määruse koostamise nõudest ega lubada uurimisasutusel toimetada läbiotsimist vaid prokuröri suulise nõusoleku alusel. Suulise nõusoleku puhul on taunitav ka asjaolu, et pole võimalik tuvastada isikut, kes nõusoleku annab. Lisaks sellele on toimingu legitimeerimise seisukohalt oluline, et läbiotsimise toimetamisel oleks eeluurimisasutuse ametnikul võimalik esitada õigustatud isikutele läbiotsimise seaduslikkust kinnitav dokument. Menetluse kiirendamise eesmärgil võimaldaks kehtiv õigus edastada määrus nt elektrooniliselt, allkirjastatuna digitaalallkirjaga. Edaspidi võiks seda asendada ka vastav märge kriminaalmenetluse registris ning selle väljatrükk. Oluline on, et oleks võimalik tuvastada, **kes, millal ning millistel tingimustel andis eeluurimisasutusele loa läbiotsimise toimetamiseks**. Vaid sellisel juhul on tagatud efektiivne õiguskaitse võimalus võimalike põhiõiguste riivete vastu.

4. Ettepanek:

a) loobuda süüdistatava kaitsja prokuratuuri kutsumisest ja temale toimiku tutvustamisest; selle asemel teha kriminaaltoimikust koopia ja edastada see kaitsjale, sealjuures tuleb säilitada kaitsja õigus tutvuda toimiku lisadega (asitõendid, heli- ja videosalvestised jms).

Ettepaneku kohaselt toimetataks seega KrMS § 224 lg 1 sätestatud kutse asemel kaitsjale kätte koopia kriminaaltoimikust. Sellise lahenduse nägi ette ka KrMS eelnõu esialgne versioon. Tingimusel, et kaitsjal säilib vajadusel õigus tutvuda ka toimiku originaaliga (nt võrdlemaks materjale, kui tekib kahtlus koopia vastavusest originaalile) ja toimiku lisadega, põhiseaduslikke **vastuväiteid sellele ettepanekule ei ole**.

b) mitte anda kannatanule või tsiviilkostjale õigust tutvuda toimikuga.

See ettepanek on põhiseaduslikust aspektist kaheldav, kuna **rikub kriminaalmenetluse poolte võrdsuse printsiipi**, mis on osa üldisest õigusest õiglasele menetlusele. Poolte võrdsuse printsiip nõuab, et menetlusseadus looks ausa tasakaalu võistlevate menetluspoolte vahel ning tagaks neile võrdsed protsessuaalsed võimalused. See nõue hõlmab ka õigust pääseda võrdselt ligi toimikule ja menetlusdokumentidele. Kriminaalmenetluses, mis baseerub suuresti toimikumaterjalidele, on juurdepääs toimikule õiglase tulemuse saavutamise seisukohalt väga oluline.[1]

[1] Põhjalikult on oma otsustes poolte võrdsuse printsiipi ja õigust võistlevale protsessile käsitlenud Euroopa Inimõiguste Kohus, tuletades selle õiguse inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon artiklist 6.

Ka KrMS-s on kasutusele võetud uus mõiste *kohtumenetluse pooled*. KrMS eelnõu seletuskirja kohaselt on see mõiste vajalik eelkõige võistleva kohtumenetluse juurutamise tõttu. Kohtumenetluse poolteks on vastavalt KrMS § 17 lg 1 prokurör, süüdistatav ja tema kaitsja, kannatanu ning tsiviilkostja. Jättes kannatanu ja tsiviilkostja ilma õigusest toimikuga tutvuda, rikutakse seega oluliselt poolte võrdsuse nõuet. See võib nt kannatanul takistada efektiivselt kasutada ka tema KrMS § 38 sätestatud õigusi: nt esitada tõendeid (§ 38 lg 1 p 4), esitada taotlusi ja kaebusi (§ 38 lg 1 p 5).

Arvestada tuleb ka asjaolu, et erinevalt kaitsjast, kellele prokuratuur saadab spetsiaalse kutse tulla toimikuga tutvuma, esitab prokuratuur kannatanule ja tsiviilkostjale KrMS § 224 lg 2 kohaselt kriminaaltoimiku tutvumiseks vaid tema **taotlusel**. Auditi ettevalmistajate selgituste kohaselt „kannatanud /.../ toimikuga reeglina tutvumas ei käi", seega ei tohiks tegemist olla ka kriminaalmenetluse kulgu oluliselt pikendava toiminguga.

c) jätta taotluste esitamine ja lahendamine kohtumenetluse etappi – võimaldada prokuröril kohe pärast kohtueelse menetluse lõpuleviimist koostada süüdistusakt ning saata see kohtusse.

Tegemist on ettepanekuga, mis **muudaks kriminaalmenetluse seadustiku aluskontseptsiooni**. Raske on hinnata sellist muudatust põhiseaduslikust aspektist, kuna see vajaks KrMS regulatsiooni väga põhjalikku analüüsi, et tuvastada konkreetsed mõjud, mida see erinevatel juhtudel võib avaldada.

KrMS § 225 lg 3 teise lause kohaselt ei takista kohtueelses menetluses taotluse rahuldamisest keeldumine taotluse kordamist kohtumenetluses. Kohus võib vastavalt KrMS § 297 lg 1 kohtumenetluse poole taotlusel (*või omal algatusel*) määrata täiendavate tõendite kogumise. KrMS §-s 225 menetlusosalistele antud võimalus esitada enne süüdistusakti koostamist prokuratuurile taotlusi kohtueelse uurimise täiendamiseks ilmestab KrMS ettevalmistamisel aluseks võetud kontseptsiooni.

KrMS eelnõu seletuskirja kohaselt on „KrMS-s ühendatud inkvisitsioonilise ja võistleva kriminaalmenetluse mudelid. KrMS näeb ette oma põhiolemuselt inkvisitsioonilise kohtueelse menetluse ja sellele järgneva võistleva kohtumenetluse." Kuigi KrMS näeb ette üldjoontes võistleva kohtumenetluse, peavad uurimisasutus ja prokuratuur kohtueelses menetluses ikkagi välja selgitama nii kahtlustatavat ja süüdistatavat süüstavad kui ka õigustavad asjaolud. See tuleneb üldisest arusaamast, et kriminaalmenetluse üheks eesmärgiks peab jääma objektiivse tõe tuvastamine. Seega tahetakse ühest küljest tagada, et kohtueelne uurimine oleks võimalikult objektiivne ja täielik, mis näitab selle inkvisitsioonilist iseloomu. Teisest küljest soovitakse anda kohtunikule võimalus otsustada eelkõige poolte tegevuse alusel kohtumenetluses, mitte niivõrd kohtueelses uurimises kogutud toimikumaterjalide alusel. Sellise olukorra saavutamiseks ja kohtumenetluse võistlevuse tagamiseks on püütud KrMS-s kohtueelse ja kohtumenetluse staadiumid teineteisest võimalikult eraldada.

Taotluste esitamise võimalus enne süüdistusakti koostamist on suunatud kohtueelse uurimise täielikkuse ja objektiivsuse tagamisele. Kui poleks võimalik enne süüdistusakti koostamist taotluste esitamine kohtueelse uurimise täiendamiseks, oleks toimiku tutvustamise eesmärgiks anda protsessiosalistele lihtsalt võimalus oma kohtumenetluses esitatavate taotluste, väidete, tõendite jms ettevalmistamiseks. KrMS praegune regulatsioon aga näitab kohtueelse uurimise inkvisitsioonilist iseloomu. Kohtueelse ja kohtumenetluse eraldatust näitab siinkohal eelkõige asjaolu, et prokuratuuri määruse peale, millega vastav taotlus lahendatakse, on võimalik kaevata Riigiprokuratuurile (KrMS § 228 lg 2) ja lõppkokkuvõttes eeluurimiskohtunikule (KrMS § 230). Seega ei hinda kohtueelse uurimise täiendamise vajadust mitte kohtunik, kes asub hiljem asja sisuliselt lahendama, vaid eeluurimiskohtunik. Kohtumenetluse võistlevuse tagamiseks näeb KrMS ette ka nn kahe toimiku süsteemi, mis välistab kriminaaltoimiku eelneva tundmaõppimise kohtuniku poolt ning peaks tagama kohtuniku tähelepaneliku ja neutraalse suhtumise just kohtuistungil toimuvasse.

Auditi koostajate poolt toodud argument, et kuna „süüdistuskokkuvõtet muutvaid taotlusi on ette tulnud väga harva, koostatakse süüdistuskokkuvõte paralleelselt tutvustamisega" ei ole iseenesest siin asjakohane. Süüdistusakti koostamise ajahetk on oluline just seetõttu, et vastavalt § 228 sõltub sellest võimalus esitada prokuratuurile kaebusi uurimisasutuse menetlustoimingu või määruse peale või Riigiprokuratuurile prokuratuuri määruse või menetlustoimingu peale. Mõistet „enne süüdistusakti koostamist" tuleb tõlgendada kui selle koostamise lõpetamist, mitte koostamisele asumist. Süüdistusakti koostamine saab lõppeda alles peale võimalike taotluste lahendamist. Seega, kui taotluse lahendamiseks tehtud prokuratuuri määrus on vaidlustatud Riigiprokuratuuri või Riigiprokuratuuri määrus eeluurimiskohtuniku juures, peab vaidlus olema lahendatud enne süüdistusakti koostamist ja kohtusse esitamist. KrMS § 231 lg 5 kohaselt on eeluurimiskohtuniku määrus lõplik ja edasikaebamisele ei kuulu.

Välistades võimaluse esitada enne süüdistusakti koostamist taotlusi, **muudetaks oluliselt kohtueelse ja kohtumenetluse vahelist tasakaalu** – vähendades kohtueelse uurimise inkvisitsioonilist iseloomu, vähendades seega võimalust tagada objektiivse tõe väljaselgitamine kohtueelses menetluses. See muudaks oluliselt ka prokuratuuri rolli, mis seisneb kohtueelses menetluses seaduslikkuse järelevalve teostamises ning kohtueelse menetluse üldises suunamises selle tulemuslikkuse tagamise eesmärgil. Oluline on hinnata ka muudatuse mõju lihtmenetluste kontekstis – nt KrMS 9. ptk 1. jaos sätestatud lühimenetluses toimub otsuse tegemine kohtu poolt ainult kriminaaltoimiku materjalide põhjal.

Madis Ernits 6 93 8407 e-post: madis.ernits@oiguskantsler.ee
Katri Jaanimägi 6 93 8419 e-post: katri.jaanimagi@oiguskantsler.ee

Teie 29.09.2003.a. nr 2-7.1-TA/03/1477

Meie 14. 11.2003.a. nr 2-6-02/13720

Hr Mihkel Oviir
Riigikontrolör
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Justiitsministeeriumi arvamus Riigikontrolli auditile "Kuritegude kohtueelne menetlemine"

Lugupeetud härra Oviir

Riigikontrolli auditis „Kuritegude kohtueelne menetlemine" on mitmeid ettepanekuid, mille eesmärgiks on kriminaalmenetluse kui protsessi tõhustamine. Justiitsministeeriumis on kõiki auditis esitatud ettepanekuid kaalutud ja jõutud alljärgnevatele seisukohtadele.

1. Ettepanek: Riigikontroll soovib sätestada kriminaalmenetluse seadustikus (edaspidi KrMS) lihtsustatud kohtueelse menetluse protseduuri koos dokumentide loeteluga, mida uurimisasutus ja prokuratuur kohtule sel juhul esitama peavad.

Justiitsministeerium ei toeta nimetatud ettepanekut, sest ka kehtiv menetluskoodeks ei nõua toimikute kuhjamist ebavajalike dokumentidega. Selline olukord on pigem põhjustatud Prokuratuuri ja Politseiameti asjaajamiskorrast ning prokuröride praegusest võimetusest reguleerida toimikute koostamist. Koolituste ja omavahelise koostöö tõhustamise tulemusena tuleb saavutada uurijates ja prokurörides arusaamine, millised on kuriteo tehiolude tõendamiseks kõige vajalikumad dokumendid. KrMS ideoloogia kohaselt juhib eeluurimist prokurör, mis peaks kindlasti tagama tema aktiivse sekkumise ka sellesse, mida ja millisel kujul on tal vaja tõendeid menetlusotsuse vastuvõtmiseks ja kui palju aega tõendite kogumiseks uurimisasutusele jätta. Kõikvõimalike nõudekirjade jm menetlusdokumentide koopiad võib prokuratuur ja uurimisasutus säilitada vastavalt oma asjaajamiskorrale kantseleiarhiivis, kuid mitte kriminaaltoimikus, kus tõendiks saab olla vaid originaaldokument. Seaduse tasemel toimiku reguleerimine võib sisaldada endas ohtu, et prokurörile esitatakse kolm dokumenti, kuid nende kiirustades ja sageli tahtlikult pealiskaudse vormistamise tõttu tuleb toimik tagastada ja see võtab veelgi kauem aega.

2. Ettepanek: Riigikontroll soovitab justiitsministril kaaluda KrMS §-des 202 ja 203 sätestatud kriminaalmenetluse oportuniteediprintsiibi alusel lõpetamise õiguse andmist kohtuniku asemel prokurörile.

Justiitsministeerium toetab ettepanekut osaliselt ja Justiitsministeeriumis veel väljatöötamisel oleva KrMS rakendamise seaduse eelnõusse on lisatud §-de 202 ja 203 täiendav 6.lõige, mille kohaselt võib prokuratuur lõpetada kriminaalmenetluse, kui kriminaalmenetluse esemeks on teise astme kuritegu, mille eest KarS näeb kergeima karistusena ette rahalise karistuse või vangistuse selle alammääras. Sellise regulatsiooni korral ei pea kergemates kuritegudes prokuratuur lõpetamist eeluurimiskohtuniku juures taotlema. Kõikides teise astme kuritegudes prokuratuurile lõpetamispädevuse andmist ei pea Justiitsministeerium hetkel õigeks, nõustudes õiguskantsleri põhjendustega, et puudub kindlus, kas prokuratuur suudaks koheselt tagada oportuniteedi-põhimõtte rakendamisel üldise võrdsusõiguse kaitse. Justiitsministeeriumis on alles koostamisetapis konkreetsed juhised prokuratuurile, kuidas ja mis alustel oportuniteediprintsiipi rakendada, tagades selliselt rakendumise ühtluse kogu riigis.

Samuti on ettepanekus nimetatud võimalus sätestatud VV poolt ettevalmistatud ja hetkel Riigikogu menetluses olevas kriminaalmenetluse koodeksi, karistusseadustiku ja väärteomenetluse seadustiku

RIIGIKONTROLL
Kuupäev Reg.nr
17.11.03 2-7.1-TA/03/1477-21

CC 000919

Justiitsministeerium
Tõnismägi 5A, 15191 TALLINN
Reg. nr 70000898
tel +372 620 8100
faks +372 620 8109
e-post: info@just.ee
www.just.ee
a/a 10002028029006
Eesti Ühispank

muutmise seaduse eelnõus (102 SE II), milles tehakse ettepanek oportuniteedipõhimõtte etteruttavaks rakendamiseks alates 01.01.04.

3. Ettepanek: Riigikontroll soovitab Vabariigi Valitsusel kindlasti jätkata prioriteetsete kuriteoliikide määratlemist, pannes seejuures justiits- ja siseministrile vastutuse selle eest, et prokuratuur ja politsei neid järgiksid.

Justiitsministeerium toetab ettepanekut ja hetkel on käsil vastava Vabariigi Valitsuse määruse või korralduse eelnõu ettevalmistustööd. Justiitsministeeriumis on loomisel Kriminaalpoliitika keskus, mille üheks ülesandeks jääks ka prioriteetidest kinnipidamise jälgimine prokuratuuri ja uurimisasutuste poolt.

4. Ettepanek: Riigikontroll soovitab justiitsministril algatada KrMS muutmine, loobudes nõudest saata avaldajale teade kriminaalmenetluse alustamisest. Kaaluda teatud kuriteoliikide – nt majanduskuritegude – puhul kodaniku avaldusele vastamise tähtaja pikendamist.

Justiitsministeerium toetab kriminaalmenetluse alustamise teate edastamisest loobumist ja esitab vastava muudatusettepaneku KrMS rakendamise seaduses. Avaldusele vastamise tähtaja pikendamise võimalust aga Justiitsministeerium ei toeta, sest auditile lisatud praktikute intervjuudest nähtuvalt seisneb alustamise või mittealustamise otsustamine vaid kuriteoteatega tutvumises, milleks on 10 päeva piisav.

5. Ettepanek: Loobuda tuleks läbiotsimismääruse koostamisest ning koondada kogu läbiotsimise õiguspärasuse hindamiseks vajalik teave läbiotsimise protokolli sissejuhatavasse ossa, mida läbiotsimisele allutatud isikule tutvustatakse. Korraldada prokuratuuri nõusoleku andmine viisil, mis ei eeldaks vältimatult prokuröri ja uurija kohtumist. Riigikontroll soovitab Justiitsministeeriumil analüüsida tõhususe seisukohalt ka teisi KrMS-s ette nähtud uurimistoiminguid, kus määrust ja protokolli dubleeritakse.

Läbiotsimine on kriminaalmenetluses üks raskemaid põhiõigustesse sekkumise viise, millele peab eelnema prokuratuuri poolt põhjalik kontroll ja mille järeldused kajastuks vastavas määruses, mis esitatakse isikutele enne toimingu algust. Seetõttu ei toeta Justiitsministeerium läbiotsimise määruse koostamise nõude kaotamist. Justiitsministeerium valmistab ette menetlejate töö hõlbustamiseks määruste ja protokollide ühtsed vormid, mille täitmine menetleja poolt ei peaks palju ajaressurssi võtma. Digitaalallkirja ja kriminaalmenetlusregistri käivitumisel on mõeldav ka prokuratuuri määruse edastamine elektrooniliselt, sest tagatud on hilisem seaduslikkuse kontroll, kes, millal ja millisel alusel uurimisasutusele läbiotsimise toimetamiseks loa andis. Auditile lisatud intervjuudest praktikutega nähtub, et ka kehtiv menetluskord ei ole neile takistuseks vajalike läbiotsimiste toimetamisel. Mõned prokurörid on vaid maininud, et kõige rohkem aega võtab vapipitsati leidmine asutusest, mis on töökorralduslik küsimus ja mille lahendamine on asutuse juhi pädevuses. Kui läbiotsimisega on nii kiire, et uurijal pole aega prokuröriga kohtuda, annab seadustik uurimisasutusele võimaluse toiming teha ka ilma prokuratuuri määruseta.

Justiitsministeerium analüüsis ka teisi auditis märgitud menetlusdokumentide kaotamise või ühendamise võimalusi. Vara ja posti- või telegraafisaadetise arestimise määruse koostab eeluurimiskohtunik, mistõttu ei ole põhjendatud selle dokumendi ühendamine hilisema protokolliga, mida koostab uurimisasutus. Võrdlusmaterjali võtmise määruse koostamine on kohustuslik vaid kolmel erandjuhul (§ 100 lg 2), mistõttu sellest loobumine ei ole põhjendatud. Laiba ametlikust matmiskohast väljakaevamise määrusega antakse linna- või vallavalitsusele korraldus matta laip uuesti ja taastada haud. Seega ei näe me hetkel võimalusi algatada KrMS muutmist.

LL 000399

6. Ettepanek: Riigikontroll soovitab justiitsministril algatada KrMS muutmine, millega loobutaks asitõendiks tunnistamise määrusest. Riigikontroll soovitab Justiits- ja Siseministeeriumil jälgida, et pärast KrMS jõustumist hakataks asitõendite vaatlust teostama vaid erandjuhtudel – siis, kui asitõendit on tõepoolest vaja uurida mingite tõendamiseks oluliste eritunnuste (nt kuriteojälgede) tuvastamiseks. Samuti soovitame Justiits- ja Siseministeeriumil jälgida, et pärast KrMS jõustumist lõpetataks äravõetud dokumentide ja rahatähtede pildistamine.

Justiitsministeerium toetab asitõendiks tunnistamise määruse kaotamist ja algatab sellekohase muudatuse KrMS rakendusseaduse eelnõus. Põhjendamatute uurimistoimingute tegemist saab edaspidi

vältida prokuratuur, kes hakkab kogu menetlust sisuliselt juhtima. Justiitsministeeriumis loodav Kriminaalpoliitika keskus võib analüüsida muuhulgas uurimistoimingute tõhusust kriminaalmenetluses ja selle tulemina esitada juhiseid nii prokuratuurile kui uurimisasutustele.

7. Ettepanek: Riigikontroll soovitab justiitsministril algatada KrMS muutmine, et loobutaks kohustusest *saata alati väljakutsutavale isikule kirjalik kutse. Riigikontroll soovitab Justiits- ja Siseministeeriumil* juurutada menetlusasutustes praktika, mille kohaselt kõik mahukamad ja olulisemad ülekuulamised salvestatakse ning arvutis koostatavasse protokolli kantakse tõendamiseks vajalikud ütlused kokkuvõtlikult. Riigikontroll soovitab justiitsministril kaaluda kaugülekuulamise võimaluste laiendamist telefoni ja videokonverentsi kõrval ka muudele (sh tuleviku) tehnoloogiatele.

Justiitsministeerium ei pea vajalikuks algatada KrMS muutmist, sest kutse edastamise regulatsioon on seadustikus senist kohtupraktikat silmas pidades piisavalt põhjendatud. KrMS § 165 lubab kiireloomulise kutse edastada nii telefoni, faksi kui muu sidevahendiga, mistõttu ei ole kirjaliku kutse edastamine obligatoorne. Justiitsministeerium toetab ettepanekut mahukate ülekuulamiste salvestamiseks, kuid selle juurutamine oleneb paljuski prokuratuuri ja uurimisasutuste tehnilisest valmisolekust. Kaugülekuulamiste võimaluste laienemine oleneb paljuski väljakujunevast kohtupraktikast, aga ka digitaalallkirja ellurakendumisest. Justiitsministeerium toetab võimaluste piires igati kõiki säästlikke kriminaalmenetluse läbiviimise tehnilisi lahendusi.

8. Ettepanek: Riigikontroll soovitab justiitsministril algatada KrMS muutmine, loobudes süüdistatava kaitsja kutsumisest prokuratuuri ja talle toimiku tutvustamisest. Prokuratuur peaks tegema kriminaaltoimikust koopia ja selle kaitsjale edastama. Kõigi pärast kohtueelse menetluse lõppu tehtud taotluste lahendamine tuleks jätta kohtumenetluse etappi.

Justiitsministeerium kaalus toimikute tutvustamise kõiki aspekte ja nõustub Riigikontrolli ettepanekuga, et *koopia tegemine on kõige ressursisäästlikum lahendus, mistõttu esitatakse vastav seadusemuudatus* KrMS rakendusseaduses. Taotluste esitamise osas konsulteeris Justiitsministeerium KrMS koostamise töögrupi liikmetega. Nende seisukoht on, kuna taotluste esitamine selles menetlusetapis on suhteliselt harv nähtus ja kohtute töökoormus on niigi piisavalt suur, siis ei nähta võimalust ja vajadust jätta taotluste rahuldamine kohtu otsustada. Justiitsministeerium nõustub esitatud seisukohaga ja ei algata vastavat seadusemuudatust.

Lugupidamisega

Ken-Marti Vaher
Minister

LL 000400

Dilaila Nahkur-Tammiksaar 611 3129
E-post: dilaila.nahkur@just.ee

SISEMINISTEERIUM

Hr Margus Kurm
Riigikontroll

Teie 29.09.2003 nr 2-7.1-TA/03/1476
Meie 04.11.2003 nr 9.1-5 /7911

Käesolevaga esitame Teile Siseministeeriumi seisukohad auditi "Kuritegude kohtueelne menetlus" kontrollaruandes esitatud ettepanekutele. Siseministeeriumi poolsed arvamused koostas Politseiamet.

1. Kriminaalmenetluse alustamine
Riigikontrolli ettepanek

Riigikontroll soovitab sätestada kriminaalmenetluse seadustikus lihtsustatud kohtueelse menetluse protseduuri koos dokumentidega loeteluga, mida uurimisasutus ja prokuratuur kohtule sel juhul esitama peavad. Dokumentide maht peaks olema tavamenetlusega võrreldes suhteliselt piiratud.

Seejuures peab muidugi olema tagatud süüdistatava inimõiguste kaitse.

Riigikontrolli arvates võiks identifitseeritud kahtlusalusega "pisikuritegu" menetleda järgmiselt:

• Kahtlustatava ja tunnistaja juuresolekul fikseeritakse sündmuskohal protokollis kuriteo tehiolud (toimepanemise aeg, koht, viis, tekitatud kahju, kahtlustatava isik), kuulatakse üle kahtlustatav ja tunnistajad ning võetakse kahtlustatavalt nõusolek, et asja menetletakse lihtsustatud korras.

• Dokumendid edastatakse kohe prokurörile, kes otsustab, kas menetleda asja tavakorras edasi, saata asi käskmenetluse korras kohtusse või lõpetada asi otstarbekuse põhimõtte alusel.

• Kohtusse saatmise korral korraldab prokurör süüdistatava varalise seisu väljaselgitamise (mida on vaja rahalise karistuse määramiseks) ning vajadusel tellib kahtlustatava isiku kohta kriminaalhooldusosakonnalt kohtueelse ettekande.

Politseiamet toetab ettepanekut.

SB 025902

RIIGIKONTROLL
Kuupäev Reg.nr
05.11.03 2-7.1-TA/03/1476-2

Pikk 61
15065 TALLINN
Reg. kood 70000562

Telefon (0) 612 5007
Telefon (0) 612 5008
Faks (0) 612 5087
E-post sisemin@sisemin.gov.ee

Konto 10002052565002
Eesti Ühispank
Kood 401

1.2. Menetlusprintsiibid
Riigikontrolli ettepanek

Riigikontroll soovitab *justiitsministril* kaaluda kriminaalmenetluse seadustiku §§-s 202 ja 203 sätestatud kriminaalmenetluse oportuniteediprintsiibi alusel lõpetamise õiguse andmist kohtuniku asemel prokurörile. Loomulikult tuleb seejuures tagada kannatanu õigus prokuröri otsus kohtus vaidlustada.

Riigikontrolli hinnangul ei ole sellise korralduse puhul põhjust karta prokuratuuri kui täidesaatva võimuorgani omavoli, kuna kriminaalmenetluse lõpetamine eeldab süüdistatava nõusolekut ning prokuröri otsust saab alati kohtus vaidlustada. Riigikontrollile teadaolevalt on selline süsteem kasutusel Rootsis ja Soomes, kus seda rakendatakse ulatuslikult.

Riigikontrolli hinnangul on võimalik nii kokku hoida kohtuistungi pidamise ja kohtumääruse koostamise kulud. Pisikuriteod, mis ei vaja täiendavat uurimist, moodustavad 10% kõikidest kohtus menetletud kriminaalasjadest.
Kui arvestada, et kohtunikul kulub asja läbivaatamiseks ja otsuse langetamiseks minimaalselt üks tund, siis saab kokku hoida *ca* 900 tundi kohtuniku tööaega ehk 120 000 krooni 15 eest ressurssi, mida saab kasutada teiste kriminaalasjade menetlemiseks.
Kokkuhoid oleks tegelikult veelgi suurem, kuna osal juhtudel kutsutakse kohtuistungile ka prokurör ja kaitsja, kulutades ühele asjale seega minimaalselt kolm töötundi.

Politseiamet toetab ettepanekut.

1.3. Prioriteetide määratlemine
Riigikontrolli ettepanekud

Riigikontroll soovitab *Vabariigi Valitsusel* kindlasti jätkata prioriteetsete kuriteoliikide määratlemist, *pannes seejuures justiits- ja siseministrile vastutuse selle eest, et prokuratuur ja politsei neid järgiksid.*

Piiratud ressursside tingimustes on prioriteetide seadmine ainus võimalus tagada riigiasutuste sihipärane tegevus, sest paratamatult ei ole võimalik saavutada korraga kõiki ühiskondlikke eesmärke.

Riigikontroll soovitab *Siseministeeriumil* analüüsida politseiasutustes kehtestatud motivatsioonisüsteeme ning tagada nende kooskõla Vabariigi Valitsuse kehtestatud prioriteetidega.

Politseiamet toetab ettepanekut. Tuleb siiski silmas pidada, et ka hetkel on määratletud prioriteetsed kuriteoliigid, kuid kehtiv seadusandlus ei anna politseile õigust keelduda prioriteetsete kuriteoliikide hulka mittekuuluvate kuritegude menetlemisest. Ka Kriminaalmenetluse seadustik (§ 193-194) ei anna alust keelduda kriminaalmenetluse alustamisest, viidates kuriteo prioriteetsusele. On küll antud võimalus lõpetada kriminaalmenetlus, kui puudub avalik menetlushuvi ja kui süü ei ole suur (§202) või karistuse ebaotstarbekuse tõttu (§ 203). Jutt on ikkagi

alustatud kriminaalmenetluse lõpetamisest, millises peab olemas olema kas kahtlustatav või süüdistatav,seega peab olema toimunud kriminaalmenetlus.

1.4. Teate saatmine kriminaalmenetluse alustamise kohta
Riigikontrolli ettepanekud

Riigikontroll soovitab *justiitsministri*l algatada kriminaalmenetluse seadustiku muutmine, loobudes nõudest saata avaldajale teade kriminaalmenetluse alustamisest. Samas tuleb jätta kohustuslikuks teate saatmine menetluse mittealustamise kohta.

Kaaluda teatud kuriteoliikide – nt majanduskuritegude – puhul kodaniku avaldusele vastamise tähtaja pikendamist.
Õiguskantsleril ei ole põhimõttelisi vastuväiteid sellele ettepanekule juhul, kui protsessiosalistele on tagatud alustatud menetlusest teadasaamine mõistliku aja jooksul.

Politseiamet toetab igati ettepanekut loobuda nõudest saata avaldajale teade kriminaalmenetluse alustamise kohta ning väljastada teade üksnes juhul, kui menetlust ei alustata.

2. Läbiotsimine ja asitõendite vormistamine
Riigikontrolli ettepanekud

Riigikontroll soovitab justiitsministril algatada kriminaalmenetluse seadustiku muutmine, tehes läbiotsimise korralduses alljärgnevad muudatused.

Loobuda tuleks läbiotsimismääruse koostamisest ning koondada kogu läbiotsimise õigus-pärasuse hindamiseks vajalik teave (läbiotsimise eesmärk ja põhjendus, allutatud isiku õigused, loa andnud prokuröri nimi jm) läbiotsimise protokolli sissejuhatavasse ossa, mida läbiotsimisele allutatud isikule tutvustatakse.

Selline korraldus võimaldab lühendada läbiotsimise ühte ajamahukamat protseduuri – protokolli koostamist. Samas ei vähendaks määrusest loobumine läbiotsimise kui haldustoimingu kontrollitavust, kuna selleks vajalik teave oleks läbiotsimisprotokollis. Pigem see hoopis parandaks protsessi jälgitavust, välistades näiteks vaidlused teemal, et määruses on üks asi (nt läbiotsimiskoht) sõnastatud ühtviisi, protokollis aga teisti.

Korraldada prokuratuuri nõusoleku (mis praegu väljendub sanktsioonis ja kriminaalmenetluse seadustiku järgi määruse koostamise kohustuses) andmine viisil, mis ei eeldaks vältimatult prokuröri ja uurija kohtumist.

Näiteks võiks prokurör fikseerida läbiotsimise eesmärgi, põhjenduse jm vajalikud tingimused elektroonilises kriminaalmenetlusregistris, tarviliku alusinfo saaks aga uurija saata prokurörile e-postiga või edastada telefonitsi. Uurija ja prokuröri

kohtumine toimuks vaid juhtudel, kui prokurör soovib tutvuda kõigi kriminaalasja materjalidega.

Läbiotsimise õiguspärasuse kontrollitavus sellise korralduse puhul isegi paraneks, kuna elektroonilise registri kanne on raskemini võltsitav kui paberdokument. Lisaks on tõenäoline, et prokuröri nõusoleku andmise lihtsustumisel väheneb märgatavalt ka nende läbiotsimiste hulk, mida prokuröriga eelnevalt üldse ei kooskõlastata (nn ettenägematud läbiotsimised).

Arvestades, et aastas tehakse ligikaudu paar tuhat läbiotsimist, võimaldaksid eelkirjeldatud muudatused kokku hoida *ca* 250 000 krooni väärtuses tööaega.

Riigikontroll soovitab *Justiitsministeeriumil* analüüsida tõhususe seisukohalt ka teisi kriminaalmenetluse seadustikus ette nähtud uurimistoiminguid, kus määrust ja protokolli dubleeritakse.

Meie esialgsel hinnangul võib sarnane probleem esineda veel vähemalt järgmiste toimingute puhul: vara arestimine, posti- või telegraafisaadetise arest ja varjatud läbivaatus, võrdlusmaterjali võtmine, laiba matmiskohast väljakaevamine.

Õiguskantsler rõhutab oma arvamuses, et põhiõiguste riive seaduslikkuse kontrollimiseks on vajalik, et läbiotsimise alus oleks fikseeritud enne uurimistoimingu läbiviimist.

Õiguskantsler rõhutab oma arvamuses, et läbiotsimiseks nõusoleku andmise puhul on oluline, et hiljem oleks võimalik tuvastada, milline prokurör, millal ja millistel tingimustel selle andis.

Politseiamet toetab õiguskantsleri seisukohta.

2.2. Asitõendite vormistamine
Riigikontrolli ettepanekud

Riigikontroll soovitab *justiitsministril* algatada kriminaalmenetluse seadustiku muutmine, millega loobutaks asitõendiks tunnistamise määrusest. Tuleks piirduda asitõendiks oleva objekti ja kriminaalasja seose märkimisega selle uurimistoimingu protokollis, mille käigus objekt ära võeti. Kui objekti seos kriminaalasjaga uurimise käigus täpsustub, on seda võimalik näidata kohtueelse menetluse kokkuvõttes ja/või süüdistusaktis, milles tuleb nagunii anda kõigi tõendite loetelu.
Ka asitõendi hoiukohta on võimalik ja mõistlik näidata kohtueelse menetluse kokkuvõttes, kriminaalasja kohtusse saatmisel aga süüdistusaktis. Kui kriminaalasjas on asitõendeid palju või on menetlejal muul põhjusel vaja pidada asitõendite üle jooksvat arvestust, võib seda teha kriminaalmenetlusregistri rakenduse abil.

Riigikontroll soovitab *Justiits- ja Siseministeeriumil* jälgida, et pärast kriminaalmenetluse seadustiku jõustumist hakataks asitõendite vaatlust teostama vaid erandjuhtudel – siis, kui asitõendit on tõepoolest vaja uurida mingite tõendamiseks oluliste eritunnuste (nt kuriteojälgede) tuvastamiseks. Üldjuhul tuleks aga asitõendid identifitseerimiseks vajaliku täpsusega fikseerida juba nende äravõtmise aluseks olevas protokollis, neid pildistada ja lisada fotod protokollile.

Riigikontroll näeb ohtu, et ilma ministeeriumide järelevalveta võib jätkuda praegune praktika, kus pikki ja sisulise väärtuseta vaatlusprotokolle koostatakse kõigi asitõendite kohta, sh rahatähed ja dokumendid.

Samuti soovitame *Justiits- ja Siseministeeriumil* jälgida, et pärast kriminaalmenetluse seadustiku jõustumist lõpetataks äravõetud dokumentide ja rahatähtede pildistamine. Riigikontroll on seisukohal, et need tuleb lihtsalt vigastamatult toimikusse köita. Turvalisuse kaalutlustel võib dokumentaaltõendeid ka kopeerida, hoides originaale sarnaselt esemeliste asitõenditega toimikust eraldi.

Politseiamet nõustub Riigikontrolli ettepanekuga.

3. Ülekuulamine
Riigikontrolli ettepanekud

Riigikontroll soovitab *justiitsministril* algatada kriminaalmenetluse seadustiku muutmine, et loobutaks kohustusest saata alati väljakutsutavale isikule kirjalik kutse. Kutse tuleks saata vaid juhul, kui menetlejal on alust arvata, et isik ei tule kohale, mistõttu võib osutuda vajalikuks sundtoomine või trahvimine.
Riigikontroll usub, et suurima tõenäosusega tulevad inimesed menetleja juurde siis, kui viimane võtab nendega telefoni või e-posti vahendusel ühendust ja lepib ülekuulamise aja kokku. Teatud juhtudel võib aga menetlejal olla otstarbekas ise tunnistaja või kannatanu juurde sõita.

Riigikontroll soovitab *Justiits- ja Siseministeeriumil* juurutada menetlusasutustes praktika, mille kohaselt kõik mahukamad ja olulisemad ülekuulamised salvestatakse ning arvutis koostatavasse protokolli kantakse tõendamiseks vajalikud ütlused kokkuvõtlikult. Selline korraldus võimaldaks ühelt poolt hoida kokku protokollide koostamisele ja lugemisele kuluvat aega, teisalt aga tagaks võimaluse ülekuulamisel öeldut vajadusel sõna-sõnalise täpsusega kontrollida.

Riigikontroll soovitab *justiitsministril* kaaluda kaugülekuulamise võimaluste laiendamist telefoni ja videokonverentsi kõrval ka muudele (sh tuleviku) tehnoloogiatele. Näiteks võiks teatud juhtudel kuulata tunnistajaid ja/või kannatanuid üle e-posti teel.

Politseiamet nõustub ettepanekuga.

4.1. Kriminaaltoimiku sisu ja köitmine
Riigikontrolli ettepanekud

Riigikontroll soovitab *Politseiametil* muuta kriminaaltoimiku sisu, struktuuri ja köitmist järgmiselt:

Loobuda koostamast ja kriminaaltoimikusse lisamast selliseid dokumente, mida menetlusosalised otsuste langetamisel ei vaja.
Selleks peaks *Politseiamet koostöös prokuratuuri ja kohtutega* kaardistama menetlejate infovajadused, analüüsima kriminaaltoimiku sisu, dokumentide

koostamisele kuluvat aja- ja rahakulu ning selle suhet info väärtusega. Analüüsi tulemusel tuleks läbi vaadata õigusaktid, suunised ja menetlejate tööharjumused ning viia ellu vajalikud muudatused.
Näiteks ei peaks kriminaaltoimikus sisalduma varasemad kohtuotsused. Kuna kohtunikud saavad kohtuotsused ise kätte ja uurijatele piisab sageli karistusregistri andmetest, siis väheneks kohtu arhivaaride ja kantseleitöötajate töökoormus ning uurija ei raiskaks aega kohtuarhiivis käimisele.

Selgituseks:

Kriminaaltoimiku sisu osas on senine praktika väljakujunenud lähtudes põhimõttest, et politsei kui kohtueelne menetleja kogub kriminaaltoimikusse võimalikult palju materjale, millised võimaldavad kohtul langetada otsuse. Nii on kehtiva Kriminaalmenetluse koodeksi sätetete kohaselt kohtueelne menetleja kohustatud lisama kriminaalasja materjalidele teatise süüdistatava keskmise päevasissetuleku kohta juhuks,kui kohus otsustab karistada kohtualust rahalise karistusega. Erandeid seadus ette ei näe ning teatis süüdistatava keskmise päevasissetuleku lisatakse kriminaalasja materjalidele ka näiteks mõrvas süüdistatavate isikute kriminaalasjades. Kuivõrd teatise lisamise nõue tuleneb seadusest, siis tuleb kohtueelsel menetlejal seda ka tingimusteta täita.

Varasemate kohtuotsuste lisamist kriminaalasjale on prokuratuur põhjendanud vajadusega koguda süüdistatavate kohta võimalikult palju iseloomustavat materjali ning see nõue on mõningatel juhtudel ka täiesti põhjendatud. Kohtuotsustest saab informatsiooni varasemate karistuste korral kuritegude toimepanemise iseloomust (näit. vägivalla kasutamise viis, kuritegude toimepanemine grupis liidrina,kaasajooksikuna jne.jne), süüdistatava enda suhtumisest kuritegude toimepanemisse varasemalt (näit. tunnistas täielikult oma süüd, eitas igati kuritegude toimepanemist ka kuriteo toimepanemise tõendatuse puhul jne.)
Olles põhimõtteliselt nõus ettepanekuga mitte lisada kriminaalasja materjalidele varasemaid kohtuotsuseid, ei saa täies mahus nõustuda väitega, et kohtunikud saavad ise kohtuotsused kätte. Kohtulahendite registrist on võimalik leida kohtuotsuseid alates oktoobrist 2000.a., varasemate kohtuotsuste puhul on vajalik siiski pöörduda päringuga otsuse teinud kohtu (kohtu arhiivi) poole.

Mis puudutab nõudekirjade koostamist ning lisamist kriminaalasjadele, siis on selge, et nende köitmine kriminaaltoimikusse on vajalik üksnes juhul, kui menetleja peab vajalikuks kriminaalasjas tõendamise seisukohalt näidata, et uurimine on ühe või teise asjaolu väljaselgitamiseks päringuid teostanud, kuid ei ole saanud vastust.

Saatekirjade lisamine kriminaalasjale on osutunud vajalikuks senises menetluspraktikas,kuna kehtiva Kriminaalmenetluse koodeksi kohaselt on eeluurimiseks ette nähtud kindel tähtaeg. Saatekirjad kriminaalasja liikumisest ühelt uurimisasutuselt teisele annavad infot ka eeluurimiseks kulutatud aja kohta.
Samuti on senises praktikas nõude-ja saatekirjade lisamist kriminaalasjadesse peetud oluliseks, kuna need näitavad, millist tööd on menetleja kriminaalasjas teinud; kas ta on välja selgitanud kõik tõendamiseks vajalikud asjaolud, millal menetleja on teostanud päringud – kas menetlus on teostatud läbimõeldult ja plaanipäraselt või on tegemist eeluurimise venitamisega. Mis puudutab

ressursimahukust, siis saatekirjade lisamine kriminaalasjale olulist kulu ei peaks tekitama, kuivõrd kirjade väljastamisega iseenesest on posti-ja paberikulu näol ressurssi juba kulutatud. Ilma päringuteta (nõude- ja saatekirjadeta) menetlust teostada ei saa.
Samal ajal on selge, et otsuse langetamise seisukohalt saatekirjadel reeglina sisulist tähtsust ei ole. On mõeldav hoida nõude-ja saatekirju asjaajamistalituses, kust neid vajadusel saab välja nõuda.

Kriminaaltoimiku sisu (dokumentide järjestus ja maht) osas on kohtueelne menetleja vaba otsustama seni, kuni on kogutud kõik tõendamiseks vajalik. Kas menetleja koostab toimiku lähtudes kronoloogiliselt järjestusest või mingil muul viisil, ei ole seadusandlusega reguleeritud ja tõenäoliselt ei olegi see vajalik. Praktikas esineb etteheiteid toimiku koostamise osas harva.

Kriminaalmenetluse seadustiku jõustumisel muutub prokuröri roll menetluses senisest märksa olulisemaks. Kui hetkel kehtiva kriminaalmenetluse koodeksi kohaselt kinnitab prokurör menetleja poolt koostatud süüdistuskokkuvõtte ning edastab kriminaalasja kohtusse ning mingeid dokumente kriminaalasjale ei lisa, siis alates 01. juulist 2004.a. on prokuröril vaja ka ise kriminaalasja materjale köita. On selge, et prokurör kui uurimisjuht otsustab, millised dokumendid peavad kriminaalasjas tingitamata sisalduma ning milliste olemasolu ei ole vajalik. Seega jääb politsei kui kohtueelse menetleja otsustusala suhteliselt piiratuks ning tuleneb otseselt prokuröri korraldustest.

4.2. Kriminaaltoimiku tutvustamine
Riigikontrolli ettepanekud

Riigikontroll soovitab *justiitsministril* algatada kriminaalmenetluse seadustiku muutmine, tehes toimiku tutvustamise korralduses alljärgnevad muudatused.

Loobuda tuleks süüdistatava kaitsja kutsumisest prokuratuuri ja talle toimiku tutvustamisest.
Prokuratuur peaks tegema kriminaaltoimikust koopia ja selle kaitsjale edastama. Samas peab kaitsjal olema õigus võrrelda koopiat originaaliga ja tutvuda toimiku lisadega (asitõendid, heli- ja videosalvestised jms).
Riigikontrolli hinnangul on toimikute kopeerimine tutvustamisest odavam. Aastas tutvustatakse *ca* 10 000 keskmiselt 200-leheküljelist toimikut, mille tutvustamine võtab aega keskmiselt 3 tundi. Tutvustamisele kulub 3 150 000 krooni väärtuses (105 krooni tund) prokuröride tööaega, lisaks riigi kulutused koopiate tegemisele kaitsjatele ja kutsete saatmisele.
Võttes aluseks kopeerimisteenust pakkuvate ettevõtete hinnakirjad, maksaks toimikute kopeeri-mine 1 200 000 krooni (60 senti leht), millele lisandub köitekulu 400 000 krooni (40 krooni tk).
Kokku maksaks toimikute kopeerimine ja köitmine 1 600 000 krooni, mis on tutvustamisest 1 550 000 krooni võrra odavam.

• Kõigi pärast kohtueelse menetluse lõppu tehtud taotluste lahendamine tuleks jätta kohtu-menetluse etappi.

Riigikontrolli ettepanekutest tulenevalt saab prokurör pärast kohtueelse menetluse lõpuleviimist kohe koostada süüdistusakti ja saata kriminaalasja kohtusse, ilma et ta peaks ootama süüdistatava kaitsja, tunnistaja või tsiviilkostja järele ning kulutama aega taotluste lahendamisele kohtueelse menetluse etapis.

Õiguskantsler rõhutas seda ettepanekut kommenteerides, et kaitsjal peab säilima õigus tutvuda ka toimiku originaaliga ja toimiku lisadega. Selle ettepaneku sisu kooskõla kohta põhiseadusega õiguskantsler hinnangut ei andnud, rõhutades, et taotluste esitamise võimalus enne süüdistusakti koostamist on suunatud kohtueelse uurimise täiuslikkuse ja objektiivsuse tagamisele. Seega muudaks ettepanek oluliselt kohtueelse ja kohtumenetluse vahelist tasakaalu – vähendades kohtueelse uurimise inkvisitsioonilist iseloomu.

Politseiametil ei ole vastuväiteid.

Lugupidamisega

Kalev Timberg
Sisejulgeoleku asekantsler

Knut Klais 612 5139
Knut.klais@sisemin.gov.ee