Kuritegude kohtueelne menetlemine

KONTROLLIARUANNE

nr 2-5/03/133
21.11.2003

Kuritegude kohtueelne menetlemine

Tallinn 2003

Kokkuvõte

1. juulil 2004 rakenduv uus kriminaalmenetluse seadustik võimaldab võrreldes senise kriminaalmenetluse koodeksiga menetlust kiirendada – seda tänu bürokraatlikkuse vähenemisele ja oportuniteediprintsiibi rakendamisele. Kohtueelses menetluses tuleb vormistada vähem dokumente, mis võimaldab kokku hoida nii politseiametniku, prokuröri kui ka kohtuniku tööaega ja kantseleikulusid.

Uue seadustikuga kaasnevate positiivsete muutuste kõrval on selles siiski ka kitsaskohti, mille kõrvaldamine võimaldaks kriminaalasju veelgi tõhusamalt menetleda. Käesolev aruanne keskendubki nendele kitsaskohtadele.

Olulisemad tähelepanekud

Menetluse alustamine

Kriminaalmenetluse alustamisest on kujunenud üks problemaatilisemaid nähtusi kogu protsessis. Uurimist alustatakse reeglina ühesuguse skeemi alusel, olgu siis tegu kommivarguse või mõrvaga. Kuna toimivaid prioriteete pole, tuleb alustada kõigi kuritegude uurimist ja neid kõiki korraga ka menetleda. Politsei preemiapunktide süsteem ei arvesta prioriteete ja ka prokuröride seas ei ole ses suhtes ühist arusaama. Seni pole võimalik lõpetada väikese kahjuga kuritegude menetlemist oportuniteediprintsiibi alusel. Ligi 20% kuritegudest ei vaja täiendavat uurimist (kahju on väike, kurjategija on tabatud ja tunnistab oma süüd), kuid ka neil juhtudel kestab kohtueelne menetlus vähemalt 15 päeva ja koostatakse 25-leheküljeline toimik. Nii on uurijate töökoormus suur ja kriminaalasjade sisuliseks uurimiseks jääb vähe aega.

Läbiotsimine

Kriminaalmenetluse seadustik kaotab mitmed dubleerimised menetlustoimingutes. Seda enam huvitas Riigikontrolli, kui põhjendatud on seadustiku nõue koostada läbiotsimise puhul nii määrus kui ka protokoll. Selgus, et määruse ja sellele loa andmise protsess võtab paremal juhul ligi tunni, umbes kolmandikul juhtudel ei tutvu prokurör toimikuga ja sanktsioon jääb andmata vaid 2% taotlustele. Seega ei ole Riigikontrolli hinnangul kirjaliku määruse olemasolu ka läbiotsimise puhul tihti põhjendatud.

Asitõendite vormistamine

Riigikontrolli hinnangul ei ole mingit mõtet määrusel, millega ese tunnistatakse asitõendiks, kuna asitõendid märgitakse menetlustoimingu protokolli. Asitõendi vaatlemine ei täida oma peamist eesmärki (identifitseerimine) ning ka iseloomustamise eesmärgil pole see põhjendatud, sest praktiliselt kõiki asitõendeid saab vajadusel vahetult vaadelda. Eraldi oli auditis vaatluse all dokumentide ja rahatähtede pildistamine ja kirjeldamine, mida suur osa küsitletud prokuröridest ja kohtunikest pidas tarbetuks.

Ülekuulamine

Kirjalik kutse ülekuulamisele on tihti vaid formaalsus, mida ei väärtusta ei prokurörid ega kohtunikud. Ülekuulamise enda puhul häirisid prokuröre ja kohtunikke sageli pikad ja sisutühjad protokollid.

Kriminaaltoimik ja selle tutvustamine

Koodeks ja seadustik sätestavad vähestel juhtudel, millised dokumendid ja materjalid peavad kriminaaltoimikus sisalduma või ei tohi seal olla, jättes seega uurijale, prokurörile ja kohtunikule vabad käed toimiku kujundamisel. Analüüs näitas, et toimikutes leidub hulk dokumente, mida prokurörid või kohtunikud vajalikuks ei pea. Eri hinnanguil saaks kriminaalasja kontrollitavust või tõendatust kahjustamata vähendada toimikute mahtu umbes poole võrra. Samuti on aegunud toimikute köitmise süsteem, mis teeb keerukaks toimikute hilisema töötlemise.

Kriminaaltoimiku tutvustamise ajakulu sõltub kriminaalasja mahust ja keerukusest. Selgus, et üheepisoodilise toimiku tutvustamine ühele tutvujale võtab aega kuni 16 tundi (üldjuhul 2–6 tundi) ja mitmeepisoodiline kuni 32 tundi (üldjuhul 8–16 tundi). Kannatanud ja tunnistajad toimikuga reeglina tutvumas ei käi. Süüdistuskokkuvõtet muudetakse pärast tutvustamist esitatud taotluste lahendamist harva.

Olulisemad ettepanekud ja ministrite vastused

Kriminaalmenetluse alustamine

Riigikontroll soovitas seadustikus sätestada võimalus menetleda pisikuritegusid lihtsustatud kohtueelse menetluse korras. Samuti soovitas Riigikontroll anda prokurörile teatud juhtudel õigus kuriteo uurimine lõpetada. Vabariigi Valitsus peaks jätkama prioriteetsete kuriteoliikide määratlemist ja tagama nende järgimise.

Justiitsminister ei nõustunud ettepanekuga sätestada lihtsustatud kohtueelne menetlus pisikuritegude menetlemiseks, kuna venimise põhjused seisnevad ebapiisavas koostöös prokuratuuri ja politsei vahel, mitte kehtivas koodeksis. Teiste ettepanekutega oli minister sisuliselt nõus.

Siseminister nõustus kõikide ettepanekutega.

Riigikontroll aktsepteerib justiitsministeeriumi seisukohta, kui koolituste ja koostöö tõhustamise najal on pisikuritegude puhul võimalik saavutada kohtueelse menetluse kiire läbiviimine.

Läbiotsimine

Läbiotsimise puhul pidas Riigikontroll mõistlikuks loobuda määruse koostamise nõudest (kogu selles sisalduva info võib koondada läbiotsimise protokolli). Samuti ei peaks läbiotsimisloa andmine vältimatult eeldama prokuröri ja uurija kohtumist.

Siseministril ettepanekule vastuväiteid ei olnud. Justiitsminister ei pidanud võimalikuks läbiotsimise määrusest loobuda, kuna vastasel juhul pole tagatud hilisem seaduslikkuse kontroll. Siiski ei välistatud lihtsustatud protseduuri tulevikus, kui rakenduvad digitaalallkiri ja kriminaalmenetlusregister.

Riigikontroll aktsepteerib justiitsministri põhjendusi, sest toimiva kriminaalmenetlusregistrita ei ole läbiotsimismääruse kaotamine mõeldav.

Asitõendid

Riigikontrolli hinnangul tuleks loobuda nii asitõendiks tunnistamise määruse kui ka asitõendi vaatluse nõudest. Viimast tuleks teostada vaid erandjuhtudel, kui mingite eritunnuste tuvastamiseks ei tehta mõnda muud toimingut (eelkõige ekspertiisi). Mingil juhul ei ole põhjendatud dokumentide ja rahatähtede kirjeldamine või pildistamine pelgalt vaatluse eesmärgil.

Nii justiits- kui siseminister nõustus Riigikontrolli ettepanekutega.

Ülekuulamine

Riigikontroll soovitas loobuda kohustusest saata kirjalik kutse ülekuulamisele. Uurijatel tuleks senisest aktiivsemalt ülekuulatavatega suhelda, mh ka ise ülekuulatava juures käia. Arvutil koostatavasse ülekuulamisprotokolli tuleks kokkuvõtlikult märkida ainult kriminaalasja seisukohast olulised ütlused, kõik tähtsamad ülekuulamised tuleks salvestada. Laiendada võiks ka nn kaugülekuulamise võimalusi.

Justiitsministri arvates on kutse edastamise regulatsioon piisavalt põhjendatud, mistõttu pole vaja seadustikku muuta. Ülejäänud ettepanekutega olid nii justiits- kui siseminister nõus.

Riigikontroll ei nõustu justiitsministri seisukohaga, kuna audit näitas selgelt, et senine kutse edastamise regulatsioon (mis on üsna sarnane seadustikus sätestatuga) on kujundanud uurijate seas valdava arusaama kirjaliku kutse kohustuslikkusest.

Kriminaaltoimik ja selle tutvustamine

Riigikontrolli soovitas menetluspooltel (politsei, prokuratuur ja kohus) kokku leppida, milliseid dokumente ja missuguse ülesehitusega kriminaaltoimikusse koondada, ning moderniseerida toimikute köitmine. Kohtueelse menetluse lõpus tehtavate taotluste lahendamise võiks edasi lükata kohtumenetluse etappi, et prokurör saaks 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.

Justiitsminister ei nõustunud viimatimainitud ettepanekuga, sest see tähendaks kohtute töökoormuse kasvu. Ülejäänud ettepanekutega oli justiitsminister nõus.

Siseminister nõustus kõikide ettepanekutega.

Riigikontroll jääb oma ettepaneku juurde. Kuna kohtueelse menetluse etapi lõpus esitatud taotlused muudavad kriminaalasju harva, on mõistlikum menetleda neid kohtumenetluse käigus. Sellega lüheneks kõikide kriminaalasjade kohtueelse menetluse etapp.

Sisukord

SISSEJUHATUS **6**

Auditi lähtekohad **6**

Auditi teostus **7**

1. KRIMINAALMENETLUSE ALUSTAMINE **8**

1.1. Identifitseeritud kahtlusalusega "pisikuriteod" **9**

1.2. Menetlusprintsiibid **11**

1.3. Prioriteetide määratlemine **13**

1.4. Teate saatmine kriminaalmenetluse alustamise kohta **14**

2. LÄBIOTSIMINE JA ASITÕENDITE VORMISTAMINE **16**

2.1. Läbiotsimine **16**

2.2. Asitõendite vormistamine **19**

3. ÜLEKUULAMINE **22**

4. KRIMINAALTOIMIKU KOOSTAMINE JA TUTVUSTAMINE **25**

4.1. Kriminaaltoimiku sisu ja köitmine **25**

4.2. Kriminaaltoimiku tutvustamine **28**

LISA **31**

1. Dokumendi koostamise ajakulu **31**

2. Dokumentide rakendamine otsuse langetamisel **32**

3. Auditeerimise metoodika **34**

ÕIGUSKANTSLERI HINNANG **35**

JUSTIITSMINISTRI VASTUS **43**

SISEMINISTRI VASTUS **46**

Sissejuhatus

Auditi eesmärk oli välja tuua konkreetsed tegevused kohtueelses kriminaalmenetluses, mis pole vajalikud kuriteo tõendamiseks, inimõiguste alusetu piiramise riski maandamiseks või juhtimiskontrolli tagamiseks, ning teha ettepanekuid kriminaalprotsessi tõhustamiseks.

Auditi eesmärgiks ei olnud anda täielikku ülevaadet põhjendamatute ressursikulude kohta kohtueelses kriminaalmenetluses, vaid keskenduti üksikutele kriminaalmenetluse etappidele, mis valiti välja auditi eelselgituse käigus koostöös prokuratuuri ja politsei esindajatega.

Auditiaruanne annab Riigikogule infot kohtueelse kriminaalmenetluse sammude kohta, mida on Riigikontrolli hinnangul võimalik läbi viia tõhusamalt, ning sisaldab ettepanekuid kriminaalmenetluse seadustiku ja sellega seotud õigusaktide muutmiseks, parandamiseks ja täiendamiseks.

Auditeeritud asutusteks olid asutused justiitsministri (prokuratuur ja kohtud) ja siseministri (Politseiamet) valitsemisalas.

Audit hõlmas ajavahemikku 2001–2003.

Auditi lähtekohad

Kriminaalmenetlus peab olema:

- ökonoomne – menetlus ei tohi põhjustada riigile ebaotstarbekalt suuri kulutusi;
- tõhus – olemasolevate ressurssidega lahendatakse võimalikult palju kriminaalasju;
- mõjus – piiratud ressursse kasutatakse nii, et riigi õiguskorda positiivses suunas mõjutada ja kuritegevust võimalikult palju vähendada.

Mida kiiremini kriminaalasi kohtulahendini jõuab, seda vähem kulutab riik sellele aega ja seda mõjusam on ka karistus (kuna kuriteo ja karistuse seos on vahetum). Vabanenud ajaressurssi on võimalik kasutada uute kriminaalasjade menetlemiseks. Mõjususe seisukohalt tuleb eelisjärjekorras menetleda neid kriminaalasju, mille lahendamine annab kõige suurema ühiskondliku mõju. Seega on põhieesmärk saavutada prioriteetsete kuriteoliikide võimalikult kiire menetlemine.

Lisaks tuleb tunnustada ja austada iga kodaniku õigust kriminaalmenetlusele mõistliku aja jooksul. Kui õiguskaitsesüsteem ei täida talle pandud ootusi, kahaneb tõenäoliselt tema usaldusväärsus ja riivatakse ka kodaniku õiglustunnet. Ka Euroopa inimõiguste konventsioon näeb ette igaühe õiguse oma kohtuasja lahendamisele mõistliku aja jooksul.

Eestis oli 2001. aastal kohtueelse menetluse pikkus keskmiselt 144 päeva (4,8 kuud) ja kohtumenetluse pikkus keskmiselt 111 päeva (3,7 kuud) – kokku kestis kriminaalmenetlus seega 255 päeva (8,5 kuud). 2001. aastal alustati Eestis 63 364 uut kriminaalasja. Sisulise lahendini maa- ja linnakohtutes jõudis samal aastal 8 237 kriminaalasja ehk 13% alustatud kriminaalasjadest. Politseiamet, prokuratuur ja kohtud kulutasid 2001. aastal riigieelarvest *ca* 1 mld krooni.

12.02.2003 vastu võetud ja 01.07.2004 rakenduv uus kriminaalmenetluse seadustik (edaspidi ka *seadustik*, *KrMS*) võimaldab võrreldes senise kriminaalmenetluse koodeksiga (edaspidi ka *koodeks*, *KrMK*) kriminaalmenetlust kiirendada, seda tänu bürokraatlikkuse vähendamisele ja oportuniteedi-printsiibi rakendamisele (on antud suurem vabadus otsustada, milliseid kriminaalasju üldse menetleda).

Kohtueelses menetluses väheneb dokumentide hulk, mis võimaldab kokku hoida nii politseiametniku, prokuröri kui ka kohtuniku tööaega ja kantseleikulusid. Näiteks kaovad mitmesugused määrused – oma menetlusse võtmise määrus, kannatanuks tunnistamise määrus, süüdistatavaks tunnistamise määrus jm. Veelgi olulisem on loobumine kohtueelse menetluse tähtaegade sätestamisest, mille otstarbekus on niikuinii küsitav olnud. Selmet koostada menetlustähtaegade pikendamistaotlusi, saab ametnik sisulist tööd teha. Samuti on suurem tähelepanu lihtmenetlustel.

Uues seadustikus on positiivse kõrval siiski ka kitsaskohti, mille kõrvaldamine võimaldaks kriminaalasju veelgi tõhusamalt menetleda. Käesolev aruanne keskendubki nendele kitsaskohtadele.

Auditi teostus

Auditi ettevalmistavas etapis kaardistasid audiitorid kriminaalmenetluse koodeksi analüüsi tulemusena järgmised kriminaalmenetluse etapid (v.a kindlad kohtumenetluse etapid): kriminaalmenetluse alustamine ja esimesed toimingud; jälitustegevus; uurimine; tõendid ja asitõendid; ekspertiis; kaitsja määramine, kaebused ja avaldused; tõkendid ja kinnipidamine; kohtueelse menetluse lõpuleviimine, sh peatamine, lõpetamine ja tutvustamine; süüdistamine; süüdistuskokkuvõte; sunnivahendid, sh rahatrahvid ja sundtoomised; kiirmenetlus; lihtmenetlus; erasüüdistusmenetlus.

Selgitamaks vajadust neid etappe auditeerida tegi Riigikontroll intervjuusid mitmete politseiametnike ja prokuröridega, sh asutuse tippjuhtidega. Kriminaalmenetluse etapi toimingute vajalikkust hinnates lähtuti kolmest aspektist – toimingu tõendiväärtus, inimõiguste kaitse ja kontrolliväärtus. Intervjuude koondtulemused vaadati läbi fookusgrupis ning otsustati auditeerida järgmisi etappe: kriminaalmenetluse alustamine politseis; menetluse alustamine prokuratuuris; läbiotsimine; asitõendite kogumine ja vormistamine; ülekuulamine, vastastamine ja ütluste seostamine olustikuga; isiku tuvastamine; kinnipidamine, vahistamine ja vahi alt vabastamine; kriminaaltoimiku tutvustamine, koostamise viis ja sisu.

Auditi läbiviimise metoodika on lisas 3.

Käesolevas aruandes on keskendutud kriminaalmenetluse alustamisele, läbiotsimisele, asitõendite vormistamisele, ülekuulamisele, kriminaaltoimiku tutvustamisele, koostamise viisile ja sisule.

Auditi viisid läbi Riigikontrolli tulemusauditi osakonna vanemaudiitorid Dag Ainsoo ja Jaanus Kasendi ning audiitor Janno Veskimets. Ettepanekud, mis on seotud inimõiguste arvestamisega, esitas Riigikontroll hindamiseks Õiguskantsleri Kantseleile. Vastavalt saadud arvamusele (vt lisa 4) korrigeeris Riigikontroll oma ettepanekuid.

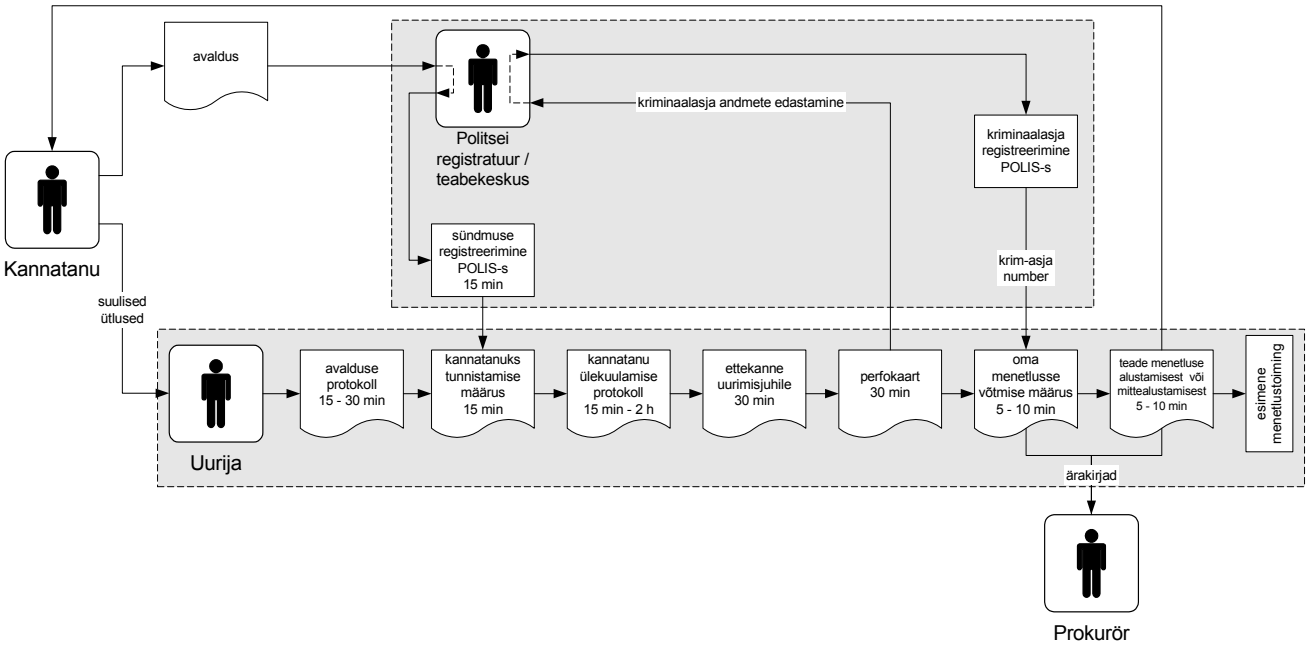
1. Kriminaalmenetluse alustamine

Toimingud kriminaalmenetluse alustamisel mõjutavad suuresti kogu ülejäänud kriminaalprotsessi ja selle tõhusust. Ühelt poolt on oluline esialgse info kogumine, millest sõltub kogu järgneva menetluse kiirus ja kvaliteet, teiselt poolt on tähtis menetluse alguses tehtav otsus, milline käik kriminaalasja menetlemisele anda – kas saata kohe prokuratuuri, lõpetada oportuniteediprintsiibi alusel või võtta kuritegu menetlusse eelisjärjekorras. Eesmärgiks on optimeerida justiitsahela kasutuses olevaid piiratud ressursse ning seeläbi keskenduda prioriteetsete kuritegude uurimisele.

Ülevaade kriminaalmenetluse alustamise korraldusest

Kriminaalmenetluse alustamise protseduur on toodud joonisel.[1] Kõik sündmused, millel võivad olla kuriteo tunnused, registreerib politseiametnik andmebaasis (POLIS). Kümne päeva jooksul alates kodaniku avalduse esitamisest peab politseiametnik otsustama, kas kriminaalmenetlust alustada või mitte. Iga sündmuse kohta, milles esinevad kuriteotunnused, peab alustama kriminaalmenetlust.

Joonis 1. Kriminaalmenetluse alustamine[2]



Konkreetse kannatanu olemasolu korral tehakse kannatanuks tunnistamise määrus ja kuulatakse ta üle ning koostatakse ülekuulamise protokoll (kannatanut võib üle kuulata ka pärast kriminaalmenetluse ametlikku alustamist). Mõnedes prefektuurides teeb politseiametnik toimunud sündmuse kohta ka ettekande uurimisjuhile või osakonna juhatajale. Kriminaalmenetlust alustades koostab uurija oma menetlusse võtmise määruse ning saadab kodanikule ja prokurörile teate menetluse alustamise kohta (teade saadetakse ka mittealustamise puhul). Samuti kantakse info kriminaalmenetluse alustamise kohta perfokaartidele teabeosakondade tarvis ja politsei andmebaasi POLIS. Kriminaalmenetlus algab kriminaalmenetluse koodeksi kohaselt esimese uurimis- või muu menetlustoiminguga.

Uus seadustik muudab menetluse alustamise lihtsamaks – ei pea vormistama kannatanu ülekuulamise protokolli, kannatanuks tunnistamise määrust ega oma menetlusse võtmise määrust. Samuti võimaldab seadustik lähtuda otstarbekuse (oportuniteedi) printsiibist ehk lõpetada kriminaalmenetlus avaliku menetlushuvi puudumisel, kui isiku süü ei ole suur – ka juhul, kui sündmusel esinevad kuriteo tunnused.

Peatükk ei keskendu mitte niivõrd kriminaalmenetluse alustamisel läbi viidavatele toimingutele, vaid peamiselt otsustele, mis tuleks kriminaalasja alustades vastu võtta, et maksimeerida menetluse ökonoomsust, tõhusust ja mõju.

---

[1] Kõik aruande joonised esitavad üldise skeemi, kuna üksikuid toiminguid sooritatakse eri asutustes erinevalt.
[2] Aruandes esitatud arvestuslikud ajakulud põhinevad auditis läbi töötatud menetlusdokumentidel ning nende põhjal läbi viidud intervjuudel uurijate ja prokuröridega.

1.1. Identifitseeritud kahtlusalusega "pisikuriteod"

Suur osa kuritegudest on identifitseeritud kahtlusalusega bagatelldeliktid ehk väheolulised õigusrikkumised[3]. Kuna sellised kuriteod on üldiselt vähekomplitseeritud, saab need pärast tehiolude[4] selgitamist saata suhteliselt kiiresti kohtusse ja suunata ressursid prioriteetsete kuritegude uurimisele. Samuti on oluline, et prioriteetsete kuriteoliikide kõrval saaksid ka mitteprioriteetsed kuriteod lahenduse mõistliku aja jooksul.

Kehtiv regulatsioon

Tulenevalt õigusaktidest tuleb kohtueelne menetlus läbi viia alati täpselt samasuguste protseduurireeglite alusel: iga kriminaalasja kohta peab uurija tegema kindlaksmääratud protseduurid ja dokumendid ning menetluse lõppedes esitama prokurörile seaduses ette nähtud dokumendid (nt süüdistuskokkuvõte koos lisadega (KrMK §§ 174, 175)). Valdava osa kriminaaltoimikust moodustavad siiski kohtupraktikast tulenevad dokumendid (vt ka toimiku koostamise osa lk 21–23).

Kriminaalmenetluse koodeks lubab kohtumenetluses kasutada lihtmenetlust, mis võimaldab kindlaks määratud juhtudel viia kohtuprotsess läbi kiiremini, vähendamata menetluse ja kohtuotsuse kvaliteeti.[5]

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Kahe suure prefektuuri politseiametnike hinnangul alustatakse *ca* 30–40% kriminaalmenetlustest identifitseeritud kahtlusalustega.[6] Neist pooled on nn "pisikuriteod", mis ei vaja täiendavat uurimist (nt poevargused, auto joobes juhtimine jm) ning võiks pärast tehiolude selgitamist saata otse kohtunikule otsuse tegemiseks.

Nagu näitab juhuslikult valitud Tallinna Linnakohtus olevate toimikute põhjal läbiviidud analüüs, kestab isegi identifitseeritud kahtlusalusega õigusrikkumise kohtueelne menetlus vähemalt 15 päeva ja koostatakse vähemalt 25-leheküljeline toimik.

Audiitorid vaatlesid:

- 4 kriminaalasja seoses sõiduki joobes juhtimisega. Menetlus kestis 24–324 päeva.
- 13 kriminaalasja seoses poevargusega (varastatud kauba väärtus kõikus 200–2435 kr). Menetlus kestis 15–744 päeva.
- 1 avalikku vargust (asja väärtus 50 kr). Menetlus kestis 175 päeva.

Näiteks sõiduki joobes juhtimise tõttu alustatud kriminaalasjas koostatud kriminaaltoimik oli 54 lk paks, sisaldades muu hulgas järgmisi dokumente: politseiniku korraldus, teade kriminaalmenetluse alustamise kohta, oma menetlusse võtmise määrus, haldusõigusrikkumise protokoll, joobe tuvastamise protokoll, politseiinspektori ettekanne, varasemad kohtuotsused, nõudekirjad, süüdistatava vastutusele võtmise määrus, süüdistatava ülekuulamise protokoll, allkiri elukohast mittelahkumise kohta, taotlus lihtmenetluse korraldamiseks, toimiku tutvustamiseks esitamise määrus jm. Seda võib pidada minimaalseks dokumentide paketiks, milleta pole praegu asja kohtueelse menetluse lõpetamine võimalik.

Lihtsate kriminaalasjade puhul ei tule teha kuigi palju sisulist tööd, kuid aega võtab rohke, sageli tähtsusetu dokumentatsiooni vormistamine – iseloomustused, vanad kohtuotsused (kui on varem karistatud), maksuameti õiend sissetuleku kohta jm. See tähendab, et lihtsatele kriminaalasjadele kulutatakse tarbetult palju aega tõsisemate (prioriteetsete) kuritegude sisulise uurimise arvel.

Kuna uurijate töökoormus on suur ja ühel uurijal on korraga menetluses mitukümmend kriminaalasja, jääb ajapuuduse tõttu venima isegi selline kriminaalasi, mille tehiolud on juba konstaabel selgitanud.

---

[3] Väikesemahulised varavastased kuriteod (nt poevargus), isikuvastased kuriteod, mille eest võib maksimaalselt saada tingimisi karistuse (nt kaklused), joobeseisundis liikluseeskirjade rikkumine jm
[4] Tegelikud objektiivsed asjaolud menetletava asja suhtes
[5] KrMK 8. osa 13. ptk
[6] Ametlikku statistikat selle kohta ei ole.

Näiteks Tallinna Politseiprefektuuri Põhja osakonnas on ühe uurija käes *ca* 20 asja, mis tähendab, et keskmiselt saab ühe kriminaalasjaga tegelda ühel päeval kuus. Uurijate väitel kulub seegi vähene aeg suuresti paberite vormistamisele ning võimalusi sisuliseks tööks jääb vähe.

Kahe prefektuuri politseiametnike hinnangul kulub sündmusest kuni kriminaalasja kohtusse saatmiseni vähemalt 3–10 päeva. See oleneb nädalapäevast, sellest, kas isik kutse peale kohale tuleb, ning esialgselt vormistatud materjalide kvaliteedist – isikuandmete ja kahjusumma täpsus, tunnistajate ütluste korrektsus ja asjakohasus –, mis välistab võimalikud vaidlused. See näitab, et ka kehtiva regulatsiooni raames on kiire eelmenetlus võimalik. Võib järeldada, et kuna seadus pole kiire eelmenetluse protsessi otseselt reglementeerinud, seda ka valdavalt ei kasutata.

Regulatsioonis kavandatud muudatused

Seadustik pakub kohtumenetluses uusi lihtmenetluse vorme (lühi-, kokkuleppe- ja käskmenetlus), kuid endiselt ei ole võimalik kohtueelse menetluse alternatiivne (lihtsustatud) läbiviimine.

Võimalus rakendada kohtumenetluse lihtvorme (KrMS ptk 9) ja oportuniteediprintsiipi (KrMS §§ 202 ja 203) võimaldab kriminaalmenetluses ressursse märksa tõhusamalt kasutada. Samas tuleb enne nende võimaluste kasutamist läbi viia eelmenetlus, mis pole samuti alati täismahus vajalik. Näiteks kui turvamees tabab poes varga, ei vaja sündmus täiendavat sisulist uurimist ning peaks seetõttu leidma ka võimalikult kiire lahenduse kohtus (juhul kui asja ei lõpetata oportuniteediprintsiibi alusel).

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.

Justiitsministri vastus

Justiitsministeerium ei toeta ettepanekut. Kriminaalmenetluse koodeks ei nõua ebavajalike dokumentide kuhjamist toimikusse. Selline olukord on pigem põhjustatud prokuratuuri ja Politseiameti asjaajamiskorrast ning prokuröride praegusest võimetusest reguleerida toimikute koostamist.

Koolituste ja omavahelise koostöö tõhustamise abil tuleb saavutada uurijate ja prokuröride arusaam, millised on kuriteo tehiolude tõendamiseks kõige vajalikumad dokumendid. Kuna kriminaalmenetluse seadustiku ideoloogia kohaselt juhib eeluurimist prokurör, peaks olema tagatud, et ta sekkub aktiivselt ka sellesse, mis tõendeid ja milliseid kujul on vaja menetlusotsuse vastuvõtmiseks ning kui palju aega tõendite kogumiseks uurimisasutusele jätta.

Riigikontrolli seisukoht

Riigikontroll aktsepteerib ministri seisukohta, kui ta on veendunud, et koolituste ja omavahelise koostöö najal on võimalik saavutada pisikuritegude kohtueelse menetluse kiire läbiviimine. Samas juhime veelkord tähelepanu meie järeldusele, mille kohaselt on kiire kohtueelse menetluse juurdumist takistanud muu hulgas vastava regulatsiooni puudumine seaduses.

1.2. Menetlusprintsiibid

Alapeatükis käsitletakse kaht menetlusprintsiipi – oportuniteedi- ja legaliteediprintsiipi. Oportuniteedi ehk otstarbekuse põhimõte tähendab seda, et ametiisikule (enamasti prokurörile) on antud õigus teha kriminaalasja eri menetlusetappides seadusega ette nähtud piirides otsus oma äranägemisel. See tähendab süüdistuse esitamisest loobumist seaduses kindlaks määratud juhtudel – isegi siis, kui kuriteo koosseis, teo õigusvastasus ja isiku süü on tõendatud. Otstarbekuse printsiip hõlmab küsimust ka selle kohta, kas menetluse alustamine on üldse vajalik.[7]

Oportuniteediprintsiibi peamine mõte on seada rõhk raskemate kuritegude menetlemisele. Selline "filtreerimine" vähendab kõigi kriminaalmenetluse osapoolte töökoormust ning võimaldab kuritegusid menetleda tõhusamalt – nii, et aeg kuriteo toimepaneku ja karistuse vahel oleks võimalikult lühike. Menetluse kiirendamise vajalikkus tuleneb Euroopa inimõiguste konventsioonist, mis näeb ette igaühe õiguse oma kohtuasja lahendamiseks mõistliku aja jooksul, aga samuti ökonoomsusprintsiibist.

Kehtiv regulatsioon

Kriminaalmenetluse koodeksi kohaselt on uurija ja prokurör kohustatud kuriteo tunnuste ilmnemisel alustama menetlust, ning igaüks, kes on toime pannud kuriteo, peab saama õiglase karistuse.[8] Neist sätetest tulenevalt kehtib Eestis legaliteediprintsiip – tarvitusele tuleb võtta kõik meetmed, et ükski kuritegu ei jääks avastamata ning igale kuriteole järgneks karistus. Prokuröril pole võimalust lõpetada kriminaalasi otstarbekuse põhimõttel – st juhtudel, kui kuriteo koosseis, teo õigusvastasus ja isiku süü on tõendatud, kuid asja menetlemine läheks tunduvalt kallimaks, kui on kuriteoga tekitatud kahju.

Karistusseadustiku järgi võib kohus määrata rahatrahvi või aresti varavastase süüteo eest väheväärtusliku asja või väheolulise varalise õiguse[9] vastu (v.a röövimine ja väljapressimine), kui puuduvad süüteokoosseisus sätestatud raskendavad asjaolud. Puudub võimalus selliseid kuritegusid üldse mitte kohtusse saata või määrata teatud karistust – nt rahatrahvi prokuratuuri tasandil.

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Täielik legaliteediprintsiibi järgimine on tekitanud olukorra, kus üritatakse tegelda kõigega, kuid põhjalikult ei jõuta tegelda millegagi ning seetõttu on väga madal ka kuritegude lahendamise tulemuslikkus (jõustunud kohtuotsuste protsent sooritatud kuritegudest). 2001. aastal alustati Eestis 63 364 kriminaalasja[10], millest sisulise lahendini maa- ja linnakohtutes jõudis 8 237 kriminaalasja (13% samal aastal alustatud kriminaalasjadest)[11].

2002. aasta märtsi seisuga oli kriminaalasjade arv ühe uurija kohta 0,13–43,4. Keskmiselt oli ühe uurija kohta 15,6 kriminaalasja.[12] Auditeeritavate hinnangul on uurijate suur töökoormus ja vähemtähtsate kriminaalasjadega tegelemine üheks peamiseks kriminaalasjade venimise põhjuseks.

Auditi käigus märkisid mitmed intervjueeritud probleemina, et puudub võimalus menetluse alustamisest loobuda (või lõpetada see otstarbekuse põhimõttel) ning tehti ettepanekuid panustada piiratud võimaluste tingimustes raskematele kuritegudele väikese väärtusega varavastaste kuritegude arvel, mille vastu puudub ka kannatanu huvi (nt avaldus politseisse esitatakse vaid põhjusel, et kindlustusraha kätte saada).

---

[7] Tristan Ploom. Oportuniteedi- ehk otstarbekuse printsiip. Juridica VI/2000
[8] KrMK §§ 2 ja 3
[9] § 218; väheoluliseks varaliseks õiguseks loetakse asja või õigust, mille rahaline väärtus ei ületa kahtekümmend miinimumpäevamäära või mille kahjustamisel seadustiku sätestatud juhtudel ei põhjustatud olulist kahju.
[10] Prokuratuuri statistika
[11] Kohtute statistika
[12] Riigikontrolli 31.12.2002. a kontrolliaruanne "Alaealiste erikohtlemine kriminaalmenetluses"

Regulatsioonis kavandatud muudatused

Seadustik sõnastab kriminaalmenetluse üldreeglina endiselt kohustuslikkuse põhimõtte – kohtueelne menetleja on kohustatud alustama kriminaalmenetlust kuriteo asjaolude ilmnemisel. Erandina on välja toodud võimalus kriminaalmenetlus lõpetada, kui avalik menetlushuvi puudub ja süü ei ole suur, samuti ebaotstarbekuse tõttu.[13]

Kriminaalmenetluse võib lõpetada ainult kohus prokuratuuri taotlusel ning kahtlustatava või süüdistatava nõusolekul. Kohus lahendab asja määrusega ning kutsub prokuröri, kahtlustatava või süüdistatava ja kaitsja kohtusse vaid vajadusel.

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.[14]

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.

Justiitsministri vastus

Justiitsministeerium toetab ettepanekut osaliselt. KrMS-i rakendamise seaduse eelnõusse, mida ministeeriumis välja töötatakse, on lisatud paragrahve 202 ja 203 täiendav 6. lõige, mille kohaselt võib prokuratuur lõpetada kriminaalmenetluse, kui selle esemeks on teise astme kuritegu, mille eest karistusseadustik näeb kergeima karistusena ette rahalise karistuse või vangistuse selle alammääras. Sel juhul ei pea prokuratuur kergemate kuritegude lõpetamist eeluurimiskohtuniku juures taotlema.

Minister ei pea praegu õigeks anda prokuratuurile lõpetamispädevus kõigis teise astme kuritegudes, nõustudes õiguskantsleri põhjendustega, et puudub kindlus, kas prokuratuur suudaks oportuniteedipõhimõtet rakendades kohe tagada üldise võrdsusõiguse kaitse. Justiitsministeerium alles koostab prokuratuurile konkreetseid juhiseid, kuidas ja mis alustel oportuniteediprintsiipi rakendada, tagades selle ühtlase rakendumise kogu riigis.

Riigikontrolli seisukoht

Riigikontroll nõustub ministri lahendusega. Toetust väärib justiitsministri tegevus vastavate juhendite väljatöötamisel, mille eesmärk on ennetada oportuniteediprintsiibi ebaühtlast rakendamist prokuratuuris.

---

[13] §§ 202, 203

[14] Õiguskantsleri arvates oleks sellise muudatuse näol tegu olulise kriminaalpoliitilise otsusega, mille põhiseaduslikkuse hindamisel tuleb arvestada ka hetke ühiskondlikke olusid ning ametkondade valmisolu selle põhiseaduspäraseks rakendamiseks. Eelkõige tekib kahtlus, kas prokuratuur suudaks tagada opurtuniteedipõhimõtte rakendamisel praeguses olukorras üldise võrdsusõiguse kaitse.

[15] Kohtuniku tunnitasuks on arvestatud 135 krooni koos sotsiaalmaksuga.

1.3. Prioriteetide määratlemine

Ressursinappuse – nii aja, inimeste kui raha vähesuse – tingimustes tuleb keskenduda raskemate ja ühiskonnaohtlikumate kuritegude uurimisele vähemtähtsate arvel, samuti nendele kuriteoliikidele, millele kiiresti reageerides on võimalik kuritegevust pikas perspektiivis kõige rohkem mõjutada (alaealiste kuriteod).

Kehtiv regulatsioon

Kriminaalmenetluse koodeks ei määratle mõne kuriteoliigi (nt raskemate ja alaealistega seotud kuritegude) menetlemise prioriteetsust teist liiki kuritegude (nt varavastased kuriteod) menetlemise ees. Kuritegude menetlemise prioriteedid on määratletud Vabariigi Valitsuse 25.07.2000. a protokollilise otsusega nr 33 "Kuritegevuse kontrolli heakskiitmine aastani 2003". Kuigi see dokument on vananenud, lähtub Riigikontroll siiski sellest, kuna uut pole vastu võetud ning on ka ebatõenäoline, et prioriteedid nii lühikese aja jooksul radikaalselt muutuksid.

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Riigikontrolli audit "Alaealiste erikohtlemine kriminaalmenetluses" näitas, et valitsuse otsust menetleda prioriteetseid kuriteoliike eelisjärjekorras järgitakse vaid ühes prefektuuris. Siseministeerium oli seisukohal, et uurimisasutused lähtuvad kriminaalmenetluse koodeksist, mille kohaselt kõiki kuritegusid tuleb menetleda võrdsetel alustel. Kuigi alaealiste kuriteod on seatud prioriteediks[16], rõhutas Justiitsministeerium vajadust seada prioriteedid ka seaduse tasandil.

Prioriteetide puudumine on mitme uurija, prokuröri ja kohtuniku sõnul menetluse alustamise suurim probleem. Menetlusse võetakse kõik kriminaalasjad ning nendega tuleb tegelda korraga. Kui uurija peab tegelema nt 20 kriminaalasjaga, jääb neist igaühele keskmiselt üks tööpäev kuus. Kuna süvenemiseks aega ei ole, jäävad ka kriminaalasjad venima. Ühe prokuröri sõnul kulub nn moosivarastele tohutult aega.

2001. aasta politseistatistika järgi registreeriti 57 679 II astme kuritegu ning 818 I astme kuritegu[17]. I ja II astme kuritegudest olid 45 149 varavastased kuriteod. Kohtustatistika kohaselt karistati 2001. aastal rahatrahvi või arestiga 30% süüdimõistetuist. Mitme auditeeritava väitel tuleks raskemaliigilistele kuritegudele kergemaliigiliste kuritegude arvel rohkem tähelepanu pöörata.

Politseiprefektuurid on politseiametnike motiveerimiseks juurutanud punktisüsteemi, et nad rohkem kriminaalasju kohtusse saadaks ning seeläbi vähendaks lahendamata (nn jäägis olevate) kuritegude hulka. Punktisüsteemi alusel makstakse ka tulemuspalka.

Mitme küsitletu sõnul soodustab punktisüsteem kiiresti ja lihtsalt lahendatavate kriminaalasjade kohtusse saatmist, sest punkte saadakse vastavalt sellele. Seetõttu võib raskemate ja prioriteetsemate kuritegude lahendamine jääda venima. Auditeeritud prefektuurides ei arvesta punktisüsteem kuritegude raskusastet ega episoodide arvu. Näiteks oli ühel uurijal jäägis suuremahuline käibemaksupettus, mille lahendamiseks oli tal visioon olemas, kuid kuna tema hinnangul selliste suuremahuliste kuritegude lahendamist nende uurimisele mineva ajakulu tõttu ei väärtustata, seisab see "riiulis".

Eraldi võib välja tuua Harju prefektuuri, kus arvestatakse isiku- ja varavastaste kuritegude talituse politseiametnike töötulemusi koefitsiendiga 2 ja majanduskuritegude talituse politseiametnike töötulemusi koefitsiendiga 3. Prefektuuris on järjestatud ka kuritegude menetlemise prioriteedid ning loodud süsteem, mille järgi võib uurijal menetluses olla korraga 4+1 kriminaalasja. Neli kriminaalasja valitakse vastavalt prioriteetide järjekorrale, üks võib olla seotud vahialuse või tabatud tagaotsituga, tagastatud täiendavale uurimisele või potentsiaalne kiirmenetlus.

---

[16] Kuritegude ennetamise riiklik strateegia aastani 2005, p 1.4.3.8

[17] Karistusseadustiku § 4 kohaselt on esimese astme kuritegu süütegu, mille raskeima karistusena on ette nähtud tähtajaline vangistus üle viie aasta, eluaegne vangistus või sundlõpetamine. Teise astme kuritegu on süütegu mille karistusena on ette nähtud tähtajaline vangistus kuni viis aastat või rahaline karistus.

Valitsuse sätestatud ja Harju prefektuuri prioriteedid siiski otseselt ei kattu. Nii ei kajastu prefektuuri prioriteetide seas üldse alaealiste kuriteod ega suurt kahju põhjustanud maksu- ja majanduskuriteod ja varavastased kuriteod. On selge, et prefektuuridel võivad olla oma prioriteedid, kuna eri piirkondades võivad olla probleemideks erinevad kuriteoliigid. Samas peab olema ka seos valitsuse (Riigikogu) prioriteetidega, et tagada ressursside fookustatus parima mõju saavutamiseks.

Regulatsioonis kavandatud muudatused

Kriminaalmenetluse seadustik ei sätesta mingit liiki kuritegude menetlemise prioriteetsust ega anna ka täitevvõimule volitust prioriteete kehtestada.

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.

1.4. Teate saatmine kriminaalmenetluse alustamise kohta

Kehtiv regulatsioon

Uurija, prokurör või kohus on kohustatud 10 päeva jooksul, arvates avalduse või teate saabumisest, teatama avaldajale kriminaalmenetluse alustamisest või alustamata jätmisest.[18]

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Teade annab kodanikule peamiselt infot, et tema avalduse põhjal on kuriteo menetlemist alustatud (või alustamata jäetud), millise kuriteo kvalifikatsiooni alusel seda on tehtud ning kes menetlusega tegeleb. Kuna kuriteo kvalifikatsiooni hiljem tihti muudetakse ja ka uurijad vahetuvad sagedasti, pole esialgsel infol olulist väärtust. Samuti tõstatasid auditeeritavad küsimuse, miks on vaja kodanikule eraldi teatada, et tema avalduse põhjal on alustatud kriminaalmenetlust, kui seadus selle igal juhul ette näeb. Mõttekas oleks teade saata menetlusest loobumise korral, et kodanik saaks soovi korral kaebuse esitada.

Teine probleem on see, et teatud juhtudel pole võimalik otsustada kriminaalmenetluse alustamise või sellest loobumise üle 10 päeva jooksul. Seda saab teha siis, kui kuriteotunnused on kohe näha, kuid nt majanduskuritegude puhul tuleb enne otsustamist sageli läbi töötada mahukas materjal, ning tihti tuleb alustada mitte kriminaal-, vaid tsiviilmenetlust.

Kuna menetluse alustamise peab otsustama üsna lühikese aja jooksul, siis ei pruugi see olla alati põhjendatud. Kui edasisel uurimisel selgub, et tegemist ei ole kriminaalasjaga, tuleb kriminaalasi lõpetada, mis nõuab põhjalikku tõendamist ja võtab aega 3–5 päeva.

[18] KrMK § 93 lg 4

Regulatsioonis kavandatud muudatused

Kriminaalmenetluse seadustiku kohaselt kord ei muutu, kuna uurija, prokurör või kohus on kohustatud 10 päeva jooksul teatama avaldajale kriminaalmenetluse alustamisest või alustamata jätmisest.[19]

Riigikontrolli ettepanekud

- Riigikontroll soovitab justiitsministril algatada kriminaalmenetluse seadustiku muutmine, loobudes nõudest saata avaldajale teade kriminaalmenetluse alustamisest. Samas tuleb jätta kohustuslikuks teate saatmine menetluse mittealustamise kohta.[20]

  Eeldades, et keskmiselt kulub kuriteoteate väljasaatmisele 20 minutit, ning arvestades, et aastas alustatakse üle 50 000 kriminaalasja, hoitaks uurijate ja prokuröride tööaega kokku üle 20 000 töötunni aastas. Lisaks oleks kokkuhoid *ca* 50 000 A4 paberilehte ning printimis- ja postikulud. Arvutus näitab, et seeläbi võidab riik 1 450 000 krooni väärtuses[21] tööaega ja ressurssi, mida saab kasutada teiste kriminaalasjade menetlemiseks.

- Kaaluda teatud kuriteoliikide – nt majanduskuritegude – puhul kodaniku avaldusele vastamise tähtaja pikendamist.

Justiitsministri vastus

Minister ei toeta avaldusele vastamise tähtaja pikendamist, kuna praktika näitab, et 10 päeva on piisav kuriteoteatega tutvumiseks, otsustamaks kriminaalasja alustamine või mittealustamine.

Riigikontrolli seisukoht

Riigikontroll ei nõustu ministri seisukohaga. Auditi käigus esitati ministritele hulgaliselt juhtumeid, mil otsustamine on objektiivsetel põhjustel võtnud rohkem aega kui 10 päeva. Alternatiivse ettepanekuna võiks alustamise tähtajaks jääda 10 päeva, jättes samal ajal võimaluse seda vajadusel (nt prefekti loal) pikendada.

[19] KrMS § 198
[20] Õiguskantsleril ei ole põhimõttelisi vastuväiteid sellele ettepanekule juhul, kui protsessiosalistele on tagatud alustatud menetlusest teadasaamine mõistliku aja jooksul.
[21] Aruandes on arvestatud ühe lehekülje printimiskuluks 60 senti, uurija tunnitasuks 60 kr ja prokuröri tunnitasuks 105 kr (sh sotsiaalmaks).

2. Läbiotsimine ja asitõendite vormistamine

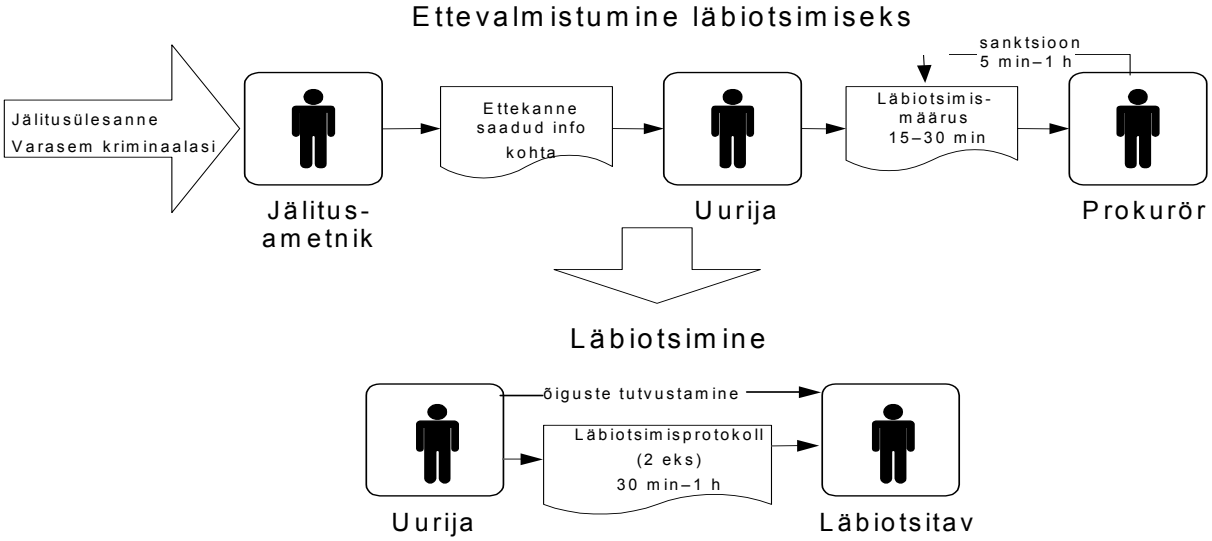
2.1. Läbiotsimine

Läbiotsimine on uurimistoiming, mille eesmärk on leida kuriteoga seotud objekt või tabada tagaotsitav. Objekte võib olla mitmesuguseid – alates dokumentidest ja lõpetades arestitava varaga.

Kehtiv regulatsioon

Uurija peab (eelkõige läbiotsimise seaduslikkuse kindlustamiseks) koostama läbiotsimise määruse, millele prokurör annab sanktsiooni (st kirjaliku nõusoleku). Prokurör peab loa andmiseks veenduma, et läbiotsimiseks on küllaldane alus ning määruses kajastatu (läbiotsimise objekt, kus ja kelle juures läbi otsida, läbiotsimisest osavõtjad, läbiotsimise aeg jne) on korrektne. Edasilükkamatutel juhtudel, kui ootamatult ilmnenud info alusel on põhjust karta, et viivitamine põhjustab otsingute ebaõnnestumist, on uurijal õigus läbi otsida ka prokuröri sanktsioonita (sel juhul peab ta läbiotsimisest teatama prokurörile ühe ööpäeva jooksul). Uurija peab läbiotsimisele kaasama ka manukad. Läbiotsimise käigu ja tulemuste kohta koostab uurija protokolli, millele kirjutavad alla uurija, manukad ja teised isikud, kes läbiotsimisest osa võtsid.[22]

Joonis 2. Läbiotsimise korraldus



[22] Läbiotsimist tervikuna reguleerib KrMK 14. peatükk.

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Alginfo läbiotsimiseks saavad politseiasutuses tavaliselt kriminaal- ehk jälituspolitseinikud. Infot saadakse valdavalt mõnd jälitusülesannet täites, teisest kriminaalasjast vm. Kuna prokurörid reeglina ei nõustu andma läbiotsimisele sanktsiooni lihtsalt suulise vihje peale, koostab jälitusametnik vastava ettekande. Uurija kirjutab seejärel läbiotsimise määruse, milleks kulub keskmiselt 15–30 minutit[23]. Seejärel suundub ta koos kriminaalasja materjalidega prokuröri juurde, millele kuluv aeg sõltub prokuratuuri kaugusest (nt Harjumaal võtab sõit prefektuurist prokuratuuri ja tagasi kuni 1 tunni).

Prokuröridel kulub sanktsiooni andmisele 5–60 minutit (üldjuhul 15–30 minutit), kusjuures kolmandikul kuni pooltel juhtudest prokurör toimikuga ei tutvu. See sõltub enim prokuröri ja uurija koostööst kriminaalasjas. Hea koostöö korral pole sageli materjale vaja esitadagi, kuna prokurör on kriminaalasja arenguga kursis. Lisaks viiakse läbiotsimine sageli läbi kriminaalmenetluse algfaasis, kui pole veel jõutud palju tõendeid koguda.

Enamasti tuleb uurija prokuröri juurde ettevalmistatud määrusega, mis ebakõlade puhul (nt korrektselt piiritlemata objekt) tuleb ümber kirjutada. Kuna läbiotsimist teostab tavaliselt 3–4 politseiametnikku ja sanktsiooni taotlemise ajal tehakse juba ettevalmistusi (organiseeritakse transport, otsitakse manukaid jms), põhjustab uurija tagasiminek jaoskonda ja uue määruse kirjutamine ajakulu. Sanktsiooni andmist võivad teinekord häirida ka sisuliselt tarbetud pisitoimingud – näiteks tuleb sanktsiooni kinnitada prokuratuuri pitsatiga, mis võib olla vanemprokuröri või referentide juures hoiul. Mõnel juhul (eriti nädalavahetustel või õhtuti, kui prokuratuur ei tööta) võtab pitsati kättesaamine isegi rohkem aega kui sisuline sanktsiooni andmise otsustamine.

Kokku võtab kogu läbiotsimise määrusega seotud protsess (määruse koostamine, sõit prokuratuuri, toimiku tutvustamine, sanktsiooni vormistamine) uurijal vähemalt 40 minutit, halvemal juhul (nt ebakorrektse määruse ümbervormistamine, pitsati otsimine prokuratuuris jne) aga kuni 3–4 tundi.

Sanktsiooni andmast keeldub prokuratuur harva – taotlusest jäetakse rahuldamata vähem kui 2%.[24] Pigem tunnetavad prokurörid, et politsei võiks ise läbiotsimise võimalust aktiivsemalt kasutada.

Ettenägematud läbiotsimised moodustavad kõigist läbiotsimistest umbes kümnendiku, näidates pidevat vähenemistendentsi (veel 2001. aastal umbes viiendik). Mõnel pool teatatakse ka ootamatust läbiotsimisest eelnevalt prokurörile. See näitab politsei ja prokuratuuri koostöösuhete tihenemist ja vastastikuse usalduse kasvu.

Ettenägematust läbiotsimisest saadab uurija prokurörile tagantjärgi kas läbiotsimise määruse või protokolli, harvaks praktikaks on ka eraldi kirja (ettekande) koostamine.

Läbiotsimise protokollis on lisaks läbiotsimise käigu ja leidude kirjeldusele kajastatud ka praktiliselt kogu määruse sisu: kes osalesid läbiotsimisel, mis oli läbiotsimise eesmärk, millal ja kus läbiotsimist läbi viidi jms. Protokolli kahe eksemplari käsitsi kirjutamine on läbiotsimisel üks ajamahukamaid tegevusi – see võtab aega vähemalt 30 minutit isegi juhul, kui midagi ei leita. Seetõttu ootavad osalised pärast läbiotsimise lõppu tihti tegevusetult protokolli valmimist.

Regulatsioonis kavandatud muudatused

Kriminaalmenetluse seadustiku kohaselt peab läbiotsimise määruse koostama prokuratuur, kusjuures määruses tuleb märkida läbiotsimise eesmärk ja põhjendus. Edasilükkamatutel juhtudel võib läbiotsimist teostada uurimisasutuse määruse alusel. Määrust tutvustatakse läbiotsitavale, kes kirjutab sellele alla. Läbiotsimisprotokolli kantakse ettepanek välja anda otsitav objekt või tagaotsitav, otsingute tingimused, käik ja tulemused, samuti leitud või vabatahtlikult välja antud objekti nimetus ja tunnused või tabatud tagaotsitava isikuandmed.[25]

---

[23] Aruandes esitatud arvestuslikud ajakulud põhinevad auditis läbi töötatud menetlusdokumentidel ning nende põhjal läbi viidud intervjuudel uurijate ja prokuröridega.
[24] Prokuratuuri 2002. aasta I poolaasta statistika
[25] KrMS §§ 91, 92

Riigikontrolli ettepanekud

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

- Loobuda tuleks läbiotsimismääruse koostamisest ning koondada kogu läbiotsimise õiguspärasuse hindamiseks vajalik teave (läbiotsimise eesmärk ja põhjendus, allutatud isiku õigused, loa andnud prokuröri nimi jm) läbiotsimise protokolli sissejuhatavasse ossa, mida läbiotsimisele allutatud isikule tutvustatakse.[26]

  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. Nt võiks prokurör fikseerida läbiotsimise eesmärgi, põhjenduse jm vajalikud tingimused elektroonilises kriminaalmenetlusregistris, tarviliku alusinfo saaks aga uurija edastada prokurörile e-postiga või telefonitsi. Uurija ja prokuröri kohtumine toimuks vaid juhul, kui prokurör tahab tutvuda kõigi kriminaalasja materjalidega, sh jälitusteabega.[27]

  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.[28]

- 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.

Justiitsministri vastus

Minister ei toeta läbiotsimismääruse nõude kaotamist. Kuna läbiotsimine on kriminaalmenetluses üks raskemaid põhiõigustesse sekkumise viise, peab sellele eelnema prokuratuuri põhjalik kontroll, mille järeldused kajastuksid määruses, mis esitatakse isikutele enne toimingu algust.

Ministeerium valmistab menetlejate töö hõlbustamiseks ette määruste ja protokollide ühtsed vormid, mille täitmine ei tohiks menetlejalt palju aega võtta. Digitaalallkirja ja kriminaalmenetlusregistri käivitumisel on mõeldav ka edastada prokuratuuri määrus elektrooniliselt, sest tagatud on hilisem seaduslikkuse kontroll: kes, millal ja mis alusel andis uurimisasutusele läbiotsimisloa.

Riigikontrolli seisukoht

Riigikontroll möönab, et enne kriminaalmenetlusregistri rakendumist ei ole mõeldav läbiotsimismäärusest loobuda. Tunnustame ministri kavatsust töötada välja ühtsed vormid menetlejate töö hõlbustamiseks läbiotsimise ettevalmistamise etapis ning valmisolekut rakendada kriminaalmenetlusregistri võimalusi vähendamaks menetlejate ajakulu läbiotsimismääruse koostamisel.

---

[26] Õiguskantsler rõhutab oma arvamuses, et põhiõiguste riive seaduslikkuse kontrollimiseks on vajalik, et läbiotsimise alus oleks fikseeritud enne uurimistoimingu läbiviimist.
[27] Õiguskantsler rõhutab oma arvamuses, et läbiotsimiseks nõusoleku andmise puhul on oluline, et hiljem oleks võimalik tuvastada, milline prokurör, millal ja millistel tingimustel selle andis.
[28] Siinkohal on arvestatud määruse koostamise ja selle sanktsioneerimisega seonduvat keskmist ajakulu – uurijal 1 tund ja prokuröril 30 minutit.

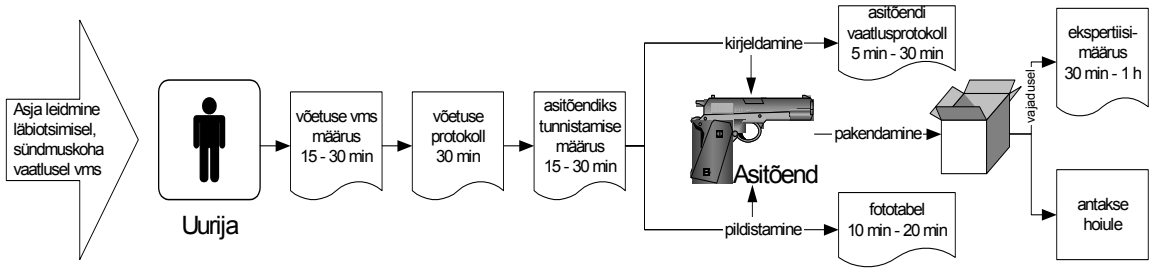
2.2. Asitõendite vormistamine

Läbiotsimise eesmärgiks on tavaliselt asitõendite leidmine, neid võidakse leida ka muude uurimistoimingute (nt sündmuskoha vaatluse) käigus. Asitõend on kuriteoga seotud ese või aine, millel võib olla tähtsust kriminaalasja kohtumenetluses. Esemeteks võivad asjade kõrval olla ka dokumendid, rahatähed vms. Asitõendi kasutamisväärtuse määrab selle korrektne vormistus.

Kehtiv regulatsioon

Kui uurija on leidnud asja, mida ta soovib kasutada kriminaalasja lahendamisel ja hiljem kohtumenetluses, peab ta asitõendi kohta koostama asitõendiks tunnistamise määruse ning asitõendit vaatlusprotokollis kirjeldama ja fotografeerima.[29] See kehtib mõistagi kõigi kriminaalmenetluses (nt läbiotsimisel, ütluste seostamisel olustikuga või sündmuskoha vaatlusel) tuvastatud asitõendite kohta. Asitõendi võib uurimisasutus hoiule võtta (lisada kriminaaltoimikule), tagastada seaduslikule valdajale, kohtu loal anda üle riigituludesse või hävitada. Kui asitõendi kuriteoga seotuse tõestamiseks on vaja eriteadmisi (nt kuriteo jälgede või relva kasutatuse tuvastamine), saadetakse asi ekspertiisi.

Joonis 3. Asitõendite vormistamine



Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Asitõendiks tunnistamine

Nagu eespool märgitud, toimub asja äravõtmine tavaliselt mõne uurimistoimingu (läbiotsimise, võetuse, sündmuskoha vaatluse jm) käigus. Enamasti kajastatakse seda vastavas protokollis, võetuse puhul koostatakse eraldi määrus. Mõnes kohas uurija ennast võetuse määrusega ei koorma, vaid koostab kohe asitõendiks tunnistamise määruse.

Asitõendiks tunnistamise määruses märgitakse asitõendite loetelu (mõnikord koos lühikirjeldusega), pakendi seerianumber (kui on vastavalt pakendatud), määruse koostaja, asutus ja kuupäev. Sisuliselt on tegemist kirjaliku sedastusega, et konkreetsed objektid on asitõendiks tunnistatud. Paljud uurijad nentisid auditiintervjuudes, et sisulist otstarvet asitõendiks tunnistamise määrusel nende jaoks pole, eriti arvestades, et see tekst dubleeritakse asitõendi vaatluse protokollis.

Asitõendi vaatlus

Pärast asitõendiks tunnistamist teostab uurija eseme vaatluse, mis seisneb asja iseloomustavate väliste parameetrite põhjalikus kirjeldamises. Siinkohal näide ühest tüüpilisest asitõendi vaatlusprotokollist:

Visuaalsel vaatlusel on näha veekeetja "Princess", valge plastikkorpusega, millel sinises kirjas firmalogo "Princess" ja ühel küljel läbipaistvast plastmassist skaala, veekeetja peal avanev kaas, veekeetja sangal sinine lüliti, seitse sinist nuppu, nuppude all sinisest plastikust riba. Veekeetja koosneb kahest osast, alumine osa toitekaabliga, ovaalse kujuga, sellele paigaldatakse keetja. Veekeetja kõrgus koos alaosaga ca 24 cm.

[29] Asitõendite käitlemist kriminaalmenetluses reguleerivad peamiselt KrMK §§ 61–63[1].

Riigikontroll uuris, milleks on vajalik asitõendite kirjeldamine. Veebiküsitluses hindas 2/3 prokuröridest ja üle poole kohtunikest peamiseks eesmärgiks asitõendi ühest identifitseerimist ja eritunnuste fikseerimist. Mitmed intervjueeritud uurijad aga ei osanud asitõendi põhjalikku kirjeldamist põhjendada muu kui kriminaalmenetluse koodeksi nõuetega. Ka paljud prokurörid pidasid kirjeldamist tarbetuks (juhul kui asi on lisatud toimikule).

Riigikontrolli hinnangul tuleb viimaste arvamustega nõustuda. Kuigi asitõendi vaatlusel pannakse kirja põhjalik asitõendi parameetrite loetelu, annab asi ise võrratult parema ülevaate enda mõõtmetest, kujust ja eritunnustest kui mis tahes kirjeldus. Riigikontrolli veebiküsitluses pidas asitõendi kirjeldamist tarbetuks ligi 60% prokuröridest ja üle 65% kohtunikest.

Praegusel kujul täidab asitõendi kirjeldus prokuröride ja kohtunike esitatavaid nõudeid puudulikult. Näiteks veekannu kirjelduse põhjal ei saa objekti üheselt identifitseerida – kui selle kõrvale panna samasugune veekann, ei oleks kirjelduse põhjal võimalik öelda, milline neist on tegelikult asitõend. Puudub ka igasugune info veekannu seisundi või eritunnuste kohta (töökorras, väliste defektideta, seerianumber vms). Sellised tüüpilise vaatlusprotokolli puudused näitavad veelgi, et tegu on paljuski formaalsusega, ja põhieesmärgi – identifitseerimise – täitmiseks seda ei kasutata.

Identifitseerimise kõrval nimetati üsna vähe kirjeldamise muid eesmärke: asitõendist üldmulje saamise võimalus, eseme seisundi fikseerimine või tagastamisega seotud probleemide lahendamine. Viimasega seoses arvati intervjuudes, et kirjeldamist on vaja isikule tagastamisel, kuna vajadusel oleks asitõendit raske uuesti identifitseerida. Kuid nagu juba näidatud, ei sobi kirjeldus selleks.

Asitõendite kirjeldamise ajakulu sõltub mitmetest asjaoludest – nt kirjeldatava eseme suurus, detailirohkus ja eripära. Asitõendite vaatlemine nõuab head ettevalmistust, eriti spetsiifiliste asjade puhul (nt laskemoon, relvad jne), kuid uurijatel puudub sageli vastav kvalifikatsioon. Vaatlusprotokolli koostades kulub asitõendi ühele objektile keskmiselt 10–15 minutit. Lisaks sellele kulub aega asitõendi pildistamisele, fotode ilmutamisele või printimisele ja nende fototabelisse vormistamisele. Sageli teeb kõike seda uurija ise, paljudes prefektuurides teeb fotografeerimistöid aga nn kohalik kriminalistikaekspert. Viimane on uurijate hinnangul vajalik, kuna tihti pole neil endil mitmesuguseid tehnilisi oskusi, alates nt fotoaparaadi käsitsemisest ja lõpetades korrektse fototabeli koostamisega. Nii võib uurijal üheainsa objekti vaatlusprotokolli koostamiseks kuluda 30–60 minutit.

Dokumendid ja rahatähed asitõenditena

Tõendamisväärtusega dokumente käsitletakse kriminaalmenetluses nagu kõiki teisigi asitõendeid. Seega järgivad politseiametnikud nii asitõendiks tunnistamise määruse koostamise kui ka asitõendite pildistamise ja kirjeldamise nõuet.

Ka dokumentide kirjeldamisel lähtutakse eeldusest, et seda on vaja asitõendi identifitseerimiseks visuaalsete tunnuste alusel. See tähendab, et kirja pannakse nt paberi formaat, värv, koostamise kuupäev, registreerimise number, allkirjastaja, see, mis värvi ja missugust pitsatit on kasutatud, milliste sõnadega dokument algab ja lõpeb jm. Sellise kirjelduse vormistamiseks vaatlusprotokollis kulub 5–10 minutit iga dokumendi kohta. Auditeerimisel tuli näiteks esile juhtum, kus viie kausta materjalide vaatlemiseks kulutati kokku 5 inimtööpäeva.

Riigikontrolli hinnangul on dokumentide kirjeldamine veelgi ebaratsionaalsem kui asjade puhul. Nagu mis tahes eseme puhul, ei saa ka dokumendi kirjeldus üksi kuidagi tagada, et tegu on just kuriteoga seotud vms dokumendiga. Selleks peaks kirjeldus sõna-sõnalt edasi andma kogu dokumendi teksti, kuid selleks saab kasutada dokumenti ennast või selle koopiat.

Arusaamatu on ka nõue pildistada asitõendist dokumente. Lisaks sisulisele tarbetusele on pildistamisel (dokumentide puhul reeglina koopiate tegemisel) keeruline "fotosid" nõuetekohaselt fototabelisse paigutada. Koopiat tuleb selleks tavaliselt vähendada, mis pole tehniliselt alati võimalik. Rakendatakse ka meetodit, kus originaalile asetatakse varem valmis lõigatud paberraam tekstiga "Fototabel", misjärel tehakse dokumendist koopia.

Dokumentidega olemuselt sarnased on rahatähed, mis asitõenditena peavad samuti vaatlusprotsessi läbima. Ka rahatähtede kirjeldamine on tarbetu. Kui tegu on ehtsate rahatähtedega, kantakse raha deposiitarvele ja sel pole väärtust esemest tõendina.[30] Kui aga rahatähtedel on mingid eritunnused, millel on kohtuasjas tähtsust (nt võltsitud rahatähed), siis kajastatakse seda ekspertiisiaktis.

Eeltoodud põhjustel hindavad dokumentide ja rahatähtede pildistamist ja kirjeldamist tarbetuks isegi need uurijad ja prokurörid, kes muidu asitõendi kirjeldamist vajalikuks peavad. Seejuures avaldati dokumentide puhul arvamust, et kuna dokument ongi iseenesest tõend, siis poleks neid vaja isegi eraldi asitõendiks tunnistada. Riigikontrolli küsitluses ei pidanud dokumentide ja rahatähtede pildistamist ega kirjeldamist vajalikuks 50% prokuröridest ja 40% kohtunikest (nii pildistamist kui kirjeldamist pidas vajalikuks vaid 25% prokuröridest ja 20% kohtunikest). Mõningal määral peeti tarvilikuks fototabeleid, kuna originaaldokumenti hoitakse turvalisuse kaalutlustel eraldi (nt toimiku tutvustamisel ei saa süüdistatav seda ära rikkuda).

Regulatsioonis kavandatud muudatused

Kriminaalmenetluse seadustik asitõendite käsitlemist kriminaalmenetluses oluliselt ei muuda – endiselt tuleb koostada asitõendiks tunnistamise määrus ja vajadusel koostada vaatlusprotokoll (sõltumata sellest, kas tegemist on dokumendi, rahatähe vm objektiga). Täpsustatud on määruse sisu (tuleb märkida objekti seos kriminaalasjaga ja tema hoiukoht). Asitõendi vaatluse teostamine sõltub objekti täiendava uurimise vajaduse ilmnemisest, mispeale koostatakse vaatlusprotokoll.[31]

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.

[30] Auditeerimisel tuli siiski esile eriskummaline juhtum, kus uurija pidas vajalikuks juba deposiitarvele kantud raha pangast sularahana välja nõuda, misjärel teostas kõik vaatluseks vajalikud toimingud. See on Riigikontrolli arvates üks ilmekamaid näiteid, kuidas aegunud normid võivad tingida terve mõistuse vastast tegevust.
[31] KrMS §§ 123–126

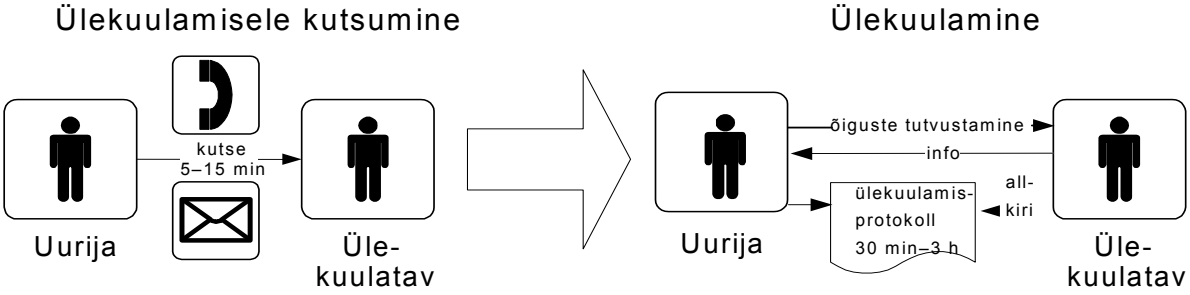
3. Ülekuulamine

Ülekuulamine on uurimistoiming, mille eesmärk on saada tunnistajalt, kannatanult või kahtlustatavalt tõendamiseseme asjaolude kohta ütlusi. Ülekuulamist eristab tavalisest vestlusest kindel suunitlus ning rida reegleid läbiviimise ja vormistamise kohta. Tegu on sisuliselt vältimatu toiminguga kriminaalmenetluses, igas kriminaalasjas tehakse tihti vähemalt 2–3 ülekuulamist.

Kehtiv regulatsioon

Kriminaalmenetluse koodeksi järgi saadab uurija vajaduse ilmnemisel ülekuulatavale kirjaliku kutse.[32] Kutse eiramine annab aluse rakendada sanktsioone nagu trahvimine või sundtoomine.[33] Ülekuulamise eel tutvustatakse ülekuulatavale tema õigusi ja kohustusi, ülekuulamisest võtavad vajadusel osa ka kaitsja ja tõlk (teatud juhtudel kohustuslik). Ülekuulamise resultaadid fikseeritakse protokollis, mille õigsust peab oma allkirjaga kinnitama ka ülekuulatav.

Joonis 4. Ülekuulamise korraldus



Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Ülekuulamisele kutsumine

Seaduse järgi peab kirjaliku kutse ülekuulamisele andma ülekuulatavale üle allkirja vastu. Seda siiski ei tehta, viidates politseitöötajate ajapuudusele ja selle meetodi kulukusele. Selle asemel saadetakse kutse tähitud kirjana.

Laialt rakendatakse ka telefonitsi kutsumist, kuigi selgi juhul dubleeritakse kõnet sageli veel kirjaliku kutsega. Peamiselt põhjendatakse seda seadusenõudega[34], lisaks on kutse olemasolu seatud eelduseks, et rakendada mitteilmuja suhtes sanktsiooni (põhiliselt sundtoomine, trahvi tehakse väga harva). Sellealane praktika sõltub suuresti uurija kogemustest ja arusaamadest – isegi ühes asutuses võib üks uurija koostada koos kutsega kohe sundtoomise määruse, teine aga saadab enne sundtoomise rakendamist välja kuni kolm kutset.

Seejuures on tähelepanuväärne tõik, et kutset peavad nii prokurörid kui kohtunikud suhteliselt teisejärguliseks – Riigikontrolli veebiküsitlusest selgus, et need kuuluvad kindlalt kõige vähem kasutatavate dokumentide hulka. Prokurörile on enamasti ikkagi olulisem kriminaalasja sisuline edenemine (st kui toimikus on olemas ülekuulamise protokollid, siis kutsete puudumisele tähelepanu ei pöörata). Ligi 70% Riigikontrolli küsitlusele vastanud prokuröridest ei uuri kutseid mitte kunagi või teevad seda ainult üksikutel juhtudel. Selle valguses on kutsetel suuresti üksnes formaalne tähendus.

---

[32] §§ 122, 131
[33] §§ 53, 55, 78[3]
[34] KrMK § 131 lg 2 kohaselt võib tunnistajat või kannatanut välja kutsuda siiski ka telefonogrammiga, kuid enamik intervjueeritud uurijaid tõlgendasid kirjaliku kutse saatmise nõuet kui viidet antud toimingu absoluutsele kohustuslikkusele.

Uurijaile on kutse tähtis menetlusdokument ka seetõttu, et nad ise käivad ülekuulatava juures harva. Neile tundub, et oma kabinetist kutseid saates hoitakse ülekuulatavate juurde mineku arvel kokku palju aega. Siiski on efekt suuresti näiline, sest võimalik ajakaotus on tegelikult tühine võrreldes võimalusega kriminaalasja edendada. Liiati rakendatakse mitteilmuja suhtes sundtoomist, mis patrulli ajakulu arvestades läheb tegelikult ilmselt kallimaks kui uurija visiit. Sundtoomist peaks rakendama üksnes juhul, kui ülekuulatav täiesti ilmselt eirab politseiametnike korraldusi.

Aktiivsemat suhtlemist uurija ja ülekuulatava vahel komplitseerib ka nn kaugülekuulamise võimaluste puudumine. Praegu peetakse telefonitsi või e-postitsi ülekuulamise peamiseks takistuseks asjaolu, et sel moel antud ütlusi ei saa protokollida. Samas toodi näiteks, et kui vahetu ülekuulamise puhul keeldub ülekuulatav protokollile allkirja andmast, teeb uurija protokolli lihtsalt vastava märke.

Protokollimine

Ülekuulamisprotokolli koostamispraktikad on erinevad, sõltudes uurija kogemusest ja ülekuulamise tähtsusest. Üldjuhul pannakse protokolli kokkuvõtlikult kirja kõik ülekuulamisel antud vastused, mistõttu protokollid on sageli väga pikad, sisaldades hulgaliselt ebaolulisi detaile. Seetõttu peavad nii uurijad protokolli koostades kui ka hiljem prokurörid, kohtunikud ja kaitsjad sellega tutvudes tarbetult palju aega kulutama. Kuna protokollid on kriminaalasjades praktiliselt vältimatud ja neid peavad lugema nii prokurörid kui kohtunikud (Riigikontrolli küsitluse järgi tutvub protokollidega alati põhjalikult 95% prokuröridest ja 75% kohtunikest), siis raiskavad ebaotstarbekalt koostatud protokollid kogu justiitsahelas lõppkokkuvõttes palju aega.

Protokollide koostamise muudab veelgi ajamahukamaks asjaolu, et suur osa protokollidest kirjutatakse käsitsi (kuigi üha enam protokolle koostatakse ka arvutis nii ülekuulamise ajal kui vahetult selle järel). Käsitsi kirjutamist eelistavad mõnel puhul (nt süüdistatava ülekuulamine) siiski isegi need uurijad, kes muidu kõik protokollid arvutis koostavad – see ei andvat võimalust protokolli autentsuses kahelda. Kuna käsitsi kirjutatud protokollid on sageli loetamatud, võtab nende "dešifreerimine" prokuröridelt ja kohtunikelt veel lisaaega. Seetõttu pole üllatav, et paljude prokuröride arvates tuleks arvutis vormistatud protokoll sätestada nõudena.

Riigikontroll uuris ülekuulamise salvestamist kui ühte võimalust vähendada kirjalike protokollide mahtu. Ilmnes, et ülekuulamisi reeglina ei salvestata, selleks pole sageli ka tehnilist varustust. Paljud intervjueeritud uurijad olid salvestamise vastu levinud eksiarvamuse tõttu, mille kohaselt tuleb salvestatud ülekuulamine sõna-sõnalt ümber kirjutada. Tegelikult ei nõua seda ei õigusaktid ega ka prokurörid. Lisaks olevat raske ülekuulamise salvestust autoriseerida ning ka helieksperttiis on Eestis väidetavalt problemaatiline. Samas on selge, et salvestuse funktsiooniks on üksnes vajadusel toetada kirjalikku protokolli (kontrollida, kas ülekuulamisel ka tegelikult anti protokollis märgitud ütlusi). Ka kirjaliku protokolli puhul võib ülekuulatav hiljem veenvalt väita, et protokoll – isegi kui see on tema allkirjaga – pole autentne. Need põhjused toetavad veelgi igakordse salvestuse vajalikkust, kuna segaduste ilmnemisel tuleks ülekuulamise tegelikku käiku kontrollides küsimuste ja vastuste tegelik mõte eeldatavalt kõige selgemalt esile. Praegune olukord, kus vaidluse korral saab toetuda ainult paberile kirjapandule, on salvestamise kasutamisega võrreldes igal juhul subjektiivsem.

Intervjueeritud prokurörid suhtusid ülekuulamise salvestusse üldiselt pooldavalt, rõhutades seejuures vajadust säilitada ka kontsentreeritud protokoll. Ülekuulamise salvestamise poolt räägib veel paljude prokuröride hinnang, et uurijad kalduvad aeg-ajalt ülekuulamist protokollis endale sobivas valguses kajastama. Salvestust soosivad ka CPT[35] standardid (*p 39: tõhus tagatis vahialuste väärkohtlemise vastu on ülekuulamiste elektrooniline salvestamine (samuti on sellel oluline tähtsus politsei jaoks)*). Lindistamise vastuargumendiks võiks ehk pidada kohati pikka n-ö soojendavat sissejuhatust, mis on sageli sisuliselt tähtsusetu ja võib lindi kuulamisel liigseks ajakuluks osutuda, kuid salvestuse eeliste kõrval on see puudus pigem teisejärguline.

[35] Piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa komitee; http://www.cpt.coe.int/lang/est/est-standards.doc

Kokkuvõtteks

Suures osas alustatud kriminaalasjades tehakse vähemalt kannatanu ülekuulamise protokoll, tähtsamatel juhtudel ka muid (tunnistaja, kahtlustatava ja süüdistatava ülekuulamine). Kokku võib kõigis kriminaalasjades ühe aasta jooksul koguneda *ca* 150 000 protokolli. Kui arvestada, et keskmisest protokollist umbes poole võivad moodustada ebavajalikud ülestähendused, ulatub tarbetute protokollide maht 150 000 leheküljeni. Ühe lehekülje koostamine võtab uurijal minimaalselt 15 minutit, vähemalt sama palju aega kulub hiljem prokuröridel, kohtunikel ja ka kaitsjail liigse materjaliga tutvumisele. Ajakulu seega üle 100 000 töötunni ehk ebaratsionaalselt koostatud protokollid raiskavad aasta jooksul justiitsahelas tööaega vähemalt 7 miljoni krooni väärtuses. Kui arvestada ka muid tegureid (halvasti loetavate protokollide suur hulk; tegelikult võib protokolli ühe lk koostamine sageli võtta aega ka pool tundi või isegi tund; prokurörid ja kohtunikud soovivad samu protokolle korduvalt üle vaadata; kantseleikulud protokollide koostamisel), võib see summa olla kuni 2 korda suurem.

Regulatsioonis kavandatud muudatused

Kriminaalmenetluse seadustik ülekuulamisele kutsumise ja ülekuulamise läbiviimise nõudeid oluliselt ei muuda. Seadustik ei määratle eraldi ülekuulamisele kutsumise protseduure, isiku väljakutsumine on fikseeritud eraldi osas[36]. Põhiinstrument on endiselt kirjaliku kutse edastamine, kusjuures allkirja vastu üleandmine pole enam kohustuslik. Kiireloomulise kutse võib edastada ka telefonitsi. Ülekuulamise kohta vormistatakse protokoll (erinevad nõuded tunnistaja, kannatanu, kahtlustatava ja süüdistatava osas), vajadusel võib tõendusteabe lisaks protokollile talletada ka video- või helisalvestisena. Lubatud on ka kaugülekuulamine telefonitsi, kuid ainult ülekuulatava ja kahtlustatava/süüdistatava nõusolekul.[37]

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.

Justiitsministri vastus

Minister ei pea vajalikuks algatada KrMS-i muutmist, sest kutse edastamise regulatsioon on selles senist kohtupraktikat silmas pidades piisavalt põhjendatud: kiireloomulise kutse võib edastada nii telefoni, faksi kui muu sidevahendiga, mistõttu ei ole kirjaliku kutse edastamine obligatoorne.

Riigikontrolli seisukoht

Riigikontroll ei nõustu justiitsministri seisukohaga. KrMS-is on kutse edastamine sätestatud üsna sarnaselt KrMK-ga. Viimasest pärineb uurijate praegune arusaam, et väljakutsutavale isikule tuleb alati saata kirjalik kutse. Seega pole alust arvata, et olukord muutuks KrMS-i rakendumisega, kus kirjaliku kutse saatmist on endiselt võimalik tõlgendada kohustuslikuna.

---

[36] KrMS 5. ptk 3. jagu "Isiku väljakutsumine"
[37] KrMS 3. ptk 2. jagu "Tunnistaja ülekuulamine" ja 3. jagu "Kahtlustatava ülekuulamine"

4. Kriminaaltoimiku koostamine ja tutvustamine

4.1. Kriminaaltoimiku sisu ja köitmine

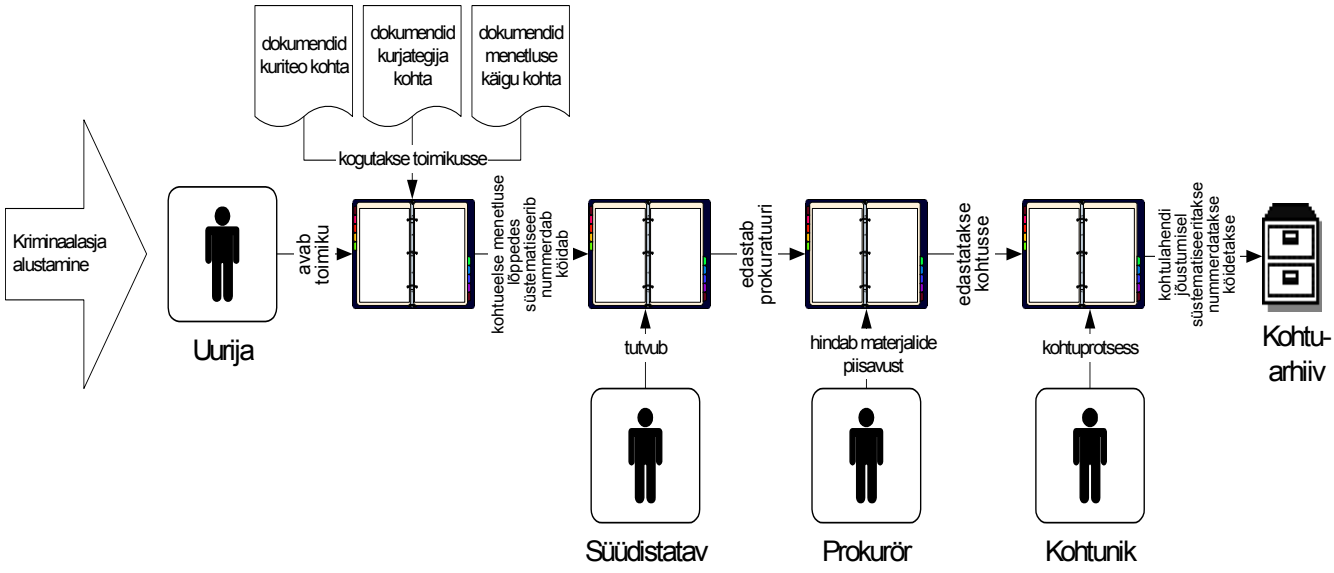
Iga kriminaalasja raames avatakse kriminaaltoimik, kuhu kogutakse kolme liiki dokumente: toimepandud või kavandatud kuriteo kohta (protokollid, sündmuskoha vaatlused, ekspertiisiaktid jm); kuriteo sooritanud isikute kohta (iseloomustus, töökogemus, sissetulek jm); kohtueelse menetluse käigu kohta (määrused, kaebused, kutsed jm).

Kriminaaltoimiku koostamise eesmärk on anda kaitsjale, prokurörile ja kohtunikule otsuste langetamiseks vajalikku infot kriminaalasja tõendite, nende kogumise seaduslikkuse ja kurjategija isiku kohta.

Kehtiv regulatsioon

Vastavalt kriminaalmenetluse koodeksile ja praktikale avab toimiku kriminaalasja alustades uurija, kes kriminaalmenetluse käigus kogub toimikusse kirjeldatud materjale. Asja uurimise lõppedes toimikus olevad lehed süstematiseeritakse, köidetakse ja nummerdatakse.[38] Seejärel tutvustab uurija toimikut kaitsjale ning saadab selle prokurörile. Prokurör, veendudes toimikus oleva materjali piisavuses, saadab selle omakorda kohtusse.[39] Kohtus otsustab kohtunik kriminaaltoimiku alusel toimunud kohtuvaidluse tulemusena kohtulahendi. Kohtulahend lisatakse koos teiste kohtumenetluse käigus tekkinud dokumentidega kriminaaltoimikusse, mis kohtus taas süstematiseeritakse ja köidetakse. Kohtulahendi jõustumisel toimik arhiveeritakse kohtuarhiivis.

Joonis 5. Kriminaaltoimik kriminaalmenetluses



[38] KrMK § 169 lg 2
[39] KrMK 12. peatükk

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Kriminaaltoimiku sisu

Koodeks sätestab vähestel juhtudel, millised dokumendid ja materjalid peavad kriminaaltoimikus sisalduma või ei tohi seal olla, jättes seega uurijale, prokurörile ja kohtunikule ehk menetlejatele vabad käed toimiku kujundamisel. Muud õigusaktid ega suunised kriminaaltoimikute sisu (sh dokumentide järjekorda ja köitmist) ei reguleeri.

Intervjuude ja küsimustikule saadud vastuste analüüsi tulemusena selgus, et lisaks koodeksi sätetele on kriminaaltoimiku sisu mõjutanud ja kujundanud aastate jooksul välja kujunenud praktika prokuratuuris ja kohtus.

Kriminaaltoimiku maht ulatub 25-st leheküljest lihtsate varguste korral kuni 9000 leheküljeni keeruliste majanduskuritegude puhul. Üldjuhul hõlmab üheepisoodiline toimik 40–100 dokumenti ehk 80–200 lehekülge ja mitmeepisoodiline toimik 200–300 dokumenti ehk 400–600 lehekülge.

Uurimaks, kui palju aega kulub uurijal sagedamini koostatavate dokumentide vormistamisele, intervjueeris Riigikontroll eri prefektuurides kokku 18 uurijat. Selgus, et dokumendi koostamine kohtueelse menetluse käigu kohta võtab keskmiselt 5–30 minutit, toimepandud kuriteo kohta aga keskmiselt 15–60 minutit, keerukamatel juhtudel (nt süüdistuskokkuvõte) 1–5 päeva.[40]

Selgitamaks iga toimikus oleva dokumendi põhjendatust, küsis Riigikontroll kõikide maa ja linnaprokuröride ning -kohtunike käest arvamust toimikus sisalduvate dokumentide vajalikkuse kohta otsuste langetamisel. Enamikul juhtudel peeti vajalikuks dokumente toimepandud või kavandatud kuriteo ning kuriteo sooritanud isiku(te) kohta.[41] Samas oli nende dokumentide hulgas vähe selliseid, mille sisaldumine toimikus on kriminaalmenetluse koodeksi järgi kohustuslik.

Ühtlasi leidub toimikus hulk dokumente, mida prokurörid ja kohtunikud vajalikuks ei pea. Enamik neist on dokumendid kohtueelse menetluse käigu kohta, mille sisaldumine toimikus pole koodeksi järgi kohustuslik.

Intervjuude käigus tõdesid uurijad, et toimikutes sisalduvate dokumentide hulka on võimalik vähendada kuni poole võrra, ilma et seejuures kannataks kriminaalasja kontrollitavus või tõendatavus. Seda eelkõige dubleerimise ja selliste materjalide arvel, mida saab kätte ka mujalt, nt varasemad kohtuotsused. Dubleerimine väljendub kõige teravamalt võetuste, läbiotsimiste, võrdlusmaterjalide võtmise, asitõendite jpm dokumentide vormistamisel, kus protokoll ja määrus teineteist kordavad. Dubleerimise vältimist takistab kehtiv õiguskord ning väljakujunenud praktika prokuratuuris ja kohtus.

Prokurörid ja kohtunikud kahtlesid kriminaaltoimikus olevate õiendite, järelepärimiste, nõude- ja saatekirjade jpt dokumentide vajalikkuses. Samas nenditi, et mõnikord võib ka kõige tähtsusetum dokument osutuda ainsaks pidepunktiks vaidluste lahendamisel. Kohtunikud leidsid, et paljud dokumendid kohtueelse menetluse käigu kohta võiksid sisalduda vastavalt iseloomule kas siis uurija valduses olevas toimikus (nõudekirjad, saatekirjad, jälitusülesanded, taotlused, järelepärimised jmt) või prokuröri järelevalve toimikus (menetlusse võtmise, peatamise, asja pikendamise, uurimisgruppide moodustamise jms määrused), kust saab vajadusel dokumenti kohtumenetluse korras välja nõuda.

Tallinna Linnakohtu arhiivis säilitatavaid kriminaaltoimikuid analüüsides täheldasid audiitorid dokumentide ja materjalide süstematiseerimisel välja kujunenud tava, mida kinnitasid ka intervjuud uurijatega. Dokumendid olid toimikus üldjoontes kronoloogilises järjekorras, erandiks määrused ning sellele järgnevad aktid ja protokollid. Kui süstematiseerimise eesmärgiks on anda teavet toimikus sisalduvate tõendite kohta, siis ei pruugi see tava olla parim, kuna kronoloogiline järjestamine hajutab tõendid toimikus laiali.

---

[40] Üksikasjalikud tulemused on esitatud lisas 1.
[41] Vt lisa 2

Kriminaaltoimiku köitmine

Vastavalt kehtivale seadusele ja praktikale koostab kriminaaltoimiku uurija. Hiljem täiendab toimikut lihtmenetluse korral prokurör ja kohtuotsuse jõustumisel kohtuarhivaar või kantseleitöötaja, lisades sinna kohtumenetluse käigus tekkinud dokumendid.

Kriminaaltoimiku köitmine toimub enamikus prefektuurides spetsiaalse seadeldise, elektritrelli ning niidi ja nõelaga. Üksikud politseiasutused (nt Keskkriminaalpolitsei) on proovinud juurutada tänapäevasemaid köitmisviise, kuid sellest on osaliselt loobutud, sest prokuratuuril ega kohtul pole olemasoleva tehnikaga võimalik sel moel köidetud toimikuid taas köita või töödelda.

Audiitorid veendusid kriminaaltoimikuid analüüsides, et toimiku töötlemine on keeruline. Köitmisel kasutatav metoodika teeb raskeks hilisema kopeerimise ning dokumentide lisamise, sirvimise ja süstematiseerimise. Näiteks on materjal köidetud viisil, mis teeb sageli võimatuks dokumendi servas asuva info lugemise ja kopeerimise. Kuna kirjeldatud probleemid teevad menetlejate töö toimikuga raskeks ja aeganõudvaks, siis kannatab eelkõike kohtumenetluseks ettevalmistamise kvaliteet.

Regulatsioonis kavandatud muudatused

Kriminaalmenetluse seadustik muudab kohustuslike või keelatud dokumentide hulka vähesel määral. Kriminaaltoimiku koostamise osas on sätestatud, et kriminaaltoimik, mille materjal on süstematiseeritud ja lehed nummerdatud, ning asitõendid, salvestised ja pitseeritud ümbrik anonüümse tunnistaja isikuandmetega edastatakse prokuratuurile.[42]

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. Arvutused näitavad, et kui iga kriminaalasja puhul kaotataks ära ühe üheleheküljelise dokumendi koostamise kohustus, võidab riik 900 000 krooni väärtuses tööaega ja ressurssi, mida saab kasutada teiste kriminaalasjade menetlemiseks.

- Toimikus tuleks tõendid ja kriminaalasja käiku kirjeldavad dokumendid selgemalt eristada. See aitab prokuröridel ja kaitsjatel senisest sügavamalt hinnata tõendite kaalukust ja kvaliteeti ning valmistuda kohtumenetluseks paremini.

- Moderniseerida kriminaaltoimiku köitmine, et menetlusosalistel oleks võimalik saada ja töödelda toimikus olevat infot ilma selleks ülearu aega ja vaeva kulutamata.

[42] KrMS § 222 lg 1

4.2. Kriminaaltoimiku tutvustamine

Toimiku tutvustamine on üks viimaseid kohtueelse menetluse etappe, mille käigus tutvustab uurija või prokurör menetlusosalistele kriminaaltoimikut koos kõigi sinna juurde kuuluvate materjalidega. Selle eesmärk on tagada kaitsja ja prokuröri võrdne positsioon kohtus – mõlema teadlikkus kõikidest kohtueelse menetluse käigus kogutud dokumentidest, tõenditest ja materjalist.

Kehtiv regulatsioon

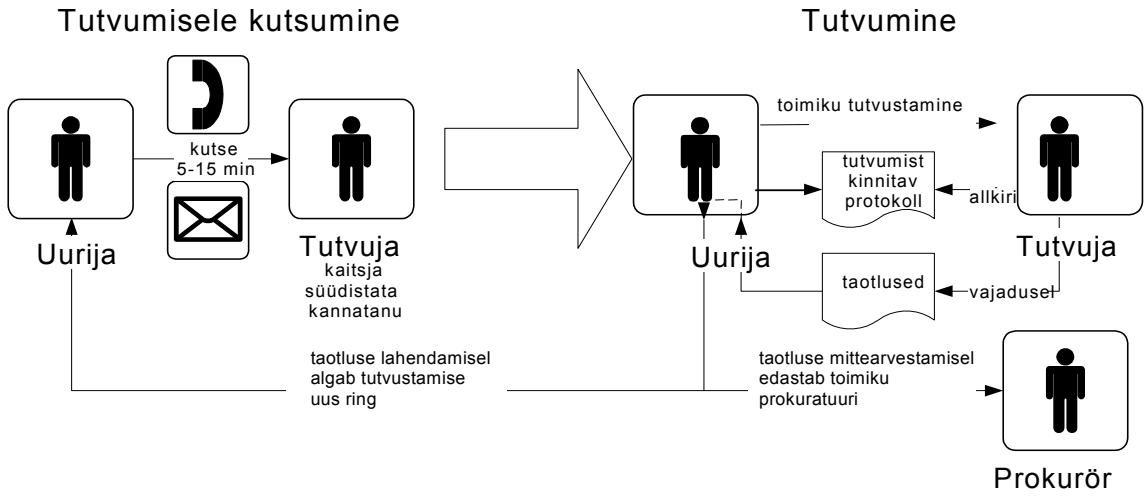
Kriminaalmenetluse koodeksi §§ 169–173 reguleerivad kriminaaltoimiku tutvustamist järgmiselt:

Toimiku tutvustamiseks esitamine. Uurija teatab pärast eeluurimise lõppu kaitsjale, süüdistatava(te)le, kannatanu(te)le, tsiviilkostja(te)le ja tsiviilhageja(te)le, et neil on võimalik tutvuda toimiku materjalide ja selle lisadega (asitõendid, heli- ja videosalvestused). Saanud teate, tulevad osapooled uurija juurde toimikuga tutvuma. Pärast tutvustamist koostatakse tutvumist kinnitav protokoll.

Tutvustamisest tulenevate taotluste lahendamine. Kaitsjal ja süüdistataval on õigus esitada uurijale suulisi ja/või kirjalikke taotlusi eeluurimise täiendamiseks. Kui uurija taotlusi ei rahulda või rahuldab osaliselt, koostab ta motiveeritud määruse ja teeb selle teatavaks taotluse avaldanud isikule. Kui taotlustest tulenevalt on kriminaaltoimikusse lisandunud uut materjali, esitab uurija uuesti kogu kriminaaltoimiku tutvustamiseks kõikidele menetlusosalistele.

Pärast tutvustamist koostab uurija süüdistuskokkuvõtte ja saadab selle koos kriminaaltoimikuga prokurörile.[43]

Joonis 6. Kriminaaltoimiku tutvustamise korraldus



Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Kriminaaltoimiku tutvustamise kaks etappi võtavad kokku aega 5 minutist kuni kahe kuuni, sõltudes kriminaalasja mahukusest ja keerukusest.

Esimeses etapis saadab uurija selleks õigustatud isikule kutse toimikuga tutvumiseks. Tutvustamise ajal viibib uurija alati, v.a üksikud erandid, tutvumise juures, jälgides, et midagi kaduma ei läheks.

[43] KrMK §§ 174–176

Vajadusel aitab uurija dokumente tõlkida ja selgitada ning teeb dokumentidest koopiaid. Üheepisoodilise toimiku tutvustamine ühele tutvujale võtab aega kuni 16 tundi (üldjuhul 2–6 tundi) ja mitmeepisoodiline kuni 32 tundi (üldjuhul 8–16 tundi). Kannatanud ja tunnistajad toimikuga reeglina tutvumas ei käi.

Teises etapis võib esitada uurijale taotlusi. Kui need on lahendatud, koostab uurija süüdistuskokkuvõtte ja edastab kriminaalasja prokurörile. Kuna süüdistuskokkuvõtet muutvaid taotlusi tuleb ette väga harva, koostatakse süüdistuskokkuvõte paralleelselt tutvustamisega.

Regulatsioonis kavandatud muudatused

Kriminaalmenetluse seadustiku §§ 224–225 reguleerivad tutvustamist järgmiselt:

Kriminaaltoimiku tutvumiseks esitamine. Pärast kohtueelse menetluse lõppu kutsub prokuratuur kaitsja, kannatanu või tsiviilkostja tutvuma toimiku ja selle lisadega (asitõendid, heli- ja videosalvestused). Tutvumise ajal on tutvujatel õigus teha dokumentidest ärakirju (kaitsjal riigi kulul) ja toimikusse tehakse tutvumisest vastav märge.

Tutvustamisest tulenevate taotluste lahendamine. Pärast tutvustamist võivad menetlusosalised esitada viie päeva jooksul prokuratuurile taotlusi. Kui nende lahendamise tulemusena tekib toimikusse lisamaterjali, tutvustatakse seda menetlusosalistele täiendavalt.

Pärast tutvustamist koostab prokurör süüdistusakti ja saadab selle kohtusse.[44]

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).[45]

  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 kopeerimine 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 kohtumenetluse etappi.[46]

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.

---

[44] KrMS § 226

[45] Õiguskantsler rõhutas seda ettepanekut kommenteerides, et kaitsjal peab säilima õigus tutvuda ka toimiku originaaliga ja toimiku lisadega.

[46] 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.

Justiitsministri vastus

Minister ei nõustunud ettepanekuga lükata pärast kohtueelse menetluse lõppu tehtavate taotluste lahendamine kohtumenetluse etappi. Kuna taotluste esitamine selles etapis on suhteliselt harv nähtus ja kohtute töökoormus on niigi suur, siis ei nähta võimalust ja vajadust jätta taotluste lahendamine kohtu otsustada.

Riigikontrolli seisukoht

Kuna kohtueelse menetluse etapi lõpus esitatud taotlused muudavad kriminaalasju harva, on mõistlikum menetleda neid kohtumenetluse käigus. Sellega lüheneks kõikide kriminaalasjade kohtueelse menetluse etapp.

Siiri Martverk
Peakontrolöri kohusetäitja
Tulemusauditi osakond

LISA

1. Dokumendi koostamise ajakulu

Dokumendi koostamisele kulunud aeg minutites

Dokument	Aeg		Dokumendi liik*
	Min	Maks	
Oma menetlusse võtmise määrus	3	10	3
Teade prokuratuuri ja kannatanule kriminaalasja alustamise kohta	3	30	3
Asitõendiks tunnistamise määrus	5	20	3
Allkiri õigusi tutvustavale paberile	5		3
Korrapidaja teatis sündmusest	5		3
Prokuröri sanktsioon läbiotsimisele	5	30	3
Kriminaalasja pikendamise määruse sanktsioneerimine	5	10	3
Võetuse määrus	10		3
Võetuse protokoll	10	30	1
Kahtlustatava ülekuulamise protokoll	10	180	1
kahtlustatavaks tunnistamine	10	15	3
Uurimisgrupi moodustamise määrus	10		3
Läbiotsimise määrus	10	15	3
Kannatanuks tunnistamise määrus	10	15	3
Asitõendi vaatluse protokoll	15	30	1
Esemete vabatahtliku loovutamise protokoll	15		1
Kinnipidamise protokoll	15	30	1
Vahi alla võtmise taotluse määrus	15	100	3
Tunnistaja ülekuulamine	15	60	1
Ekspertiisimäärus	15	150	3
Vahi alla võtmise määrus	15	30	3
Sündmuskoha vaatluse protokoll	15	150	1
Süüdistuskokkuvõte (lihtsad juhtumid)	15	180	1
Taotlus vahi all pikendamiseks	15	60	3
Asitõendi kriminaalasjale liitmise määrus	15		3
Suulise avalduse vastuvõtmise protokoll	15	60	1
Raha deposiitarvele kandmise määrus	15		3
Ütluste olustikuga seostamise protokoll	25		1
Asitõendi pildistamine ja fototabel	30		1
Läbiotsimise protokoll	30	300	1
Kannatanu ülekuulamise protokoll	60	120	1
Erinevad järelepärimised	60	240	3
Süüdistuskokkuvõte (keerulised juhtumid)	960	2400	1

*Dokumendi liik:

1. Dokumendid toimepandud või kavandatud kuriteo kohta
2. Dokumendid kuriteo toimepannud isikute kohta
3. Dokumendid kohtueelse menetluse käigu kohta

2. Dokumentide rakendamine otsuse langetamisel

Nr.	Dokument	KrMK	KrMS	Dokumendi liik*	Sisuliselt otsuste kujundamisel ei kasuta		On osutunud vajalikuks mõnel üksikul juhul		Vajalik, kuid tutvun osaliselt või põgusalt		Kindlasti vajalik, loen põhjalikult läbi		Kohtunike keskmine	Prokuröride keskmine	Keskmiste vahe
					Kohtunikud	Prokurörid	Kohtunikud	Prokurörid	Kohtunikud	Prokurörid	Kohtunikud	Prokurörid			
1	Ekspertiisiakt			1	0%	0%	0%	0%	2%	1%	98%	99%	2,98	2,99	0,01
2	Väljavõtted karistusregistrist		X	2	0%	0%	0%	2%	9%	4%	91%	94%	2,91	2,91	0,00
3	Kiirmenetluse kokkuvõte		X	1	0%	0%	2%	0%	11%	2%	87%	98%	2,84	2,98	0,13
4	Isiku kinnipidamise ja vahistamisega seotud määrused	X	X	3	2%	1%	2%	2%	15%	9%	80%	88%	2,74	2,83	0,09
5	Uurija tegevust kajastavad protokollid (läbiotsimine, võetus, vaatlus)		X	1	0%	1%	9%	1%	15%	1%	76%	96%	2,67	2,93	0,25
6	Süüdistuskokkuvõte	X	X	1	4%	0%	4%	1%	11%	1%	80%	98%	2,67	2,96	0,30
7	Kaitsja order ja tasu väljamaksmise määrus	X	X	3	2%	33%	7%	11%	13%	26%	78%	30%	2,67	1,54	1,13
8	Nõusolekud lihtmenetluse kohaldamiseks		X	3	2%	4%	11%	4%	9%	15%	78%	78%	2,62	2,67	0,04
9	Iseloomustus, personaliankeet jms (kahtlustatava, süüdistatava jt)		X	2	4%	5%	7%	7%	15%	12%	74%	75%	2,59	2,58	0,01
10	Ettekanded, teated ja aktid õigusrikkumistest ning õnnetustest + skeemid			1	2%	4%	7%	9%	24%	12%	67%	75%	2,57	2,59	0,03
11	Õiend ekspertiisi maksumuse kohta	X		3	2%	30%	18%	11%	9%	28%	71%	31%	2,49	1,60	0,89
12	Väärteoprotokollid		X	1	2%	9%	20%	19%	9%	26%	69%	46%	2,44	2,10	0,34
13	Tõend isiku majandusliku olukorra kohta	X	X	2	9%	4%	9%	12%	26%	22%	57%	62%	2,30	2,42	0,12
14	Järelepärimine (nt karistatuse v teise kriminaalasja lahenduse kohta)	X	X	2	13%	9%	11%	8%	11%	14%	65%	70%	2,28	2,45	0,17
15	Isiku tuvastamise akt			2	2%	10%	24%	11%	17%	12%	57%	67%	2,28	2,36	0,08
16	Staatuse määrused (kahtlustatavaks, kannatanuks, süüdistatavaks jms tunnistamine)			3	9%	5%	9%	0%	31%	15%	51%	80%	2,24	2,70	0,46
17	Ärakirjad varasematest kohtuotsustest		X	2	2%	0%	20%	6%	30%	33%	48%	60%	2,24	2,54	0,30
18	Kviitungid (kaitsjatasude maksmise kohta, raamatupidamise kviitungid jms)			3	14%	37%	16%	24%	18%	18%	52%	21%	2,09	1,22	0,87
19	Avaldus kriminaalmenetluse alustamiseks		X	1	15%	7%	13%	7%	20%	4%	52%	81%	2,09	2,59	0,51
20	Raha deposiidiarvele kandmise määrus			3	9%	24%	20%	19%	27%	21%	44%	36%	2,07	1,70	0,37
21	Uurimise määrused (läbiotsimine, võetus, võrdlusmaterjali võtmine)		X	3	13%	6%	11%	5%	33%	23%	42%	66%	2,04	2,49	0,44
22	Seletuskirjad			1;3	13%	22%	16%	11%	24%	27%	47%	40%	2,04	1,84	0,20
23	Ekspertiisimäärus		X	3	4%	8%	29%	5%	27%	26%	40%	61%	2,02	2,41	0,39

24	Allkiri (eraldi dokumendina nt tõkendi, õigustega tutvumise või asjade kättesaamise kohta)			3	7%	5%	28%	9%	24%	28%	41%	58%	2,00	2,40	0,40
25	Õiendid määruste ja protokollide täiendamise kohta			1;3	13%	13%	28%	8%	22%	15%	37%	65%	1,83	2,32	0,49
26	Tutvustamisprotokollid (nt toimiku, ekspertiisiakti tutvustamine)	X		3	15%	13%	24%	8%	26%	26%	35%	54%	1,80	2,21	0,41
27	Koopiad dokumentidest (pass, haigekassa kaart, juhiluba, tööleping, üürileping jms)			2	4%	13%	39%	24%	33%	27%	24%	37%	1,76	1,87	0,11
28	Ettekanded isikuga seotud toimingute kohta (kinnipidamine, toimetamine jaoskonda, sundtoomine)			3	16%	9%	33%	19%	11%	17%	40%	56%	1,76	2,20	0,44
29	Erinõue (nt äratundmiseks või isiku ülekuulamiseks teisele politseiasutusele)			3	20%	14%	22%	6%	22%	15%	36%	65%	1,73	2,31	0,58
30	Kriminaalasja menetlemise määrused (oma menetlusse võtmine, peatamine, uuendamine jms)			3	27%	18%	31%	13%	29%	29%	13%	41%	1,29	1,94	0,65
31	Teated ja teatised kriminaalasjast (alustamine, taga-otsimistoimiku olemasolu, kuriteo registreerimine)			3	28%	15%	33%	11%	28%	35%	12%	40%	1,23	1,99	0,76
32	Ettekanded kriminaalasja kulgemise kohta (nt jälitusülesande täitmine, läbiotsimise mittetoimumine)			3	45%	12%	25%	17%	14%	21%	16%	49%	1,00	2,07	1,07
33	Jälitusülesanne			3	56%	21%	16%	20%	11%	15%	18%	44%	0,91	1,81	0,90
34	Õiendid uurimistegevuse kohta (menetluse kulgemine, telefoni nr kontrollimine, kutse üleandmine)	X	X	3	55%	28%	23%	22%	16%	25%	7%	25%	0,75	1,46	0,71
35	Kutsed (uurija v prokuröri juurde, materjalidega tutvumiseks, läbirääkimisteks vms)		X	3	58%	52%	27%	14%	7%	25%	9%	10%	0,67	0,93	0,26
36	Konvoeerimise dokumendid (sh taotlus)			3	64%	59%	18%	11%	9%	21%	9%	9%	0,62	0,79	0,17
37	Korraldused ja resolutsioonid (nt uurimisjuhilt uurijale kriminaalmenetluse alustamiseks)			3	62%	56%	21%	15%	11%	19%	6%	11%	0,62	0,85	0,23
38	Kaas- ja saatekirjad			3	63%	63%	24%	15%	9%	12%	4%	10%	0,54	0,69	0,15
39	Nõudekirjad (andmete, sh ärakirjade ja materjalide saamiseks)			3	71%	49%	22%	23%	7%	15%	0%	13%	0,36	0,92	0,57

*Dokumendi liik:
1. Dokumendid sooritatud või kavandatud kuriteo kohta
2. Dokumendid kuriteo sooritanud isikute kohta
3. Dokumendid kohtueelse menetluse käigu kohta

3. Auditeerimise metoodika

Kriminaalmenetluse etappide kaardistamine

Peamiseks tegevuseks auditi läbiviimisel oli valitud kriminaalmenetluse etappide detailne kaardistamine politseis, arestimajas ja prokuratuuris: mida tehti, missuguseid dokumente vormistati, kui palju inimesi osales ja kui palju aega oli toimingutele kulutati. Väljundiks olid detailsed voo-diagrammid koos aja- ja rahakulu ning kommentaaridega.

Tegevuste kaardistamisel tugineti kriminaaltoimikutele viies politseiüksuses, kahes arestimajas ja neljas prokuratuuris. Tegevuste kaardistamisele eelnes metoodika testimine ja vaatluse läbiviimine keskkriminaalpolitseis.

Auditeeritavate asutuste valikul lähtusime järgnevatest kriteeriumidest: suur kriminaalasjade arv (Tallinn, Harju), potentsiaalne parima praktika tuvastamine (Pärnu), väike piirkond (Rapla) ja spetsiaalsete kuriteoliikide esinemine, nt majanduskuriteod, narkokuriteod (keskkriminaalpolitsei).

Kaardistamisel tehti intervjuud politseiametnike ja prokuröridega, tuginedes konkreetsetele kaasustele. Näiteks menetluse alustamise kaardistamisel võttis iga audiitor igas auditeeritavas politseiasutuses 3 juhuslikku intervjueeritava uurija käes olevat kriminaaltoimikut, kus oli läbitud kriminaalasja alustamisprotseduurid. Toimiku materjalide põhjal rekonstrueeriti alustamise etapp – mida tehti, mis dokumente valmistati, toimingutele kulunud aeg jne.

Kaardistamisel tugineti kokku 50 kaasusele (vargused, vägivald, majandus- ja narkokuriteod), millega seoses intervjueeriti kokku 18 politseiametnikku ja 12 prokuröri. Kaardistuse peamised tulemused on aruandes esitatud tähelepanekutena.

Lisaks viidi läbi intervjuud Politseiameti kriminaalosakonna uurimistalituse ülemkomissari, Politseiameti arengu- ja infoosakonna komissari ning Tallinna Linnakohtu kohtunikega.

Kriminaaltoimiku koostamise viis ja sisu

Auditeerimaks toimikutes sisalduvate dokumentide vajalikkust ja toimiku koostamise viisi, analüüsisime Tallinna Linnakohtu arhiivis oleva 50 kriminaaltoimiku sisu – millistest paberitest need koosnevad ning mis on nende sisu. Kriminaaltoimiku analüüsi tulemusena koostasime veebi-küsimustiku kohtunikele ja prokuröridele, kes hindasid, kui oluline on nende jaoks otsustamisel üks või teine toimikus sisalduv dokument.

Veebiküsimustikku testisime intervjuudel prokuröridega ja kohtunikega.

Veebiküsitlus edastati kõikidele[47] maa- ja linnaprokuröridele ja kohtunikele (*ca* 300). Küsitlusele vastas 59% kohtunikest ja 70% prokuröridest. Kokkuvõte on toodud lisas 2.

Ettepanekute vastavus inimõigustega

Riigikontrolli ettepanekutele andis inimõiguste kaitse seisukohast hinnangu Õiguskantsleri Kantselei.

[47] Küsimustikku ei edastatud prokuröridele, keda auditi käigus intervjueeriti, ega kohtunikele, kes kriminaalasjadega ei tegele.

Õiguskantsleri hinnang

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

Justiitsministri vastus

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 menetlus-dokumentide 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 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.

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

Siseministri vastus

Käesolevaga esitame Teile Siseministeeriumi seisukohad auditi “Kuritegude kohtueelne menetlus” kontrolliaruandes 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.

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 justiitsministril 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 sätete kohaselt kohtueelne menetleja kohustatud lisama kriminaalasja materjalidele teatise süüdistatava keskmise päevasisse-tuleku 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