

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
KARISTUSÕIGUSE OSAKOND

Merilin Rätt

PROKURATUURI JA UURIMISASUTUSE ROLLIDE JAOTUS KOHTUEELSES  
MENETLUSES

Magistritöö

Juhendaja  
*dr iur* Anneli Soo

Tartu  
2016

# Sisukord

Sissejuhatus .....	3
1. Prokuratuuri ja uurimisasutuse õiguslik vahekord kohtueelses menetluses .....	6
1.1 Regulatsiooni kujunemine .....	6
1.2 Tänapäeval kehtiv regulatsioon .....	12
2. Kehtiva rollide jaotuse probleemide analüüs .....	22
3. Prokuratuuri ja uurimisasutuste vahelist rollide ja ülesannete jaotust ning koostööd puudutav uuring prokuröride ja politseiuurijate seas .....	36
3.1 Prokuröride ja uurijate arvamused KrMS reformi kohta, millega kohtueelse uurimise juhi roll pandi prokuratuurile ning niisuguse rollide jaotuse kujunemise põhjused .....	37
3.1.1 Kohtueelse uurimise juhi rolli panemine prokuratuurile – põhjendatud, vajalik või mitte? .....	37
3.1.2 Endise eeluurimise süsteemi eelised ja puudused .....	40
3.1.3 Politsei ja prokuratuuri rollide ja ülesannete jaotuse toimimine .....	42
3.1.4 Politsei sisemise vastutuse küsimus .....	45
3.1.5 Kohtueelse uurimise kvaliteedi seos juhtimise allutamisega prokuratuurile .....	47
3.1.6 Küsimused prokuröride töökoormusest .....	48
3.1.7 Prokuröri eeluurimise juhtimise intensiivsus .....	49
3.2 Küsimused prokuröride seaduses sätestatud pädevuse teostamise kohta .....	50
3.3 Prokuröride ja uurijate hinnangud omavahelise koostöö kohta .....	55
Kokkuvõte .....	64
The balance of power between the Investigative Bodies and the Prosecutor’s Office in pre-trial criminal proceedings .....	68
Kasutatud kirjandus .....	73
Kasutatud normatiivmaterjal .....	74
Kasutatud kohtupraktika .....	74
Kasutatud muu materjal .....	74
Lisad .....	76
Lisa 1. Ekspert-intervjuu riigi peaprokurör Lavly Perlinguga 2.märtsil 2016 .....	76
Lisa 2. Ekspert-intervjuu Justiitsministeeriumi kantsleri (aastatel 2005-2014 riigi peaprokurör) Norman Aasaga 16. märtsil 2016 .....	85
Lisa 3. Küsimused prokuröridele teemal prokuratuuri ja uurimisasutuse rollide jaotus kohtueelses menetluses .....	92
Lisa 4. Küsimused politseiuurijatele teemal prokuratuuri ja uurimisasutuse rollide jaotus kohtueelses menetluses .....	97

## Sissejuhatus

Uue kriminaalmenetluse seadustiku<sup>1</sup> (edaspidi viidatud kui KrMS) koostamisel oli üheks problemaatiliseks sõlmküsimuseks politsei ja prokuratuuri rolli ja nende vaheliste suhete määramine kohtueelses menetluses.<sup>2</sup> Pika diskussiooni, mille sisuks oli küsimus sellest, millistes piirides on uurimisasutused pädevad iseseisvaks tegutsemiseks ja kus algavad prokuratuuri volitused suunata otsustavalt kohtueelse uurimise käiku, tulemusena suurenes prokuröri roll KrMS vastuvõtmisega oluliselt. Prokuratuuri kahele klassikalisele ülesandele – kohtueelse menetluse seaduslikkuse tagamine ja riikliku süüdistuse esindamine kohtus, lisandus ka kohustus tagada kohtueelse menetluse tulemuslikkus.<sup>3</sup> KrMS §-s 30 sätestati, et prokuratuur juhib kohtueelset menetlust, tagades selle seaduslikkuse ja tulemuslikkuse ning esindab riiklikku süüdistust kohtus. Isegi kui nentida, et KrMS-s valitud lahendused olid õiged, tekitati nimetatud muudatusega potentsiaalne konflikt varasemalt iseseisevalt eeluurimist läbi viinud uurimisasutuste ja prokuratuuri vahel, kes enne KrMS vastuvõtmist ei sekkunud oluliselt kohtueelsesse menetlusse enne menetluse lõpuleviimist.

Käesoleva magistr töö eesmärgiks on empiirilise uuringu abil välja selgitada, kas KrMS-s sätestatud tööjaotus, kus prokuratuur juhib kohtueelset menetlust, on ennast õigustanud. Magistr töö otsitakse vastust küsimusele, missugused on kitsaskohad uurimisasutuste ja prokuratuuri rollide jaotuses ning koostöös kohtueelset menetlust. Magistr töö eesmärgiks on teha ettepanekuid tööjaotuses esinevate probleemide lahendamiseks või olukorra parandamiseks. Magistr töö autor on nimetatud küsimustes probleemide tuvastamisel ja lahenduste otsimisel lähtunud oma tööalasest kogemusest, olles töötanud politseiuurijana. Autor on samuti 2.märtsil 2016.aastal viinud läbi ekspert-intervjuu riigi peaprokurör Lavly Perlinguga<sup>4</sup> ja 16.märtsil 2016.aastal Justiitsministeeriumi kantsleri Norman Aasaga<sup>5</sup>, kes oli aastatel 2005-2014 riigi peaprokurör. Autor viis ka empiirilise uuringu läbi igapäevaselt kohtueelse menetlusega tegelevate ametnike – prokuröride ja politseiuurijate seas. Nimetatud uuring on aluseks autori poolt väljatoodud ettepanekutele tööjaotuses esinevate probleemide lahendamiseks.

---

<sup>1</sup> RT I, 06.01.2016, 19

<sup>2</sup> Aas, N. Kes vastutab kohtueelse menetluse eest? Juridica IX, 2000. Lk 584

<sup>3</sup> Kergandberg, E ja Sillaots, M. Kriminaalmenetlus. 2006, kirjastus Juura, lk 124

<sup>4</sup> Vt lisa 1. Ekspert-intervjuu riigi peaprokurör Lavly Perlinguga 02.03.2016

<sup>5</sup> Vt lisa 2. Ekspert-intervjuu Justiitsministeeriumi kantsleri, endise riigi peaprokurör Norman Aasaga 16.03.2016

Uuringu eel lähtus autor oma kogemusel põhinevast eeldusest, et prokurörid on uue menetluskorra suhtes positiivsemalt meelestatud kui uurijad. Ühtlasi on ka Norman Aas autorile antud ekspert-intervjuu käigus öelnud, et niisugused küsimused, mida eeluurimise juhtimine KrMS § 30 mõttes tähendab ja kui palju prokurörid tegelikkuses uurimist juhivad, tulevad rohkem politseist kui prokuratuurist. N. Aas on lisanud, et tõenäoliselt prokuratuur ja prokurörid ei tegele nimetatud küsimustega sellisel määral või ei näe prokurörid probleemi, justkui nad ei juhiks eeluurimist, mis on ka inimlik. Teatud probleeme julgevad teadvustada ja neist kõvasti rääkida pigem uurimisasutused, kes tunnevad juhtimisest puudust või kes leiavad, et rollijaotuse ümberdefineerimine oli ennatlik või mittevajalik. Küsimused sellest, kuidas vastata uurimisasutuste ootustele ja mida tegelikult eeluurimise juhtimise all mõeldakse, vaevavad N. Aasa sõnul pigem prokuratuuri juhte kui tavaprokuröre.<sup>6</sup> Eeltoodust lähtuvalt soovis autor uuringuga kontrollida, kas uurijad leiavad, et rollide jaotuse ümberdefineerimine KrMS-s oli vajalik või mitte ning püstitas hüpoteesi, et uurijad mõtestavad eeluurimise juhtimist teisiti kui prokurörid.

Magistritöö teema aktuaalsus seisneb selles, et kuigi KrMS on tänaseks kehtinud üle kümne aasta, ei ole ministriumid või ametkonnad prokuratuuri ja uurimisasutuste rollide jaotuse teemalisi uuringuid või küsitlusi läbi viinud. Seda hoolimata asjaolust, et prokuratuuri jaoks oli uue KrMS jõustumine pöördelise tähtsusega sündmus, millega suurenes oluliselt prokuratuuri roll, aga ka vastutus kriminaalmenetluses.<sup>7</sup> Endine riigi peaprokurör Norman Aas on magistritöö autorile antud intervjuus öelnud, et tema artikkel Politseilehele 2009.aastal<sup>8</sup> oli üks esimesi kohti, kus N. Aas üritas seletada, mida prokuratuur täpsemalt eeluurimise juhtimise all mõtleb.<sup>9</sup> Pärast N. Aasa artiklit ei ole prokuratuuri ja uurimisasutuste rollide jaotuse teemalisi erialaartikleid kirjutatud. Autorile sarnase probleemipüstitusega lõputöö on kirjutanud Markko Olo 2005.aastal<sup>10</sup>, kuid arvestada tuleb, et KrMS-s sätestatud uus süsteem oli selleks ajaks kehtinud üsna lühikest aega. M. Olo lõputöös jõuti kokkuvõtlikult järeldusele, et prokuröridele uus roll meeldib ning nähakse ka juba eeluurimise efektiivsuse tõusu ja koostöö paranemist. Uurijad seevastu igatsevad osaliselt pigem endist korda taga ega leia, et uurimise efektiivsus oleks KrMS jõustumisest alates tõusnud või koostöö paranenud. Uurijad ei tea täpselt oma kohta eeluurimises ning sellest tulenevalt eelistavad mõned uurijad endiselt võimalikult

---

<sup>6</sup> Vt lisa 2. Ekspert-intervjuu Norman Aasaga 16.03.2016

<sup>7</sup> Riigi peaprokuröri ülevaade Riigikogu põhiseaduskomisjonile seadusega prokuratuurile pandud ülesannete täitmise kohta 2013.aastal

<sup>8</sup> Aas, N. Prokuratuuri roll kriminaalmenetluses. Politseileht 2009 nr 3

<sup>9</sup> Vt lisa 2. Ekspert-intervjuu Norman Aasaga 16.03.2016

<sup>10</sup> Olo, M. Politsei ja prokuratuuri õiguslik vahekord kohtueelses menetluses. Bakalaureusetöö. Tartu, 2005.

iseseisvalt menetleda, teised seevastu ootavad ainult prokuröri kui juhi ja vastutaja korraldusi.<sup>11</sup> Autor on nimetatud järeldustega arvestanud empiirilise uuringu küsimustiku väljatöötamisel. Uuringuga sooviti muuhulgas nimetatud järelduste tõe vastavust tänasel päeval kontrollida.

Magistritöö on jaotatud kolme peatükki. Esimeses peatükis on välja toodud käesoleval ajal KrMS-s sätestatud prokuratuuri ja uurimisasutuste vaheline rollide ja ülesannete jaotus ning niisuguse rollide jaotuse kujunemise põhjused. Esimeses peatükis on kasutatud ajaloolist ja süsteemset meetodit. Teises peatükis on kirjeldatud kehtiva rollide jaotuse probleeme ning on välja toodud ettepanekud, mis võiks teisiti või paremini olla. Teises peatükis on välja toodud ka Euroopa Nõukogu ministrite komitee ja Euroopa prokuröride konsultatiivnõukogu soovitused prokuratuuri ja uurimisasutuse vahelisest rollide jaotusest ning omavahelisest koostööst. Ühtlasi on teises peatükis analüüsitud KrMS sätestatud süsteemi vastavust eelpoolnimetatud rahvusvahelistele soovitustele. Kehtiva süsteemi probleemide analüüsimisel on kasutatud süsteemset meetodit ning Eestis kehtiva süsteemi vastavuse hindamisel rahvusvaheliste soovitustega võrdlevat meetodit. Kolmas peatükk keskendub käesoleva magistritöö raames läbiviidud empiirilise uuringu tulemustele. Kolmandas peatükis on välja toodud kvalitatiivset meetodit kasutades uuringuga tuvastatud prokuröride ja politseiurijate seisukohad rollide jaotusest ja koostööst kohtueelses menetluses.

Käesoleva magistritöö kirjutamisel on aluseks võetud olemasolev õiguslane kirjandus ning siseriiklikud õigusaktid. Autor tahab siinkohal nentida, et õiguslane kirjandus nimetatud teemal on vähene. Peamiselt on töös kasutatud seletuskirja kriminaalmenetluse seadustiku eelnõu juurde (SE 594); KrMS; Juridicas ilmunud temakohaseid artikleid, mis valdavalt on kirjutatud enne KrMS jõustumist; endise riigi peaprokuröri N. Aasa artiklit Politseilehes; kriminaalmenetluse õpikut ning KrMS kommenteeritud väljaannet. Töös on kasutatud ka ekspert-intervjuu käigus prokuratuuri praeguse ja endise juhi väljendatud seisukohti (lisad 1 ja 2). Võrrekelsetest materjalidest on kasutatud Euroopa Nõukogu ministrite komitee soovituse nr 19 (2000) seletuskirja „Prokuröride rolli kohta kriminaalkohtumenetluse süsteemis“ ning Euroopa prokuröride konsultatiivnõukogu arvamust nr 10 „Prokuröride rolli kohta kriminaalmenetluses“.

Tööd iseloomustavad kõige enam järgmised märksõnad: eeluurimine, kriminaalmenetlus, prokuratuur, uurimisasutus.

---

<sup>11</sup> Olo, M. Politsei ja prokuratuuri õiguslik vahekord kohtueelses menetluses. Bakalaureusetöö. Tartu, 2005. Lk 61

# 1. Prokuratuuri ja uurimisasutuse õiguslik vahekord kohtueelses menetluses

## 1.1 Regulatsiooni kujunemine

Taasiseseisvumise järgses Eestis oli prokuratuur kohtueelses menetluses pigem kõrvalseisjaks. Kriminaalmenetluse koodeksi pidevast muutmisest tingituna olid prokuröri funktsioonid kärbitud ja ebamäärased.<sup>12</sup> Prokuröride reaalsed võimalused eeluurimist mõjutada olid kasinad, mistõttu piirdus prokuröri tegevus kriminaalmenetluses peamiselt riikliku süüdistuse esindamisega. Prokuratuur ei olnud seetõttu praktiliselt kaasatud kuritegevuse vastu võitlemise strateegiate väljatöötamisse ega ka prioriteetide paika panemisse. Seega puudus laiemas plaanis koordineeritud tegevus prokuratuuri ja politsei vahel.<sup>13</sup> Ebamäärases rollis prokuratuuri kõrval said mitmed asutused endale uurimisõigused, hiljem ka jälitustoimingute läbiviimise pädevuse. Reformide, personalivoolavuse ja juriidilise kõrgharidusega uurijate osakaalu kiire languse tõttu ei olnud aga ka uurimisasutused suutelised võtma endale kandvat rolli kriminaalmenetluses. Kuritegevuse kiire kasv tõi 90.aastate teiseks pooleks kaasa olukorra, kus poliitikud hakkasid taaskord kriitiliselt üle vaatama kuritegevuse vastase võitluse seniseid mehhanisme. Hakati üha rohkem rõhutama vajadust suurendada prokuratuuri rolli kriminaalmenetluses.<sup>14</sup> Seega prokuröri volituste laiendamisega hakati tegelema juba üheksakümnendate lõpus, kuid üksikute muudatustega kriminaalmenetluse koodeksis ei saavutatud siiski märgatavat efektiivsuse kasvu.<sup>15</sup> Näiteks 1998.aastal jõustunud seadusemuudatusega pidi prokuratuur kinnitama süüdistuse enne selle esitamist. Alates 1996.aastast oli kriminaalasju võimalik lahendada kokkuleppemenetluse korras, mis suurendas prokuratuuri tähtsust kriminaalmenetluses. Kirjeldatud arengute jätkuna muudeti 2001.aastal prokuröri osavõtt kriminaalasjade kohtulikust arutamisest kohustuslikuks.<sup>16</sup> Osade kaupa muutmise tulemusena oli aga Eesti kriminaalmenetlus mitmeti vastuoluline ja raskesti kohaldatav.<sup>17</sup> Seetõttu oli uue seadustiku väljatöötamine hädavajalik.

---

<sup>12</sup> Seletuskiri kriminaalmenetluse seadustiku eelnõu juurde (SE 594), p 4.4. Internetis saadaval: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/3cbb022-95f6-32ec-be3c-9c4aa0001f34/Kriminaalmenetluse%20seadustik/> 27.12.2015

<sup>13</sup> Olo, M. Politsei ja prokuratuuri õiguslik vahekord kohtueelses menetluses. Bakalaureusetöö. Tartu, 2005. Lk-d 21-22

<sup>14</sup> Aas, N. Prokuratuuri roll kriminaalmenetluses. Politseileht 2009 nr 3.

<sup>15</sup> Olo, M. Politsei ja prokuratuuri õiguslik vahekord kohtueelses menetluses. Bakalaureusetöö. Tartu, 2005. Lk-d 21-22

<sup>16</sup> Aas, N. Prokuratuuri roll kriminaalmenetluses. Politseileht 2009 nr 3.

<sup>17</sup> Kergandberg, E., Pikamäe, P. Eesti uue kriminaalmenetluse seadustiku eelnõu lähtekohad. Juridica IX, 2000. Lk 555

Kriminaalmenetluse seadustiku eelnõu väljatöötamine oli ette nähtud 1996.aasta Justiitsministeeriumis ettevalmistatud karistusõiguse reformi kontseptsioonis ja selle väljatöötamise vajadus tulenes eelkõige Eesti ühiskonnas toimunud kiiretest ja radikaalsetest muutustest ning praktilisest vajadusest. Kriminaalmenetluse seadustiku eelnõu ettevalmistamist alustati 1994. aastal. Eelnõu esimese variandi töötas välja töögrupp koosseisus E. Kergandberg, H. Lindmäe ja H. Saarsoo, kes 1996. aasta kevadel esitasid kriminaalmenetluse seadustiku eelnõu oma lepingujärgse tööna ka Justiitsministeeriumile. Eelnõu edasiseks läbitöötamiseks ja redigeerimiseks moodustati Justiitsministeeriumis uus töögrupp.<sup>18</sup>

Kriminaalmenetluse seadustiku eelnõu ettevalmistamisel võeti eesmärgiks luua stabiilne alus kuritegude kiireks avastamiseks ja nende efektiivseks menetlemiseks. Selleks otsustati maksimaalselt arvestada kriminaalmenetluse reformi tendentse Mandri-Euroopas ja luua eelnõu, mis vastaks tänapäevase kriminaalmenetluse tasemele ka Euroopa kontekstis.<sup>19</sup>

Eelnõu koostajad tõdesid võrdlemisi üksmeelselt, et Eestis sellel ajal kehtinud kriminaalmenetlusega võrreldes peaks tulevases kohtumenetluses olema subjektide funktsionaalsed rollid oluliselt selgemalt piiritletud. See tähendas seda, et süüdistatava süüdi- või õigeks mõistmise peaks kohus otsustama lähtudes eestkätt prokuröri ja kaitsja töö edukusest kohtusaalis, mitte aga eeluurimisel kokku pandud kriminaaltoimiku alusel. Samas aga ei pooldatud täielikku üleminekut võistlevale kriminaalmenetlusele ja seda juba meie õigusajalooliste traditsioonide tõttu.<sup>20</sup> Eelnõuga ühendati kontseptuaalselt inkvisitsioonilise ja võistleva kriminaalmenetluse mudelid. Eelnõu nägi ette põhiolemuselt inkvisitsioonilise kohtueelse menetluse ja sellele järgneva võistleva kohtumenetluse. Siiski ei näinud eelnõu ette üleminekut puhtakujulisele võistlevale kohtumenetlusele ning jättis kohtunikule suhteliselt avarad võimalused ka ise kohtulikku uurimisse sekkuda ja vajadusel ka ise uusi tõendeid koguda. Sellise lahenduse kasuks otsustati seetõttu, et säilitada kriminaalmenetluse iseseisva eesmärgina objektiivse tõe tuvastamine.<sup>21</sup> Kantuna soovist juurutada kriminaalmenetlusse võistlevuse elemente, otsustatigi seega uue eelnõu väljatöötamisel taustsüsteemina kasutada Itaalia uut kriminaalmenetlust, mille raames oli senini ilmselt kõige õnnestunumalt ühendatud

---

<sup>18</sup> Seletuskiri kriminaalmenetluse seadustiku eelnõu juurde (SE 594), p 1. Internetis saadaval: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/3cbb022-95f6-32ec-be3c-9c4aa0001f34/Kriminaalmenetluse%20seadustik/> 27.12.2015

<sup>19</sup> *Ibid*, p 4.4.

<sup>20</sup> Kergandberg, E ja Pikamäe, P. Eesti uue kriminaalmenetluse seadustiku eelnõu lähtekohad. *Juridica IX*, 2000 Lk 556.

<sup>21</sup> Pomerants, M. Kohtumenetlusest ja praktilisest õigusemõistmisest. *Kohtute aastaraamat 2012*, lk 66. Internetis saadaval: [http://www.riigikohus.ee/vfs/1467/Kohtute\\_aastaraamat2012\\_veeb.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1467/Kohtute_aastaraamat2012_veeb.pdf) 14.02.2016

kontinentaal-euroopalik kohtueelne menetlus võistleva kohtumenetlusega. Rõhutamist väärib see, et Itaalia uut kriminaalmenetlust kasutati Eesti eelnõu koostamisel üksnes taustsüsteemina ja uue kriminaalmenetluse üksikute instituutide<sup>22</sup> kujundamisel on eeskujul võetud ka mitmete teiste Euroopa riikide kriminaalmenetlustest.<sup>23</sup>

Olulise uuendusena oli eelnõu järgi menetlejaks prokuratuur, mitte prokurör. Sellise olulise muudatuse võimaldas teha uus prokuratuuriseadus, mille kohaselt käsitleti prokuratuuri kui tervikut, mis koosneb tema funktsioone täitvatest isikutest. Sarnaselt prokuratuuriga oli eelnõu ka uurija kui ametiisiku asemel kasutusele võtnud uurimisasutuse kui institutsiooni mõiste.<sup>24</sup> Eelnõu seletuskirjast nähtub, et iga prokurör, kes kriminaalmenetluses osaleb, ei tegutse mitte enda vaid prokuratuuri kui terviku nimel. Seletuskirjast nähtub ühtlasi, et üleminek uurijalt uurimisasutusele võimaldab lahendada terve rea praktilisi probleeme puhtalt asutusesiseste töökorralduslike meetoditega. Näiteks kriminaalasjade jaotamine erinevate ametnike vahel, uurimisgruppide moodustamine, uurimisjuhtide nimetamine, koostöö sama asutuse erinevate tööpiirkondade ametnike vahel.<sup>25</sup>

Prokuratuuri ja uurimisasutuse käsitlemisel kriminaalmenetluse seadustikus on vaieldamatult kõige huvipakkuvamaks teemaks nimetatud kahe subjekti omavaheline koostöö ehk küsimus sellest, kes on eeluurimise juht. Kriminaalmenetluse seadustiku eelnõu prokuratuuri käsitlev osa oli pidevas muutumises. Eelnõu esialgses variandis otsustati põhimõtteliselt jääda sel ajal kehtiva õiguse lahenduste juurde, mille kohaselt prokuratuur enne kohtueelse menetluse lõpuleviimist ei sekkunud oluliselt kohtueelsesse menetlusse. Sellise lähenemise valikul lähtuti Saksamaal välja kujunenud olukorrast, kus kriminaaljälituse ja kriminalistika spetsiifilisuse tõttu prokurör eeluurimises tegelikult siiski ei osale, kuigi formaalselt on ta eeluurimise juht. Eelnõu edasise töötlemise käigus taolisest kontseptsioonist siiski loobuti. Vabariigi Valitsuse poolt heakskiidetud eelnõu variandis oli prokuratuuri õigusi kohtueelses menetluses suurendatud.<sup>26</sup> Justiitsministeeriumi kantsler, endine riigi peaprokurör Norman Aas on autorile

---

<sup>22</sup> Eeskujusid otsiti ja kasutati Saksa (süüdistuskohustuse menetlus, politseiagent) ja Anglo-Ameerika õigussüsteemidest (kohtumenetluse taustsüsteemi eeskujul). Pomerants, M. Kohtumenetlusest ja praktilisest õigusemõistmisest. Kohtute aastaraamat 2012, lk 66. Internetis saadaval: [http://www.riigikohus.ee/vfs/1467/Kohtute\\_aastaraamat2012\\_veeb.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1467/Kohtute_aastaraamat2012_veeb.pdf) 14.02.2016

<sup>23</sup> Kergandberg, E ja Pikamäe, P. Eesti uue kriminaalmenetluse seadustiku eelnõu lähtekohad. Juridica IX, 2000 Lk 556

<sup>24</sup> Pomerants, M. Kohtumenetlusest ja praktilisest õigusemõistmisest. Kohtute aastaraamat 2012, lk 66. Internetis saadaval: [http://www.riigikohus.ee/vfs/1467/Kohtute\\_aastaraamat2012\\_veeb.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1467/Kohtute_aastaraamat2012_veeb.pdf) 14.02.2016

<sup>25</sup> Seletuskiri kriminaalmenetluse seadustiku eelnõu juurde, SE 594, p 4.4. Internetis saadaval: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/3cbbe022-95f6-32ec-be3c9c4aa0001f34/Kriminaalmenetluse%20seadustik/> 27.12.2015

<sup>26</sup> Kergandberg, E ja Pikamäe, P. Eesti uue kriminaalmenetluse seadustiku eelnõu lähtekohad. Juridica IX, 2000, lk 558

antud ekspert-intervjuus öelnud 16.märtsil 2016.aastal, et menetlusseaduse vastuvõtmise eel leiti, et eraldatud kohtueelne menetlus, kus uurimisasutus oma huvidest lähtuvalt kriminaalasja lõpuni uurib, tekitab probleeme. Kuna kogu kohtueelne menetlus peaks töötama eesmärgil, et kriminaalasi ka kohtus võimalikult mõistliku lahenduse leiaks, siis paratamatult ainuke asutus, keda oli võimalik panna kriminaalmenetluse juurde algusest lõpuni, oli prokuratuur. Seda asjaolu tõttu, et kohus ei ole kriminaalmenetluse juures alguses, politsei ei ole aga lõpus.<sup>27</sup> Tuleb siiski nentida, et kuigi eeluurimise sisulise juhtimise näol oli prokuratuuri jaoks tegemist kontseptuaalse küsimusega, siis tegelikkuses tegeldi toona pigem kohtueelse menetluse juhtimise mõiste lingvistilise küljega. Tollased politseijuhid mõistsid Riigikogu õiguskomisjonis toimunud aruteludes kriminaalmenetluse juhtimist peamiselt administratiivses (ressursid jms) ja uurimistaktikalises tähenduses, kuni väideti välja, et uurijad peavad nüüd lõpetama oma peaga mõtlemise ja ootama igaks liigutuseks prokuröri korraldust. Prokuratuur seevastu pidas juhtimise mõiste all eelkõige silmas kriminaalmenetluse strateegilist juhtimist, see tähendab, et kriminaalmenetluse käigus kõige olulisemad menetluslikud otsused võetakse vastu prokuröri poolt.<sup>28</sup>

Eelnõu järgi on prokuratuurile antud õigus teha kõiki menetlustoiminguid kõikides kriminaalmenetluse etappides, sealhulgas õigus tühistada ja muuta kohtueelse menetleja määrusi.<sup>29</sup> Eelnõus püüti tagada, et just prokuratuur ise (ja seega mitte kohtueelse menetlejaga võrreldes subsidiaarselt) oleks uues kriminaalmenetluses süüdistusfunktsiooni kandjaks. Seetõttu läks eelnõu kohaselt ka süüdistusakti koostamine uurimisasutuselt üle prokuratuurile. Eelnõu nägi prokuratuuri põhiülesannetena ette kohtueelse menetluse seaduslikkuse ja mida sooviti eraldi rõhutada, tulemuslikkuse järelevalve ning riikliku süüdistuse esindamise kohtus. Tulemuslikkuse järelevalve pidi kahtlemata tähendama prokuratuuri õigust sekkuda uurimisasutuse tegevusse ka siis, kui prokurör näeb, et uurimisasutuse tegevus kohtueelses menetluses on küll seaduslik, kuid ebaotstarbekas ja seega oportuuniteediprintsiibist lähtuvalt korrigeerimist vajav. See korrigeerimisvõimalus tähendab õigust otsustada kriminaalmenetluse lõpetamise üle ühes teatavate kohustuste panemisega kahtlustatavale või süüdistatavale või ilma nendeta ning võimalust valida erinevate lihtmenetluste ja n-ö üldise kohtumenetluse vahel. Viimati nimetatud kahe väga olulise õiguse andmisega prokuratuurile on kriminaalmenetluse seadustiku eelnõu püüdnud prokuratuurist kujundada tõelist riigi kriminaalpoliitika elluviijat,

---

<sup>27</sup> Vt lisa 2. Ekspert-intervjuu Norman Aasaga 16.märtsil 2016

<sup>28</sup> Aas, N. Prokuratuuri roll kriminaalmenetluses. Politseileht 2009 nr 3.

<sup>29</sup> Seletuskiri kriminaalmenetluse seadustiku eelnõu juurde, SE 594, p 4.4. Internetis saadaval: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/3cbb022-95f6-32ec-be3c9c4aa0001f34/Kriminaalmenetluse%20seadustik/> 27.12.2015

kelle pädevusse peaks kuuluma kõikide piltlikult öeldes ühe kriminaalasja üldist saatust kujundavate otsuste vastuvõtmine.<sup>30</sup> Seega kokkuvõtlikult muutis kriminaalmenetluse seadustik prokuröri senisest pigem neutraalsest järelevalvajast selgelt tulemusest huvitatud pooleks. See muudatus kriminaalmenetluse seadustikus tähendab (ja nõuab) tegelikult ka tunduvalt tihedamat koostööd prokuratuuri ja uurimisasutuse vahel.<sup>31</sup>

Nõnda tõi tolleaegne justiitsminister Ken-Marti Vaher Eesti XXVIII õigusteadlaste päevadel<sup>32</sup> peetud ettekandes seoses kriminaalmenetluse kaasajastamisega välja, et kriminaalmenetluse seadustiku § 30 valguses, mis sätestab, et prokuratuur juhib kohtueelset menetlust tagades selle seaduslikkuse ja tulemuslikkuse, ei saa olla kaksipidi mõtlemist, kes vastutab kui kriminaalasi kohtus kokku kukub. Vaher on veel nentunud, et kui varem võis prokuratuur süüdistada politseid viletsas uurimises, siis edaspidi jääb selline vaidlus ära. Lõppvastutaja määramine oli Vaheri ettekande kohaselt oluline, kuna see sunnib maksimaalselt olema tähelepanelik iseenda tegevuse suhtes ning teiselt poolt otsima paremat koostööd partneritega. Vastutaja või juht saab edukas olla ainult siis kui partnerid on oma töös edukad. Vaheri sõnul oli oluline ning õige, et lõppvastutajaks määrati prokuratuur, kuna prokurör peab lõpuks veenma kohut, et kõik tõendid on kogutud seaduslikult ja et need on piisavad kohtualuse süüdimõistmiseks. Seega prokuratuuri juhtroll ei tähendanud prokuratuuri ja politsei vastandamist või politsei osatähtsuse langust, kuna prokuratuur ei saa olla edukas kui politsei seda ei ole ja vastupidi. Selline olukord suunab Vaheri sõnul mõlemat asutust senisest tihedamalt koostööle, mille tulemuseks saab olla vaid uurimise parendamine.

Veel on siinkohal oluline tuua välja, et kriminaalmenetluse seadustiku eelnõu järgi saab kriminaalmenetluse lõpetajaks olla üksnes prokurör. Seega isegi siis, kui kriminaalmenetluse on alustanud uurimisasutus, peab viimane kriminaalmenetluse lõpetamiseks pöörduma prokuratuuri poole. Selline mehhanism võimaldab tagada parema kontrolli kõikide kriminaalmenetluste lõpetamiste üle.<sup>33</sup>

Eelnõuga loobuti kohtueelse menetluse tähtaegade sätestamisest. Põhjuseks toodi, et kohtueelse menetluse tähtaegadest kinnipidamine on praktikas niikuinii äärmiselt küsitav ja suure hulga

---

<sup>30</sup> Kergandberg, E ja Pikamäe, P. Eesti uue kriminaalmenetluse seadustiku eelnõu lähtekohad. Juridica IX, 2000, lk 558

<sup>31</sup> Aas, N. Prokuratuuri roll kriminaalmenetluses. Politseileht 2009 nr 3

<sup>32</sup> Eesti XXVIII õigusteadlaste päevad 21.10.2004.aastal. Kriminaalmenetluse kaasajastamine. Internetis saadaval: <http://www.uttv.ee/naita?id=596> 02.12.2015

<sup>33</sup> Kergandberg, E ja Pikamäe, P. Eesti uue kriminaalmenetluse seadustiku eelnõu lähtekohad. Juridica IX, 2000. Lk 559

taotluste, milles palutakse pikendada kohtueelse menetluse tähtaegu, ära jäämine võimaldab oluliselt kokku hoida ametnike tööaega. Kaudselt pidi kohtueelse menetluse tähtaega praktikas reguleerima hakkama eelnõus imperatiivselt sätestatud vahistamistähtaeg. Kontrolli kriminaalasjade kohtueelse menetlemise põhjendamatu venimise üle pidi aitama tagada ka kriminaalmenetlusregister ja prokuratuuri teostatav seaduslikkuse järelevalve.<sup>34</sup>

Veel tuleb välja tuua, et prokuratuuri ja uurimisasutuste vahel ilmnemised erimeelsused seoses eelnõus sätestatud prokuratuuri suurema rolliga jälitustoimingute läbiviimisel. Norman Aas on autorile antud ekspert-intervjuus öelnud, et varem prokuratuur jälitustegevust peaaegu ei puutunudki. Politsei sai toona käia halduskohtus erinevaid lubasid taotlemas ning prokuratuur ei teadnudki, et kriminaalasjas jälitust tehakse.<sup>35</sup> Kuigi jälitustoimingute lubade väljastamise küsimuses kasutatud vastuargumendid olid mõnes mõttes arusaadavad – lisandub veel üks lüli, suureneb bürokraatia jms, oli see muudatus selgelt vajalik. Jälitustegevus on muutunud tõsise kuritegevuse paljastamisel üheks olulisemaks osaks ning sellel teel saadud tõendid mängivad suurt rolli. Suurenenud on aga ka jälitustegevusega seotud õiguslike probleemide tõstatamine kaitsjate poolt. Kuna jälitustoimingutega saadud tõendeid saab esitada ja kaitsta kohtus üksnes prokurör, oli oluline, et jälitustegevus alluks ülejäänud uurimistoimingutega samadele põhimõtetele. Vähemoluline ei ole ka nimetatud sammu tähenduslik külg – jälitustoimingute sätestamine KrMS-s n-ö demütologiseeris selle muidu suhteliselt esoteerilise valdkonna ja jälitustegevus muutus ka avalikkuse ees kuritegevuse vastase võitluse aktsepteeritud osaks, võrdseks muude uurimistoimingutega.<sup>36</sup>

Kriminaalmenetluse seadustik võeti vastu 12.02.2003 ning see jõustus 01.07.2004.

---

<sup>34</sup> Pomerants, M. Kohtumenetlusest ja praktilisest õigusemõistmisest. Kohtute aastaraamat 2012, lk 66. Internetis saadaval: [http://www.riigikohus.ee/vfs/1467/Kohtute\\_aastaraamat2012\\_veeb.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1467/Kohtute_aastaraamat2012_veeb.pdf) 14.02.2016

<sup>35</sup> Vt lisa 2. Ekspert-intervjuu Norman Aasaga 16.märtsil 2016

<sup>36</sup> Aas, N. Prokuratuuri roll kriminaalmenetluses. Politseileht 2009 nr 3

## 1.2 Tänapäeval kehtiv regulatsioon

Prokuratuuriseaduse<sup>37</sup> (ProkS) § 1 lg 1 sätestatu kohaselt on prokuratuur Justiitsministeeriumi valitsemisalas olev valitsusasutus, mis osaleb kuritegude tõkestamiseks ja avastamiseks vajaliku jälitustegevuse planeerimises, juhib kohtueelset kriminaalmenetlust, tagades selle seaduslikkuse ja tulemuslikkuse, esindab kohtus riiklikku süüdistust ning täidab muid seadusega prokuratuurile pandud ülesandeid. KrMS § 30 lg 1 kohaselt juhib prokuratuur kohtueelset menetlust, tagades selle seaduslikkuse ja tulemuslikkuse ning esindab riiklikku süüdistust kohtus. KrMS § 30 lg 2 kohaselt teostab prokuratuuri volitusi kriminaalmenetluses prokuratuuri nimel prokurör sõltumatult, alludes ainult seadusele.

KrMS § 31 kohaselt on uurimisasutused oma pädevuse piires Politsei- ja Piirivalveamet, Kaitsepolitsei, Maksu- ja Tolliamet, Konkurentsiamet, Sõjaväepolitsei, Keskkonnainspeksioon ning Justiitsministeeriumi vanglate osakond ja vangla, kes täidavad uurimisasutuse ülesandeid vahetult või nende hallatavate või kohalike asutuste kaudu. Toodud uurimisasutuste pädevuse puhul tuleb eelkõige KrMS § 212 lõigetest 1 ja 2 lähtuvalt arvestada, et KrMS § 212 lg 2 loetletud uurimisasutusi võiks nimetada ka tuletatud uurimisasutusteks, kuna nende asutuste põhitegevuseks on siiski midagi muud kui ühiskondliku korra kaitse või kohtueelne uurimine. Niisuguste uurimisasutuste hulka kuuluvad Maksu- ja Tolliamet (KrMS § 212 lg 2 p 2), Sõjaväepolitsei (KrMS § 212 lg 2 p 3), Konkurentsiamet (KrMS § 212 lg 2 p 5), Justiitsministeeriumi vanglate osakond ja vangla (KrMS § 212 lg 2 p 6). Samas on nimetatud põhitegevusega seonduvad kuriteod sedavõrd spetsiifilised, et on peetud riiklikult otstarbekaks luua nende asutuste juurde oma nn uurimisaparaat ja mitte hakata politseid „tülitama“.<sup>38</sup> Nii näiteks viib kohtueelset menetlust maksualases ja tollieeskirjade rikkumise kuriteos, narkootilise ja psühhotroopse aine üle piiri toimetamisega seotud kuriteos ning strateegilise kaubaga seotud kuriteos läbi Maksu- ja Tolliamet, kaitseväeteenistusalases kuriteos ja sõjakuriteos Sõjaväepolitsei, vanglas toimepandud kuriteos Justiitsministeeriumi vanglate osakond ja vangla jne. Kõiki ülejäänud kuritegusid, mille kohtueelne menetlemine ei ole KrMS § 212 lg 2 loetletud tuletatud uurimisasutuste pädevuses, on pädevad uurima üldpädevusega uurimisasutused: Politsei- ja Piirivalveamet ja Kaitsepolitsei (KrMS § 212 lg 1). Oluline on siinkohal veel märkida, et mõlemat liiki uurimisasutustele on ühine see, et nad võivad

---

<sup>37</sup> RT I, 10.03.2015, 17

<sup>38</sup> Kergandberg, E ja Sillaots, M. Kriminaalmenetlus. 2006, kirjastus Juura, lk 128

toimetada kohtueelset uurimist algusest lõpuni ja on selle raames pädevad kõigiks seaduses sätestatud menetlustoiminguteks.<sup>39</sup>

KrMS § 16 lg 1 kohaselt on nii prokuratuur kui uurimisasutus kohtueelses menetluses menetlejad. Prokuröri funktsioonide käsitlemisel tuleb teha vahet prokuratuuri ülesannetel kohtueelses menetluses ja kohtumenetluses. Kriminaalmenetluse subjektina on prokuratuur kohtueelses menetluses menetleja (KrMS § 16 lg 1) ja kohtumenetluses kohtumenetluse pool (KrMS § 17 lg 1). Prokurör on kohtumenetluses ainult süüdistaja. Prokuröri ülesandeks on kohtumenetluses kasutada kõiki talle seadusega antud võimalusi saavutamaks süüdimõistvat kohtuotsust. Seevastu kohtueelses menetluses on prokuröri kohustus KrMS § 211 lg 2 järgi selgitada välja nii isikut süüstavaid kui ka õigustavaid asjaolusid (KrMS § 211 lg 2).<sup>40</sup> Käesolev magistritöö osa keskendub prokuröri ülesannetele kohtueelses menetluses. Siinkohal tuleb nentida, et KrMS § 211 lg 2 järgi on kohtueelne menetleja – seega nii prokuratuur kui uurimisasutus – kohustatud kohtueelses menetluses selgitama nii kahtlustatavat õigustavaid kui ka süüstavaid asjaolusid. Seega nii uurimisasutus kui prokuratuur peavad kohtueelset menetlust läbi viies olema tõendusteabe kogumisel võimalikult objektiivsed.

Kuivõrd prokuratuur on süüdistuse esitaja ja vastutus kriminaalmenetluse lõpptulemuse – kohtumenetluse tulemusena tehtava kohtulahendi – eest lasub samuti peamiselt prokuratuuril (seda vähemalt uurimisasutusega võrreldes), siis on seadusega pandud prokuratuurile kohustus juhtida kohtueelset menetlust, tagades selle seaduslikkus ja tulemuslikkus. Kriminaalmenetluse seadustiku ideoloogiale vastavalt on prokuratuur aktiivne kohtueelne menetleja, mitte passiivne järelevalve teostaja. Kõige üldisemal kujul on seadustikus prokuratuuri koha määratlemisel kohtueelses menetluses lähtunud arusaamast, et prokuröri kui akadeemilise õigusharidusega isiku pädevusse peaks kuuluma kõige olulisemate õiguslike küsimuste lahendamine. Nii on tulenevalt KrMS §-s 6 sätestatud kriminaalmenetluse kohustuslikkuse põhimõttest, samuti KrMS § 30 lg 1 ja § 268 lg 1, üksnes prokuratuuri pädevuses otsustada, milline osa kahtlustatava (süüdistatava) käitumisaktide ahelast tuleb kuriteotunnuste ilmnemise tõttu muuta kriminaalmenetluse esemeks ja kes saaksid selliselt kindlaksmääratud piiridest lähtuvalt olla kriminaalmenetluses käsitatavad kannatanutena. Selliste volituste tõttu on prokurör tõeliseks riikliku kriminaalpoliitika elluviijaks, kellel on laialdased volitused otsustada, millist

---

<sup>39</sup> Kergandberg, E ja Sillaots, M. Kriminaalmenetlus. 2006, kirjastus Juura, lk 129

<sup>40</sup> Kergandberg, E ja Pikamäe, P. Kriminaalmenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne, 2012, kirjastus Juura, lk-d 122-123

seadustikus välja pakutud teed kriminaalasjas lahendini jõudmiseks kasutada.<sup>41</sup> Üheks juriidiliselt kõige olulisemaks otsuseks kriminaalmenetluses ongi otsus, kas kriminaalasjaga minna kohtusse või mitte, st kas kohtueelse menetluse käigus kogutud tõendusteave on piisav süüdimõistva kohtuotsuse saavutamiseks (mis nagu ülal välja toodud, on prokuröri kui süüdistaja eesmärk kohtumenetluses). Kohtueelse menetluse praktilise läbiviimise osas on kriminaalmenetluse seadustik jäänud siiski n.ö klassikalise lahenduse juurde, mille kohaselt kohtueelse menetluse toimetamine on valdavalt uurimisasutuse ülesandeks, millesse prokurör sekkub vaid vajadusel.<sup>42</sup>

Kohtueelse menetluse eesmärk on KrMS § 211 lg 1 kohaselt koguda tõendusteavet ja luua kohtumenetluseks muud tingimused. Analüüsides KrMS sätestatud uurimisasutuse õigusi kohtueelses menetluses, tuleb välja tuua, et KrMS § 32 lg 1 kohaselt teeb uurimisasutus kriminaalmenetluse seadustikus sätestatud menetlustoiminguid iseseisvalt kui menetlustoiminguks ei ole vaja kohtu luba või prokuratuuri luba või korraldust. Näiteks otsustab uurimisasutus üldjuhul, keda kriminaalasjas üle kuulata ning missuguses järjekorras; missuguseid jälgi sündmuskohalt koguda või missugused asitõendid sündmuskohalt kaasa võtta, missuguseid tehnikavahendeid kasutades sündmuskoha vaatlust läbi viia jne. KrMS § 32 lg 2 kohaselt on uurimisasutusel õigus nõuda kriminaalasja lahendamiseks vajaliku dokumendi esitamist. Kriminaalasja lahendamiseks ja vajaliku tõendusteabe kogumiseks on uurimisasutusel õigus koostada erinevaid päringuid, nõudekirju, määruseid. KrMS § 215 lg 1 kohaselt on uurimisasutuse ja prokuratuuri määrused ja nõuded nende menetluses olevates kriminaalasjades kohustuslikud kõigile ning neid täidetakse kogu Eesti Vabariigi territooriumil. Uurimisasutuse ja prokuratuuri määrused ja nõuded on kohustuslikud välismissioonil viibivatele kaitseväelastele, kui kriminaalmenetluse esemeks on kaitseväetenistuses oleva isiku tegu. Nõude või määruse täitmiseks kulutusi ei hüvitata. KrMS § 215 lg 2 kohaselt on uurimisasutusel õigus tema menetluses olevas kriminaalasjas esitada teisele uurimisasutusele kirjalikke taotlusi üksikute menetlustoimingute tegemiseks ja muu abi saamiseks. Uurimisasutuse sellised taotlused täidetakse viivitamata. KrMS § 215 lg 2 toodud sättele viidatakse üldjuhul taotledes teiselt uurimisasutuselt ülekuulamise läbiviimist, näiteks olukorras, kus menetlusosaline (kannatanu, tunnistaja) elab teise politseiprefektuuri piirkonnas ning menetlust läbiviiva ametniku (uuriija) juurde ülekuulamisele tulemine ei ole mingil põhjusel võimalik (näiteks ebamõistlikult suured kulud, liikumisvaevused jne). Kohtueelse

---

<sup>41</sup> Kergandberg, E ja Pikamäe, P. Kriminaalmenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne, 2012, kirjastus Juura, lk 123

<sup>42</sup> *Ibid*, lk 520

menetluse toimetamisel on uurimisasutus seega iseseisvalt pädev uurimise vaba kujundamise põhimõttest lähtudes otsustama vajalike menetlustoimingute läbiviimise ja nende järjekorra üle, seda aga juhul, kui menetlustoiminguks ei ole vaja kohtu luba või prokuratuuri luba või korraldust. Seega piiravad uurimisasutuste iseseisvust nii seaduse nõuded kui prokuratuuri poolt menetluse juhtimisel vastuvõetud otsused.<sup>43</sup>

Prokuratuuri õigused kohtueelses menetluses on sätestatud KrMS §-s 213. KrMS § 213 lg 1 kohaselt juhivad prokuratuur kohtueelset menetlust, tagades selle seaduslikkuse ja tulemuslikkuse ning prokuratuur on nimetatud sätte kohaselt pädev järgnevaiks:

- vajaduse korral tegema menetlustoiminguid ning viibima menetlustoimingu juures ja sekkuma selle käiku. KrMS § 213 lg 2 kohaselt on selle õiguse teostamiseks prokuratuuril uurimisasutuse õigused;
- lõpetama kriminaalmenetlust;
- tutvumiseks ja kontrollimiseks välja nõudma kriminaaltoimiku materjali ja muu materjali;
- andma uurimisasutusele korraldusi;
- tühistama ja muutma uurimisasutuse määrusi;
- kõrvaldama uurimisasutuse ametniku kriminaalmenetlusest;
- muutma kriminaalasja uurimisalluvust. Sama õigus on sätestatud ka KrMS § 212 lõikes 5, mille kohaselt võib prokuratuur otstarbekusest lähtudes muuta oma määrusega KrMS § 212 lõigetes 1 ja 2 sätestatud uurimisalluvust konkreetsetes kriminaalasjades;
- tunnistama kohtueelse menetluse lõpuleviiduks;
- nõudma uurimisasutuse ametnikult menetluse asjaolude kohta suulisi ja kirjalikke selgitusi;
- tegema kriminaalhooldusosakonna juhatajale ülesandeks nimetada kriminaalhooldusametnik;

---

<sup>43</sup> Kergandberg, E ja Pikamäe, P. Kriminaalmenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne, 2012, kirjastus Juura, lk 128

- täitma muid kriminaalmenetluse seadustikust tulenevaid ülesandeid kohtueelses menetluses.

Nimetatud sätte valguses võib öelda, et kuigi praktikas toimetab kohtueelset menetlust uurimisasutus, on prokuratuuri pädevus ning sekkumise võimalused kriminaalmenetlusse väga suured, lõppedes sisuliselt pädevusega ise erandkorras eeluurimist läbi viia. Paragrahvis 213 toodud prokuratuuri õiguste loetelu kohtueelses menetluses on näitlik ja mitteammendav, nii hõlmab lg 1 p-s 1 sätestatud menetlustoimingute tegemise õigus sisuliselt ka kõiki muid seadustikus sätestatud protsessuaalsete tagajärgedega toimingute tegemise õigust.<sup>44</sup>

Seoses uurimisalluvusega tuleb siinkohal märkida, et menetluse läbiviimise kohustus on uurimisasutustel üksnes nende kuritegude osas, mis on nende uurimisalluvuses.<sup>45</sup> Praktikas valmistavad uurimisalluvuse määramisel raskusi olukorrad, kus menetluse alguses ei ole võimalik anda toimunule lõplikku õiguslikku hinnangut, tegemist on korraga mitme uurimisasutuse uurimisalluvuses oleva asjaga või on omavahel tihedalt seotud kuriteod eri uurimisalluvuses. Juhul kui kohe ei ole võimalik määratleda pädevat uurimisasutust, alustab toimingutega see, kes varem sündmuskohale jõuab või see, kellele esmalt info laekus. Prokuratuuri poolt uurimisalluvuse muutmine on vajalik juhul, kui prokurör soovib uurimise anda üle uurimisasutusele, kelle pädevuses KrMS § 212 lg 1 või 2 alusel vastava kuriteo uurimine ei ole ning mis ei ole ka tihedalt seotud mõne uurimisalluvuses oleva kuriteoga. Prokurör peab oma otsuse vormistama määrusega, kusjuures prokuröri vastava otsuse aluseks on otstarbekus, mis peab olema eelkõige suunatud kohtueelse menetluse eesmärgi saavutamisele. Selle otsuse juures võivad rolli mängida nii suurema objektiivsuse tagamise vajadus, kogenumate ja paremini varustatud uurimisasutuste kasutamise vajadus või infoallikate kaitsmise vajadus.<sup>46</sup>

2015.aastal algatas valitsus kriminaalmenetluse seadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise eelnõu, millega laiendatakse kannatanute õigusi kriminaalmenetluses (80 SE). Eelnõuga sooviti kriminaalmenetluse seadustikku ühtlasi muuta punktiga, mis oleks andnud uurimisasutusele endale võimaluse uurimine lõpetada, kui kohtueelses menetluses ei ole

---

<sup>44</sup> Kergandberg, E ja Pikamäe, P. Kriminaalmenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne, 2012, kirjastus Juura, lk 520

<sup>45</sup> Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 14. aprilli 2010.aasta kohtuotsus nr 3-1-1-19-10 p 9

<sup>46</sup> Kergandberg, E ja Pikamäe, P. Kriminaalmenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne, 2012, kirjastus Juura, lk-d 516-517

kindlaks tehtud isikut, kes on kuriteo toime pannud, ning ei ole võimalik koguda lisatõendeid või nende kogumine ei ole otstarbekas. Kuivõrd nimetatud lõpetamise toiming eristub teistest kriminaalmenetluse lõpetamistest, siis eelnõu kohaselt nähti ette kohandatud kaebemenetlus, mis toiminuks sarnaselt uurimisasutuse poolt kriminaalmenetluse alustamata jätmisest keeldumise vaidlustamisega. Seega lõpetamise määrus saadetakse kannatanule, kellel on õigus esitada lõpetamise kaebus esmalt prokuratuuri ja seejärel vajaduse korral ringkonnakohtule. Eelnõu seletuskirjast nähtub, et andes uurimisasutustele õiguse menetlus lõpetada, hoitakse kokku prokuratuuri tööaega. Eelnõu seletuskirjas on välja toodud, et 2014.aastal koostati KrMS § 200<sup>1</sup> alusel 12990 lõpetamise määrust. Kui hinnata, et ühe määruse kinnitamine, sh toimikuga tutvumine, võtab prokuratuuris aega umbes 15 minutit, oleks aastane ajaline kokkuhoid ligikaudu 400 tööpäeva.<sup>47</sup> Riigikogu õiguskomisjon ja ka riigi peaprokurör Lavly Perling aga nimetatud muudatusettepanekut ei toetanud. Õiguskomisjoni esimees Heljo Pikhof on välja öelnud, et prokuratuuri järelevalve peab kriminaalmenetluse lõpetamiste juures jääma, sest muidu soodustatakse olukorda, kus uurimise lõpetamine võib toimuda liiga kergekäeliselt. Samuti aitab niinimetatud pimedate juhtumitega tutvumine saada prokuröril paremat ülevaadet oma piirkonna kuritegevusest.<sup>48</sup> Riigi peaprokurör Lavly Perling on selgitanud, et tema oli muudatusettepaneku vastu kuna prokurör peab teadma, missugused on kuritegevuse tendentsid piirkonnas; missugused on need kriminaalasjad, mis on n-ö pimedad. Prokurör peab teadma, mis on pimedate asjade miinimumstandardid, st mis toimingud peavad olema tehtud selleks, et kriminaalasi lõpetada ja veelgi enam, mida ei tohi pimedates kriminaalasjades teha. Prokurör peab nimetatud asjaoludega olema kursis just selleks, et vaadata, kuhu ressursi suunata ja kuhu mitte. Riigi peaprokuröri seisukohalt ei võta pimedates kriminaalasjades lõpetamise kinnitamine oluliselt ajaressurssi.<sup>49</sup> Ka Justiitsministeerium on välja toonud, et on ühiselt prokuratuuriga täiendavalt analüüsinud algses eelnõus sisaldunud ettepanekut võimaldada kriminaalmenetluse lõpetamist isiku tuvastamatusel uurimisasutuse määruse alusel, ilma prokuratuuri loata. Justiitsministeerium loobus esialgsest ettepanekust, kuna 2016.aastaks on riigieelarvesse planeeritud täiendavad vahendid prokuratuuri personalireformi läbiviimiseks, mis võimaldab prokurörid osaliselt vabastada tehnilisemat laadi ülesannetest konsultantide

---

<sup>47</sup> Seletuskiri kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, millega laiendatakse kannatanute õigusi kriminaalmenetluses, juurde. Internetis saadaval: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/3fdc8de9-e0bc-4c52-87ac-b823f8369cfe/Kriminaalmenetluse%20seadustiku%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus.%20millega%20laiendatakse%20kannatanute%20C3%B5igusi%20kriminaalmenetluses/> 19.02.16

<sup>48</sup> Õiguskomisjoni pressiteade, 17.11.2015. Internetis saadaval: <http://www.riigikogu.ee/pressiteated/oiguskomisjon-et-et/oiguskomisjon-ei-toetanud-seadusemuudatust-mis-lihtsustanuks-uurimise-lopetamist/> 19.02.2016

<sup>49</sup> Vt lisa 1. Ekspert-intervjuu riigi peaprokurör Lavly Perlinguga 02.03.2016

palkamise abil. Siiski on Justiitsministeerium lisanud, et alustatud on prokuratuuri infosüsteemi kriminaalmenetlusregistri uuendamise projekti ettevalmistamisega, mis võimaldaks taoliste lõpetamise määruste kinnitamise töökorraldust muuta sujuvamaks ja paindlikumaks.<sup>50</sup>

Lisaks KrMS § 213 sätestatud prokuratuuri pädevusele kohtueelses menetluses, on KrMS §-s 214 lg 1 sätestatud, et kohtueelse menetluse andmeid võib avaldada üksnes prokuratuuri loal ja tema määratud ulatuses ning KrMS § 214 lõikes 2 sätestatud tingimustel. Prokuröri luba võib seejuures olla nii suuline kui kirjalik.<sup>51</sup> KrMS § 214 lg 2 näeb ette, et kohtueelse menetluse andmete avaldamine on lubatud kriminaalmenetluse, avalikkuse või andmesubjekti huvides, kui see ülemäära ei soodusta kuritegevust ega raskenda kuritegevuse avastamist (KrMS § 214 lg 2 p 1); ei kahjusta Eesti Vabariigi või kriminaalmenetluse huve (KrMS § 214 lg 2 p 2); ei sea ohtu ärisaladust ega kahjusta juriidilise isiku tegevust (KrMS § 214 lg 2 p 3); ei kahjusta andmesubjekti ega kolmandate isikute õigusi, eriti delikaatsete isikuandmete avaldamise puhul (KrMS § 214 lg 2 p 4).

KrMS § 213 lõikes 3 on sätestatud, et kui prokuratuur sedastab uurimisasutuse ametniku käitumises kohtueelse menetluse toimetamisel distsiplinaarsüüteo tunnused, teeb ta distsiplinaarkaristuse määramiseks õigustatud isikule kirjaliku ettepaneku alustada distsiplinaarmenetlust uurimisasutuse ametniku suhtes.

Kui rääkida prokuröri osalemise aktiivsusest kohtueelses menetluses, siis tuleb nentida, et prokuröri osalemise aktiivsus kohtueelses menetluses varieerub sõltuvalt kuritegudest ja nende liikidest oluliselt. Massikuritegude uurimise puhul on prokuröri igapäevane suunav roll väiksem ja eeluurimise juhtimine piirdubki sageli otseselt seadusest tulenevate olulisemate õiguslike otsustuste tegemisega (näiteks lubade andmine, kohtumenetluse liigi valimine, menetluse lõpetamine otstarbekusest). Seevastu raskemate ja prioriteetseks tunnistatud kuritegude eeluurimise puhul peab prokurör kohtueelses menetluses osalema tunduvalt aktiivsemalt. Näiteks organiseeritud kuritegevuse või korrupsioonikuritegude puhul eeldatakse, et prokurör oleks kursis juba enne kriminaalasja alustamist ja osaleks nii jälitustegevuse

---

<sup>50</sup> Justiitsministeeriumi kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 80 SE muudatusettepanekud. Internetis saadaval: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/3fdc8de9-e0bc-4c52-87ac-b823f8369cfe/Kriminaalmenetluse%20seadustiku%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus.%20millega%20laiendatakse%20kannatanute%20%C3%B5igusi%20kriminaalmenetluses/> 19.02.2016

<sup>51</sup> Kergandberg, E ja Pikamäe, P. Kriminaalmenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne, 2012, kirjastus Juura, lk 523

planeerimisel kui ka kriminaalmenetluse alustamise otsuse vastuvõtmisel.<sup>52</sup> Ka raskete isikuvastaste kuritegude (mõrv, tapmine) eeluurimine toimub peaaegu eranditult prokuröri juhtimisel. Seda mitte seetõttu, et politsei neid iseseisvalt avastada ei suudaks, vaid potentsiaalselt kurjategijat ootab sellisel juhul kuni eluaegne vabadusekaotus ja ükski üksikindiviidi ülimaks pidav õigusriik ei saa lubada seejuures möödalaskmisi eeluurimisel.<sup>53</sup> Seega, mida keerulisem kriminaalmenetlus, seda suuremat rolli mängib kohtueelses menetluses igapäevaselt prokurör. Eriti nende kriminaalasjade puhul, mis leiavad eelduslikult lahenduse võistleva kohtumenetluse kaudu, ei ole kohtueelne menetlus prokuröri seisukohast vaadates enam midagi eraldiseisvat, vaid tegemist on pelgalt ettevalmistava tööga kohtumenetluseks. Selliste kriminaalasjade puhul on paratamatult vajalik, et juba kohtueelse menetluse käigus mõeldakse koos läbi, kuidas leida ja talletada tõendeid, mida parimal võimalikul viisil saaks kasutada ka kohtumenetluses.<sup>54</sup> Seega keerulisemates kriminaalasjades toimuvad igapäevased uurimishooldamised, kus arutatakse ning lepitakse kokku, keda kuulatakse päeva jooksul üle, missugust uurimisversiooni kontrollima asutakse - omavaheline suhtlus prokuröri ja uurija vahel on väga tihe.<sup>55</sup>

Kui täpsemalt välja tuua, missuguseid toiminguid prokurör kohtueelses menetluses teostab, siis tuleb öelda, et käesolevaks ajaks on prokuröri roll kriminaalmenetluses kujunenud selliseks, et kohtueelsed toimingud hõlmavad proportsionaalselt samaväärse või isegi suurema osa prokuröri tööajast, kui kohtulik menetlus. Prokurör peab kehtiva seaduse kohaselt osalema jälitustegevuse planeerimisel, kriminaalmenetluse alustamise otsustamisel, juhtima kriminaalasjade kohtueelset menetlust, tagades uurimise tulemuslikkuse ja seaduslikkuse. Arvestatav osa kohtueelse menetluse toimingutest ei ole pelgalt prokuröri järelevalve all, vaid teostatakse vahetult prokuröri poolt: jälitustoiminguteks ja nendest teatamata jätmiseks põhistatud lubade andmine, läbiotsimiste määramine, vara arestimise- ja vahistamistaotluste otsustamine, koostamine ning esitamine, suhtluskeeldude kehtestamine, eeluurimise lõpuleviimisel toimikukoopiate väljastamine kaitsjatele, toimiku materjalide tutvustamine kannatanutele ja taotluste lahendamine, vajaduse korral iseseisvalt täiendavate

---

<sup>52</sup> Kergandberg, E ja Pikamäe, P. Kriminaalmenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne, 2012, kirjastus Juura, lk 520

<sup>53</sup> Aas, N. Kes vastutab kohtueelse menetluse eest? Juridica IX, 2000, lk 587

<sup>54</sup> Aas, N. Prokuratuuri roll kriminaalmenetluses. Politseileht 2009 nr 3

<sup>55</sup> Endine riigi peaprokurör Norman Aas Kuku raadio saates Vanamehed Kolmandalt. Saade oli eetris 21. oktoobril 2012. Internetis saadaval: <http://www.andresanvelt.com/kriminaalmenetluse-koogipoleest-raagivad-riigikoguliige-andres-anvelt-riigi-peaprokuror-norman-aas> 18.02.2016

menetlustoimingute tegemine, läbirääkimiste pidamine sobiva menetlusliigi valikuks, toimiku süstematiseerimine ja süüdistusakti koostamine ning menetlusregistri täitmine.<sup>56</sup>

Rääkides prokuratuuri ja uurimisasutuse sõltumatuses, tuleb välja tuua, et KrMS § 30 lg 2 sätestab, et prokuratuuri volitusi kriminaalmenetluses teostab prokuratuuri nimel prokurör sõltumatult, alludes ainult seadusele. Prokuratuuri sõltumatus tagamine tuleneb ka ProkS § 1 lg 1<sup>1</sup>, mille kohaselt on prokuratuur oma seadusest tulenevate ülesannete täitmisel sõltumatu ja tegutseb, lähtudes prokuratuuriseadusest, muudest seadustest ning nende alusel antud õigusaktidest. Prokuröride sõltumatuses rääkides võiks ühest aspektist vaadata seda, kas ja kuivõrd on prokuratuurivälistel isikutel võimalik mõjutada prokuratuuris tehtavaid otsuseid. Põhiline prokuratuuri sõltumatus element asub keelus anda prokuratuurile eksternseid juhiseid konkreetsetes kriminaalasjades. Demokraatlikes riikides ei ole aktsepteeritav see, kui parlament või valitsusorgan püüab lubamatult mõjutada prokuröride poolt konkreetse juhtumiga seoses langetatavaid otsuseid, et määrata nende juhtumite menetlemise viisi, ega sundida prokuröre oma otsustusi muutma.<sup>57</sup> Üldiseid juhiseid, nagu näiteks pöörata mõnd tüüpi kuritegudele suuremat tähelepanu ja menetleda neid kiiremini, ei peeta aga üldiselt problemaatiliseks. Ka Eestis on üldised riiklikud kriminaalpoliitilised juhised lubatud, näiteks võib siinkohal tuua eelmise justiitsministri<sup>58</sup> Andres Anvelti juhiseid võtta luubi alla perevägivallajuhtumid ning pöörata tähelepanu nende menetlemisele.

Teise külje pealt võib vaadata prokuröride sõltumatust sellest vaatenurgast, kas prokurörid oma seadusandlikult volitatud tegevuse osas ei pea saama eelnevat heakskiitu kõrgemalseisvatelt prokuröridelt ning saavad pigem teha oma tööd, ilma et nende töösse sekkutaks. Siin eksisteerib pinge konkreetsetes asjades prokuröri poolt siseveendumusel vastuvõetud otsuse ja vajaduse vahel tagada riikliku kriminaalpoliitika, üldiste juhtnööride ja põhimõtete elluviimine ning garanteerida võrdne kohtlemine. KrMS § 213 sätestab lõikes 5, et riigi peaprokurör võib anda kohtueelse menetluse seaduslikkuse ja tulemuslikkuse tagamiseks prokuratuurile ja uurimisasutustele üldiseid juhiseid.<sup>59</sup> Riigi peaprokuröri poolt antavad üldised suunised peaksid eelkõige puudutama neid kriminaalmenetlusõiguslikke küsimusi, milles on prokuröridele antud

---

<sup>56</sup> Hänilane, K. Pilk kohtumenetluse korraldusele. Lõuna Ringkonnaprokuratuuri vanemprokuröri, kohtumenetluse korralduse töögrupi liikme ettekanne kohtunike täiskogul 13.02.2009. Internetis saadaval: [http://www.riigikohus.ee/vfs/821/Kohtumenetluse%20korraldus\\_%20K.%20Hänilane.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/821/Kohtumenetluse%20korraldus_%20K.%20Hänilane.pdf) 13.02.2016

<sup>57</sup> Sootak, J., Pikamäe, P. (koost). Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. 3. vlj. Tallinn: Juura 2009, lk 125

<sup>58</sup> Andres Anvelt oli Eesti justiitsminister ajavahemikul 25.märts 2014 – 09.aprill 2015.

<sup>59</sup> On oluline rõhutada, et juhise puhul on tegemist just üldise juhisega, seega mitte juhisega mõne konkreetse kriminaalaja raames. Näiteks on riigi peaprokurör andnud juhise uurimisalluvuse muutmise kohta, alaealise erikohtlemise kohta, otstarbekuse põhimõtte rakendamise kohta. Ploom, T. Riigi peaprokuröri juhised kriminaalpoliitika elluviimise vahendina. Juridica X, 2007. Lk 681, 685

pädevus kasutada diskretsiooniõigust.<sup>60</sup> Uurimisasutustele suunatud juhised suunatakse selle uurimisasutuse juhiga, keda juhised puudutab. Eestis omavad kõrgemalseisvad prokurörid *ex officio* seaduslikke võimalusi sekkuda konkreetsesse menetlusse. KrMS § 213 lõikes 6 on sätestatud, et kõrgemalseisev prokurör võib prokurörielt nõuda menetluse asjaolude kohta suulisi ja kirjalikke selgitusi ning võib oma määrusega tühistada prokuröri ebaseadusliku või põhjendamatu määruse, korralduse või nõude. Kõrgemalseisva prokuröri määruses esitatud seisukohad õigusnormi tõlgendamiseks ja kohaldamiseks on prokuröri kōnealusel kriminaalmenetluses kohustuslikud. Prokuratuur on hierarhiline asutus ning selleks, et saavutada üksmeel teatud õiguslikes küsimustes, tuleb prokuröri arvestada kõrgemalseisva prokuröri seisukohaga. Ka on riigi seisukohalt oluline, et prokuratuuri poolt teostatav kriminaalpoliitika oleks võimalikult ühtlane.<sup>61</sup>

KrMS § 213 lõikes 7 on sätestatud, et kui uurimisasutus ei pea prokuratuuri antud korralduse täitmist rahaliste vahendite puudumise tõttu või muul mõjuval põhjusel otstarbekaks, teatab uurimisasutuse juht sellest riigi peaprokuröri, kes otsustab korralduse täitmise, teavitades sellest valdkonna eest vastutavat ministrit. Siinkohal on oluline märkida, et KrMS-s ei sisaldu enam KrMK § 106 lg 2 sätestatu<sup>62</sup> analoogi, mis tähendab, et uurimisasutuse ametnikul ei võimaldata enam prokuröriga vaielda isegi mitte kriminaalmenetluse kesketes õiguslikes küsimustes. Kas ka praktikas on olukord niisugune, on autor välja toonud peatükis 3.3.

Seadus uurimisasutustele kohtueelses menetluses sõltumatust ei taga. Uurimisasutuse välist sõltumatust piirab prokuratuuri poolt kohtueelse menetluse juhtimine. Samas on ka uurimisasutused sarnaselt prokuratuuriga kaitstud väliste sekkumiste eest ja menetlusvälistel isikutel (nt valitsus, parlament) ei ole õigust mõjutada konkreetse kriminaalasja menetlust. Uurimisasutuse sisemine sõltumatus on samuti piiratud, kuna uurimisasutuse ametnikud alluvad kõrgemalseisvate ametnike korraldustele. Selline lahendus lähtub muu hulgas arusaamast, et tänapäeval on menetluse läbiviimine suuresti meeskonnatöö, kus uurimisametnike omavaheline töö vajab koordineerimist ja juhtimist.<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> Sootak, J., Pikamäe, P. (koost). Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. 3. vlj. Tallinn: Juura 2009, lk 521

<sup>61</sup> Ploom, T. Riigi peaprokuröri juhised kriminaalpoliitika elluviimise vahendina. Juridica X, 2007. Lk 683

<sup>62</sup> Kriminaalmenetluse koodeksi § 106 lg-s 2, et kui uurija ei nõustu prokuröri juhenditega süüdistatavana vastutusele võtmise, kuriteo kvalifikatsiooni ja süüdistuse ulatuse kohta, kriminaalasja saatmise kohta süüdistatava kohta alla andmiseks või kriminaalasja lõpetamise kohta, oli tal õigus esitada toimik kõrgemalseisvale prokuröri oma kirjalike vastuväidetega. Sel juhul prokurör kas tühistas § 106 lõike 2 ls 2 kohaselt prokuröri juhendid või tegi uurimise ülesandeks teisele uurijale. Kriminaalmenetluse koodeks. Vastu võetud 6.01.1961.aasta seadusega (ENSV ÜT 1961, 1, 4 ja lisa) ja kehtestatud 1.04.1961.

<sup>63</sup> Kergandberg, E ja Pikamäe, P. Kriminaalmenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne, 2012, kirjastus Juura, lk 128

## 2. Kehtiva rollide jaotuse probleemide analüüs

Olles eelmises peatükis välja toonud kehtivas KrMS toodud rollijaotuse prokuratuuri ja uurimisasutuste vahel ning niisuguse rollide jaotuse kujunemise põhjused, tuleb öelda, et kuritegevuse vastane võitlus peab olema jõuline ja tark. Tarkuse kriminaalmenetluse kaudu peavad selles võitluses tagama prokurörid. Loomulikult peab kriminaalmenetlus olema kiire ja efektiivne, kuid see, milles järeleandmisi ei tohi teha, on kriminaalmenetluse kvaliteet. See tähendab tõendite head kvaliteeti, põhiõiguste austamist, juriidilist korrektsust, menetluste läbimõeldust, aga ka prokuröride professionaalsust. Tagades igas asjas, piirkonnas ning valdkonnas kohtueelse menetluse kõrge kvaliteedi, kindlustavad prokurörid seeläbi ka riikliku süüdistuse kvaliteedi kohtumenetluses.<sup>64</sup> Kas kehtivas seaduses toodud prokuratuuri ja uurimisasutuse vaheline rollide ja ülesannete jaotus aitab aga maksimaalselt kaasa targale kuritegevuse vastasele võitlusele või on seal ka puudujääke?

Riigi peaprokurör Lavly Perling on magistritöö autorile antud ekspert-intervjuus 3.märtsil 2016.aastal öelnud, et prokuratuuri ja uurimisasutuse rollide ja ülesannete jaotuses kohtueelsel uurimisel on tublisti arenguruumi erinevatel põhjustel. Lavly Perling leiab, et tänasel päeval ei toimi KrMS sätestatud süsteem nii, nagu see peaks toimima. Nimelt peaksid prokurörid rohkem tegelema sellega, et kohtueelses uurimises kaasa rääkida, rohkem peaks uurimisasutustega tegema koostööd. Prokurörid peaksid tulema välja järelevalve funktsiooni täitjast ja asuma aktiivse juhi rolli. See roll tähendab ühelt poolt õigust kohtueelset kriminaalmenetlust juhtida, aga teiselt poolt tähendab ka vastutust. Lavly Perling tõi välja, et selle asjaolu teadvustamiseni, et oma tööpiirkonnas on kuritegevuse vastase võitluse koordineeriv ülesanne vastava piirkonna prokuröril, on veel pikk tee käia.<sup>65</sup> Seega, rääkides prokuratuuri ja uurimisasutuse rollide jaotusest, on üks probleem prokuröride tunnetusliku rolli muutmine kehtivale süsteemile vastavaks. Nii on ka Norman Aas magistritöö autorile antud ekspert-intervjuu käigus 16.märtsil 2016.aastal öelnud, et rääkides prokuratuuri ja uurimisasutuste rollide jaotusest, annab kehtiv KrMS prokuröridele võimalused ja hoovad, et mõjutada eeluurimise käiku, kuid kas prokurör ka neid kasutab, on hoopis teine küsimus. Norman Aas on autorile öelnud, et kui küsida selle järgi, kas politsei tunneb alati kiiret ja mõjusat eeluurimise juhtimist prokuröride poolt, siis on vastus ilmselt eitav.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> Perling, L. Austatud lugeja! Juridica VIII, 2014, lk 573

<sup>65</sup> Vt lisa 1. Ekspert-intervjuu riigi peaprokurör Lavly Perlinguga 02.03.2016

<sup>66</sup> Vt lisa 2. Ekspert-intervjuu Norman Aasaga 16.03.2016

Esiteks tekib küsimus, kuidas piiratud ressursside tingimustes tagada seaduses sätestatud legaliteedipõhimõtte juures kõikide kriminaalmenetluste juhtimise nõue. See on küsimus prokuratuuri töökoormusest ning sellest, kas prokurörid ka realselt oma töökoormuse juures on võimelised kriminaalmenetlust juhtima või pannakse paberitele lihtsalt allkirju. Loomulikult lähtub prokuratuur oma töö planeerimisel kuritegevuse struktuurist, kuid ikka jääb küsimus, kuidas teha paratamatuid valikuid kriminaalmenetlustega tegelemise järjekorda, kohtusse saatmist ja muudes ressursse puudutavates küsimustes. Riigi peaprokurör Lavly Perling on kirjutanud, et alus valikuteks peaks tulenema ennekõike ühiskondlikust vajadusest ja kõikide inimeste õigusest elada turvalises riigis.<sup>67</sup> Kui kõrvutada menetluses olevate kriminaalasjade arvu töötavate prokuröride arvuga, jõuab tulemusele, et üks prokurör peab keskmiselt juhtima ligi 200 menetlust. Prokuratuuri analüüside kohaselt oleks kõrge kvaliteediga menetluste juhtimine tagatud, kui sõltuvalt kuriteoliigist, valdkonnast või piirkonnast juhib üks prokurör 5 kuni 50 kriminaalmenetlust. Prokuratuuril lasuvate seaduse nõuete täitmiseks tuleb tööjaotuskavade, ühtsete tööpõhimõtete ja tõhusa vahejuhtide süsteemide kaudu tegevusi prioritseerida.<sup>68</sup> Samuti tuleb prokuröridel paratamatult otsustada, kui intensiivselt ta mingit menetlust juhib.

Nagu ka esimeses peatükis väljatoodud, on eeluurimise juhtimise aste erinev eri liiki kuritegude puhul. Raske isikuvastase, riigivastase kuriteo uurimises või näiteks korruptsioonikuriteo uurimises peab prokurör olema kursis ka iga ülekuulamise detailiga ja olema väga intensiivselt uurimisega seotud. Kriminaalasjade puhul, mis eelduslikult leiavad aset võistleva kohtumenetluse kaudu, ei ole kohtueelne menetlus prokuröri seisukohast vaadates eraldiseisev, vaid tegemist on ettevalmistava tööga kohtumenetluseks. Selliste kriminaalasjade puhul on paratamatult vajalik, et juba kohtueelse menetluse käigus mõeldakse koos läbi, kuidas leida tõendeid, mida parimal võimalikul viisil saaks kasutada ka kohtumenetluses.<sup>69</sup> Masskuritegevuse puhul on üldistuse aste hoopis teine: seal saab prokurör öelda, et soovib, et konkreetses piirkonnas näiteks taskuvaraste puhul rakendataks konkreetset strateegiat, st et tuhanded kriminaalasjad võivad mahtuda ühe juhise alla.<sup>70</sup> Seega prokuratuur mõistab eeluurimise juhtimise all pigem strateegilist juhtimist, see tähendab, et kriminaalmenetluse käigus kõige olulisemad menetluslikud otsused võetakse vastu prokuröri poolt, mitte arusaama, et iga kuriteo kohtueelses menetluses näitab või ütleb prokurör uurijale ette, mida teha. Ka ei

---

<sup>67</sup> Perling, L. Austatud lugeja! Juridica VIII, 2014, lk 573

<sup>68</sup> Riigi peaprokuröri ülevaade Riigikogu põhiseaduskomisjonile seadusega prokuratuurile pandud ülesannete täitmise kohta 2014.aastal. Lk 10

<sup>69</sup> Aas, N. Prokuratuuri roll kriminaalmenetluses. Politseileht 2009 nr 3

<sup>70</sup> Vt lisa 1. Ekspert-intervjuu riigi peaprokurör Lavly Perlinguga 02.03.2016

olnud KrMS mõte see, et igas üksikus asjas prokurör juhendaks uurijat. KrMS on ka teine paragrahv (KrMS § 32 lg 1), mis ütleb, et uurimisasutus on iseseisev niikaua kui prokurör ei sekku nende tegevusse, st kui pole seaduse järgi vaja kas prokuröri või kohtu luba mingiks toiminguks.<sup>71</sup> Näitena võiks siinkohal tuua mõne varavastase kuriteo, näiteks jalgrattavarguse uurimise, kus kohtueelse menetluse käigus pole uurimisasutus tuvastanud kuriteo toimepanijat. Olukorras, kus täiendavate tõendite kogumine pole võimalik või nende kogumine pole otstarbekas, edastatakse toimik prokuratuuri kriminaalmenetluse lõpetamise määrusega, et prokurör kriminaalmenetluse lõpetamise kinnitaks. Eelpooltoodud asjaoludel on kriminaalmenetluse seadustiku mõttega kooskõlas olukord, kus prokurör näebki toimikut alles siis, kui kriminaalasi jõuab prokuratuuri. Seda siiski lihtsamates ja standardsetes kriminaalajades. Väljatoodud näite puhul prokurör näeb toimikut esimest korda kui uurija edastab talle toimiku materjalid koos lõpetamise määrusega. Seega võttes arvesse prokuröride suurt töökoormust, on loomulik, et osades kriminaalajades prokurörid ongi, nagu ülal väljatoodud, paberitele allkirjaandjad.

Alates 2006.aastast on kokku lepitud kuritegevuse vastase võitluse riiklikes prioriteetides. Kehtivad prioriteetidid kinnitati 26.märtsil 2013.aastal ja nendeks on esiteks alaealiste vastu toime pandud raske isikuvastane kuritegevus, eelkõige seksuaalkuritegevus. Samuti on eesmärk tagada alaealiste poolt toime pandud ja alaealiste vastu toime pandud isikuvastastes kuritegudes kiire kohtueelne menetlus. Teiseks prioriteetseks valdkonnaks on perevägivald, eelkõige korduv vägivald. Kolmanda prioriteedina tuuakse esile organiseeritud ja raske peitkuritegevus, esmajärjekorras korruptsioonikuritegevus, narkokuritegevus, eelkõige tugevatoimelistele uimastitele ja alaealistele suunatud kuritegevus ning suure kahjuga majanduskuritegevus ja inimkaubandus. Eraldi märgitakse ära vajadus pöörata sealjuures tähelepanu kriminaaltulu tuvastamisele ja konfiskeerimisele kuritegude toimepanijatelt ning küberruumis toime pandud kuritegudele.<sup>72</sup>

Prioriteetide seadmine ja nendest kinnipidamine kannab endas ühiskondlikus mõttes strateegilist eesmärki. Piiratud ressursside tingimustes ei ole võimalik kõikide kuritegudega võidelda võrdväärse panusega. Paratamatult tuleb teha valikud ning need valikud peavad omakorda lähtuma ühiskondlikest vajadustest. Kriminaalmenetluslikud prioriteetidid ei ole ühiskonnast eraldiseisvad. Vastupidi, ka kuritegevusevastase võitluse prioriteetidid peavad

---

<sup>71</sup> Vt lisa 2. Ekspert-intervjuu Norman Aasaga 16.03.2016

<sup>72</sup> Riigi peaprokuröri ülevaade Riigikogu põhiseaduskomisjonile seadusega prokuratuurile pandud ülesannete täitmise kohta 2014.aastal. Lk 10

kandma endas eesmärki, et just seda liiki kuritegudega esmajärjekorras tegelemine annab ühiskonnale pikas perspektiivis parima tulemuse.<sup>73</sup>

Rääkides prioriteetide seadmisest tuleb märkida, et ka nimetatud valdkonnas on prokuröri rolli muutumine vajalik. See tähendab, et prokurör peab tulema välja järelevalvaja rollist ning asuma aktiivse juhi rolli. Täna on Eestis 3000 perevägivalla kriminaalasja, 6500 roolijoodikut, rääkimata muudest kuriteoliikidest nagu raske peitkuritegevus ning keskeltläbi on Eestis 170 prokuröri, on fakt, et kõikide kuritegudega ei saa võrdselt tegeleda. Siin taandubki küsimus sellele, miks on prokuröri rolli muutumine vajalik. Prokurör peab ütlema, mis on prioriteet, millega esmajärjekorras tegeleda. Samas peaks aga uurimisasutuse ja prokuratuuri prioriteetid olema samad ja ühised. Ei saa olla nii, et prokuratuur tunnetab, et prioriteet peaks olema üks, aga uurimisasutus, et prioriteet peaks olema teine. Riigi peaprokurör Lavly Perling selgitas autorile antud intervjuus, et 2016.aastal tegeleb prokuratuur väga tõsiselt prioriteetide küsimusega, kuna see peaks igal tasandil toimima hakkama – nii valdkondlikul, piirkonna tasandil kui ka üksiku uurija ja prokuröri tasandil. Prioritiseerimine ei tohiks olla midagi sellist, kus tavaprokurör või tavauurija tunneb, et see on midagi veidrat, mida ülemused tahavad. Prokurörid ja uurijad peaksid tajuma seda, et prioritiseerimine on midagi sellist, mida on nende töö jaoks tarvis, sest mida rohkem prioritiseerimisega tegeletakse, seda rohkem toodetakse ühiskonnale kasu.<sup>74</sup> Siinkohal tuleb välja tuua, et kui rääkida väikese Lõuna-Eesti linna prokurörist, siis prokuröril pole mõtet sellele kogukonnale rääkida, et me tegeleme riiklike prioriteetidega, rahvusvahelise inimkaubandusega või suure narkokaubandusega. Kogukonda häirib ehk hoopis see, et on kamp noorukeid, kes paneb keldreid põlema, teised, kes varastavad, kolmandad terroriseerivad pensionipäeval pensionäre. Prioritiseerimise mõte on see, et kohalik prokurör ja kriminaalpolitsei juht lepivad kokku, kuidas just need probleemid ette võtta ja ära lahendada. Need on päris probleemid ja neid saabki lahendada ainult siis, kui politsei ja prokurör koos otsustavad, et nüüd võtame koos selle probleemi ette ja pakume välja võimalikke lahendusi.<sup>75</sup>

Muidugi omaette küsimus on see, kui palju võiks või peaks prokuratuur kaasa rääkima politsei või teiste uurimisasutuste ressursi kasutamise küsimustes. Nii on ka riigi peaprokurör Lavly

---

<sup>73</sup> Riigi peaprokuröri ülevaade Riigikogu põhiseaduskomisjonile seadusega prokuratuurile pandud ülesannete täitmise kohta 2014.aastal. Lk 12

<sup>74</sup> Vt lisa 1. Ekspert-intervjuu riigi peaprokurör Lavly Perlinguga 02.03.2016

<sup>75</sup> Perling, L. Eesti Päevalehes 31.oktoobril 2014 ilmunud artikkel - uus peaprokurör Lavly Perling: tahan teistelt tulemusi ega halasta ka endale. Internetis saadaval: <http://dea.digar.ee/cgi-bin/dea?a=d&d=eestipaevaleht20141031.2.3.13> 13.02.2016

Perling nentunud autorile antud intervjuus, et prokuratuur loomulikult ei saa täielikult otsustada ressursi küsimusi, mis puudutavad teist asutust. Siiski saab kaasa rääkida ja koos mõelda, mis on see, kuhu ressursi pannakse ning mille järgi valitakse, kuhu ressursi suunata. Lähtuma peaks sellest, missugune menetlus toob ühiskonnale suurema kasu, mitte sellest, missugune kriminaalmenetlus on kõige kergemini lahendatav. Selleks, et nimetatud küsimustes kaasa rääkida, peab prokuröri olema mingi roll. Kohtueelse menetluse juhi roll annabki prokuratuurile võimaluse ja pädevuse kaasa rääkida ja ka reaalselt otsuseid mõjutada. Ressursi küsimust välja tuues pole ka vähem olulisem ressursi põhjendamatu kulutamise teema. Uurimisasutustel on välja kujunenud teatud harjumused, näiteks arusaam sellest, et kurjategija peab olema vahi all, kindlasti peab igas kriminaalasjas teostama läbiotsimise. Prokurör peab niisugustes olukordades otsustama, kas ikka peab. Veelgi enam, vähemtähtsam ei ole ka uurimisjuhi roll hoida tasakaalus kriminaalmenetluslik vajadus ja inimeste põhiõiguste kaitse. Prokurör peab olema see, kes ütleb, et enam ei ole alust inimest vahi all hoida.<sup>76</sup> Seega lasub prokuröridel vastavalt prioriteetidele kohustus otsustada, milliseid kuritegusid esmalt menetleda. Kui menetlus on alustatud, peab prokurör paratamatult otsustama, kui aktiivse rolli ta menetluses võtab. Siiski ükskõik missuguses menetluses (st ka lihtsamate menetluste puhul) peaks prokurör täitma siiski aktiivset rolli ning järgima, kas ressursse kasutatakse mõistlikult ja põhjendatult.

Edasi tekib küsimus uurimisasutuse ja prokuratuuri vahetust koostööst kohtueelses kriminaalmenetluses. Nagu eespool väljatoodud, saab vastutaja või juht olla edukas vaid siis, kui partnerid on oma töös edukad. Kriminaalmenetluse tulemuslikkus ei saa toimuda ilma koostöö ja koordineerituseta. Koostöö küsimustes on kindlasti arenguruumi, ka arusaama kujunemises ja kinnistumises, et kuritegevuse vastases võitluses on uurimisasutusel ja prokuratuuril ühine eesmärk ning ühine vastutus. Riigi peaprokurör Lavly Perling on öelnud autorile antud intervjuus, et prokuratuuri ja uurimisasutuste vahelist koostööd võiks hinnata viie palli süsteemis hindega kolm pluss. Siiski on ta nentunud, et kindlasti on piirkondi, prokuröre, üksusi, kus hindeks võiks anda ka viis ja viis pluss, kuid sarnaselt on üksusi, kus hindeks üle kahe anda ei saa. Prokurörid ja uurijad peaksid riigi peaprokuröri Lavly Perlingu hinnangul koostöö parandamiseks rohkem omavahel rääkima ja selgeks tegema kummagi rollid. Samuti tuleks selgeks teha ning kokku leppida, millega tegeleda suudetakse ja miks näiteks konkreetse kriminaalasja kohtueelse menetlusega tegeleda tuleb. Veel enam, et koostööd efektiivsemaks muuta, tuleks riigi peaprokuröri sõnul esiteks suhelda rohkem, teiseks teeks koostööd

---

<sup>76</sup> Vt lisa 1. Ekspert-intervjuu riigi peaprokurör Lavly Perlinguga 02.03.2016

efektiivsemaks eelpool mainitud ühiste prioriteetide seadmine. Kolmandaks tuleks kokku leppida ühine ressursikasutus. Lavly Perling on öelnud, et ka prokuratuur peab mõtlema sellele, et kui hakata ühte suurt kriminaalasja menetlema, siis kas ikka prokurör on sellel ajal politsei jaoks olemas kui politseil teda kõige rohkem vaja on või on prokurör sellel ajal kohtus. See tähendab teineteise ressurssidega arvestamist. Efektiivse koostöö puhul tuleb ka kindlasti puudutada teemat, et õiguslikest nõudmistest ning kokkulepetest, mis prokuratuuril ja uurimisasutustel vastastikku on, tuleb kinni pidada. Nii on riigi peaprokurör Lavly Perling autorile öelnud, et sõltumata sellest, kes on uurija ja prokurör, peavad nõudmised toimima inimestest sõltumata. Ei saa olla niimoodi, et on üks prokurör, kes asjaoludega tutvudes leiab, et tegemist on maffiaga ning et tuleb rakendada karistusseadustiku paragrahvi 255 ning kui uurimisasutus seda rakendab ning menetleb kriminaalasja kolm aastat, siis teine prokurör ütleb, et maffiat toodud asjaoludel pole olemas. Sellised asjaolud põhjustavad emotsioone ja halba koostööd, kusjuures keegi otseselt ei ole süüdi. Tegelikult on siinkohal ka oluline tuua välja, et prokurörid peavad ka endale teadvustama, et see, mida nad räägivad, seda räägitakse asutuse nimel, mitte ainult enda nimel.<sup>77</sup> Rääkimata halvast koostööst, mis eelpoolkirjeldatud olukord tekitab, on oluline välja tuua, et ka riigi seisukohalt on oluline, et prokuratuuri poolt teostatav kriminaalpoliitika oleks võimalikult ühtlane.

Koostööst rääkides tuleb ka rääkida vastutuse küsimusest. Nii on ka eelpool välja toodud, et kriminaalmenetluse seadustiku reformi aruteludel 2004.aastal mõistsid tollased politseijuhid KrMS fraasi „prokuratuur juhib kohtueelset menetlust“ peamiselt administratiivses ja uurimistaktikalises tähenduses väidateni välja, et uurijad peavad edaspidi lõpetama oma peaga mõtlemise ning ootama igaks liigutuseks prokuröri korraldust.<sup>78</sup> Seega siinkohal võiks arutleda küsimuse üle, kas uus süsteem tegi politsei või laiemalt uurimisasutused mõttelaisaks ning kas uurijad veeretavad vastutuse koorma menetlusotsuste eest prokurörile. Riigi peaprokurör Lavly Perling rääkis autorile intervjuu käigus, et prokurör ei ole kindlasti see, kes ütleb iga „A“ ja „B“ uurijale ette, näiteks kuidas menetlusosalist ülekuulata ning kriminaalmenetluse seadustiku reform ei toonud kaasa ja ei tohtinudki kaasa tuua seda, et uurija ei vastuta enam oma menetluses olevate kriminaalrajade eest. Kohtueelse kriminaalmenetluse juhtimine peaks olema strateegiline. Prokurör peaks ütleva, missuguseid tõendeid on vaja, et kohtusse minna. Uurija peab vastutama selle eest, kuidas nimetatud tõendeid kogutakse ja et tõendid vastaks kvaliteedile. Siinkohal võib välja tuua riigi peaprokurör Lavly Perlingu seisukoha, et ei saa rääkida sellest, et uurija vastutus KrMS reformiga vähenes ja prokuröri vastutus suurenes, vaid

---

<sup>77</sup> Vt lisa 1. Ekspert-intervjuu riigi peaprokurör Lavly Perlinguga 02.03.2016

<sup>78</sup> Aas, N. Prokuratuuri roll kriminaalmenetluses. Politseileht 2009 nr 3

pigem tuleb öelda, et vastutus muutus. Siiski on riigi peaprokurör autorile öelnud, et ta ei ole pärast 2004.aastat tahtnud prokuröridelt kuulda, et prokurör ebaõnnestus kohtus kuna uurija ei osanud kriminaalasja uurida. Kehtima peaks põhimõte, et vastutust ei eristata. Uurijad ning prokurörid peaksid omaks võtma arusaama, et on üks kriminaalmenetlus, mille eest ühiselt vastutatakse. Nii näiteks peaks Võru ringkonnaprokurör koostöös oma piirkonna politseijuhiga vastutama selle eest, milline on Võru linna kuritegevuse tase, kuidas kuritegevusega võidelda, kuidas kaitsta kõige paremini kannatanuid. Ideaal, mille poole pürgitakse, on ühine vastutus.<sup>79</sup>

Ka Norman Aas on autorile antud intervjuus öelnud, et uus kriminaalmenetluse seadustikus sätestatud süsteem uurimisasutuste ja prokuratuuri rollide jaotusest on teatud mõttelaiskuse või vastutustunde puudumise toonud kaasa politseile, mis on osutunud süsteemseks veaks. Siiski on N. Aas arutledes küsimuse üle, kuidas süsteemi oleks Eestis võimalik muuta, et politsei sisemist vastutustunnet suurendada, sõnanud, et on raske öelda, missugune seadusemuudatus sellele kaasa aitaks. Selge on, et KrMS kui terviku ideoloogia on see, et kriminaalmenetlus lõpeb kohtuotsusega, mille poole kogu kriminaalmenetluse püüdleb. Norman Aas leiab ka, et uurimisasutused täna ei ole valmis võtma üle rolli kohtumenetlust rohkem kujundada.<sup>80</sup>

Ka rahvusvahelisel tasandil on prokuratuuri ja uurimisasutuste rollide jaotuse ja koostöö küsimustega tegeletud ning antud vastavaid asjakohaseid soovitusi, mis aitavad lahti mõtestada küsimust, mida prokuröridelt erinevate kriminaalajade kohtueelse uurimise juhtimise osas oodatakse. Euroopa Nõukogu on nimelt algusest peale töötanud selle nimel, et edendada ja luua liikmesriikide õiguses ja praktikas ühiseid printsiipe, mis on suunatud kuritegevusega võitlemisele. Kuritegevusega võitlemise efektiivsus sõltub suuresti ühtsest ja kooskõlastatud kuritegevusega võitlemise metoodikast, eriti käesoleval ajal, kus organiseeritud kuritegevusel ja korrupsioonil on üha suurem rahvusvaheline dimensioon, mis teeb vaid siseriikliku süsteemi ebaefektiivseks. Siiski tuleb nentida, et prokuratuuri ja uurimisasutuste vaheline organisatsiooniline side on Euroopa tasandil harmoniseerimise püüdlustel komistuskiviks, kuna on riike, kus uurimisasutus on prokuratuurist eraldiseisev ning sõltumatu ning omab otsustusõigust mitte ainult kohtueelse uurimise läbiviimise eest, vaid tihtipeale ka selles osas, kas süüdistus esitada või mitte. Samas on ka riike, kus prokuratuur teostab kohtueelse uurimise üle järelevalvet ja ka juhib kohtueelset uurimist. Nii on Euroopa Nõukogu ministrite komitee soovitus number 19 „Prokuröride rolli kohta kriminaalkohtumenetluse süsteemis“ seletuskirjas välja toodud, et tänane olukord nõuab, et koostöö kriminaalajades

---

<sup>79</sup> Vt lisa 1. Ekspert-intervjuu riigi peaprokurör Lavly Perlinguga 02.03.2016

<sup>80</sup> Vt lisa 2. Ekspert-intervjuu Norman Aasaga 16.03.2016

vaadataks üle ning arendataks üksteisele sarnaseid või samu meetodeid ja strateegiaid.<sup>81</sup> Euroopa Nõukogu ministrite komitee soovitus<sup>82</sup> number 19 „Prokuröride rolli kohta kriminaalkohtumenetluse süsteemis“ punktis 21 on välja toodud, et üldiselt peaks prokuratuur kontrollima uurimisasutuse poolt läbiviidud kohtueelse uurimise seaduslikkust hiljemalt kui otsustatakse, kas kriminaalmenetlus peaks lõppema või peaks esitama süüdistuse. Prokurörid peaksid ka kontrollima, kas uurimisasutus on kohtueelse uurimise käigus menetlusosaliste inimõigusi austanud. Eelpoolnimetatud soovitus punktis 22 on välja toodud, et riikides, kus uurimisasutus kuulub prokuratuuri võimkonda või kus kohtueelne uurimine viiakse läbi prokuratuuri juhtimisel või järelevalve all, peaks riik võtma vastu efektiivsed meetodid, mis garanteeriks, et prokuratuur on pädev:

- andma uurimisasutusele asjakohaseid juhiseid kuritegevuse prioriteetide efektiivseks rakendamiseks; otsustama missuguste kuritegude liikidega tuleks esmalt tegeleda; kuidas tõendusmaterjali otsitakse; missugused ametnikud, spetsialistid kaasatakse kohtueelsesse uurimisse; otsustama missugust informatsiooni prokuratuuri edastatakse;
- kui on olemas erinevad uurimisasutused, peaks prokuratuur otsustama, missugused kriminaalajad antakse missugusele uurimisasutusele kohtueelse menetluse läbiviimiseks ehk küsimus uurimisalluvusest;
- selleks, et kontrollida seaduste ning juhistele täitmist, peab prokuratuuril olema võimalus viia läbi analüüse ja kontrole;
- karistada rikkumiste puhul kui see on vajalik<sup>83</sup>.

Kui siinkohal analüüsida Eesti kriminaalmenetluse seadustikus sätestatud uurimisasutuse ja prokuratuuri rollide ning ülesannete jaotuse süsteemi vastavust ülaltoodud soovitustele, siis tuleb öelda, et prokuratuuril Eestis on olemas vastav pädevus andmaks uurimisasutustele asjakohaseid juhiseid prioriteetide efektiivseks rakendamiseks ja ka otsustamiseks, missuguste

---

<sup>81</sup> Council of Europe. Recommendation Rec (2000)19 of the Committee of Ministers to member states on the role of public prosecution in the criminal justice system. Explanatory Memorandum. Internetis saadaval: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2719990&SecMode=1&DocId=366374&Usage=2> 02.12.2015

<sup>82</sup> Märkusena tuleb välja tuua, et Euroopa Nõukogu ministrite komitee antud soovitus ei ole liikmesriikide jaoks õiguslikult siduvad. Council of Europe. Recommendation Rec (2000)19 of the Committee of Ministers to member states on the role of public prosecution in the criminal justice system. Explanatory Memorandum. Internetis saadaval: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2719990&SecMode=1&DocId=366374&Usage=2> 02.12.2015

<sup>83</sup> *Ibid*, lk-d 28-29.

kuriteoliikidega esmalt tegeleda. Ka on prokuröri võimalus otsustada, missugust informatsiooni prokuratuuri edastatakse ning missugused ametnikud või spetsialistid kaasatakse kohtueelsesesse menetlusse. Prokuröridel on õigus muuta uurimisalluvust, võttes arvesse otstarbekuse põhimõtet. Prokurör võib uurimisalluvuse muutmisel lähtuda muuhulgas vajadusest kasutada kogenumaid ja paremini varustatud uurimisasutusi ja nende ametnikke.

Seoses tõendusmaterjali otsimisega, on prokuröri kindlasti olemas pädevus öelda, missugust tõendit tal on konkreetses kriminaalasjas vaja süüdimõistva kohtuotsuse saavutamiseks. Uurimisasutus peab omama teadmist selle kohta, kuidas tõendusmaterjali kogutakse – näiteks mis vahendeid kasutades erinevaid jälgi sündmuskohalt otsitakse, kust otsida sõrmejälgi või leida DNA-d. Tegemist on selgelt eraldi teadusharuga – kriminalistikaga, mille osas uurijatel on olemas praktilised, spetsiifilised teadmised. Prokuratuuril Eestis on õigus küsida uurimisasutuse ametnikult menetluse asjaolude kohta suulisi ja kirjalikke selgitusi, seega on olemas võimalus viia läbi kontrollid, et kindlustada seaduste ja prokuratuuri antud juhiste ning korralduste täitmist. Kui prokuratuur sedastab uurimisasutuse ametniku käitumises kohtueelse menetluse toimetamisel distsiplinaarsüüteo tunnused, teeb ta distsiplinaarkaristuse määramiseks õigustatud isikule kirjaliku ettepaneku alustada distsiplinaarmenetlust uurimisasutuse ametniku suhtes. Näiteks politseiametniku puhul tehakse nimetatud ettepanek politsei sisekontrolli valdkonna ametnikule. Prokuröri ei ole pädevust uurimisasutuse ametnikku karistada distsiplinaarsüüteo toimepanemise eest. Kui uurimisasutuse ametniku tegevuse suhtes sedastatakse kuriteo tunnused, on prokuröri pädevuses alustada kriminaalmenetlus, mis määratakse vastavalt pädevale menetlejale kohtueelse menetluse läbiviimiseks. Seega kokkuvõtlikult võib öelda, et Eesti KrMS sätestatud süsteem vastab Euroopa Nõukogu ministrite komitee soovitudele suurel määral.

Euroopa Nõukogu ministrite komitee on eelpool nimetatud soovitusel siiski väljendanud muret selle üle, kas prokuratuur omab siiski reaalseid vahendeid ja võimalusi kriminaalmenetlust juhtida ja järelevalvet teostada, kuna tihtipeale erinevad prokuröride seaduses sätestatud volitused igapäevatoos rakenduvast pädevusest. Ministrite komitee arvamuse kohaselt sõltub prokuratuuri pädevuse efektiivne teostus eelkõige prokuratuuri volitustest – võimalusest anda välja juhiseid konkreetsete kriminaalasiade kohta ning üldiseid juhiseid kindlustamiseks, et riiklikke kuritegevuse prioriteete peetakse silmas igas aspektis. Näiteks ühine eesmärk avastada ja lahendada teatud tüüpi kuritegusid (näiteks rahapesu või pisivargused) lähtuvalt riiklikest prioriteetidest; rõhk teatud tõendikogumise meetoditel (näiteks teatud päringud, mida peab tegema kriminaalasiades, kus on toime pandud vargus sisseõmmeldumise teel; DNA ekspertiisi

määramine); teatud tüüpi ressursi määramine konkreetsete kuritegude uurimisele või teatud tüüpi kuritegude avastamine; eesmärk piiritleda kohtueelse menetluse pikkust (mis tihtipeale võtab liiga kaua aega); kohustus teavitada prokuratuuri süstemaatiliselt kõigist toimepandud teatud astme kuritegudest ja teatud kriminaalajade kohtueelse menetluse kulgemisest.<sup>84</sup> Ministrite komitee on soovitusel välja toonud, et prokuratuuri ja politsei omavahelistes suhetes peavad suhtlemine ja koostöö olema märksõnad. Ministrite komitee on märkinud, et politseiametnikud viivad efektiivsemalt täide prokuratuuri poolt antud juhiseid kui prokuratuur osaleb politseiametnike väljaõppes.<sup>85</sup>

2005.aastal asutati Euroopa Nõukogu ministrite komitee poolt Euroopa prokuröride konsultatiivnõukogu (CCPE) eesmärgiga välja anda arvamusi teemadel, mis puudutavad Euroopa Nõukogu ministrite komitee soovitusel liikmesriikidele number 19 (2000) „Prokuratuuri rolli kohta kriminaalkohtupidamise süsteemis“ ning soovitusel rakendamist. Euroopa prokuröride konsultatiivnõukogul on nõuandev funktsioon. Euroopa Nõukogu ministrite komitee andis Euroopa prokuröride konsultatiivnõukogule ülesandeks valmistada ette ja võtta vastu arvamus 2015.aastal seoses prokuratuuri rolliga kriminaalkohtumenetlustes, võttes arvesse kõigi nende inimeste õigusi, kes osalevad kriminaalmenetluses (kannatanud, kahtlustatavad, kaitsjad, tunnistajad jne) ning tuua välja ning edendada head töökorraldust uurimisasutuste ja prokuratuuri vahel.<sup>86</sup> CCPE arvamuses on välja toodud soovitusel nii kriminaalmenetluse süsteemi kohta (liikmesriikidele), kus prokuratuur teostab uurimisasutuste üle järelevalvet; süsteemide kohta, kus prokuratuur või uurimisasutus viib kohtueelset menetlust läbi iseseisvalt, sõltumatult; kui ka süsteemi kohta, kus uurimisasutus kuulub prokuratuuri võimkonda või viiakse kohtueelset uurimist läbi prokuratuuri juhtimisel.

Euroopa prokuröride konsultatiivnõukogu arvamuses nr 10 (2015) on välja toodud, et liikmesriikides, kus uurimisasutus kuulub prokuratuuri võimkonda (alluvusse) või kus uurimist viiakse läbi prokuratuuri juhtimisel, tuleb prokuröridele anda tulemuslikud vahendid selleks, et nad saaksid oma ülesandeid kriminaalmenetlustes teostada, võttes arvesse nii siseriiklikku kui

---

<sup>84</sup> Council of Europe. Recommendation Rec (2000)19 of the Committee of Ministers to member states on the role of public prosecution in the criminal justice system. Explanatory Memorandum, lk 29. Internetis saadaval: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2719990&SecMode=1&DocId=366374&Usage=2> 02.12.2015

<sup>85</sup> *Ibid*, lk 29

<sup>86</sup> Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No. 10 (2015) of the Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe on the role of prosecutors in criminal investigations, Internetis saadaval: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCPE%282015%293&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorIntranet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864> 06.12.2015

ka rahvusvahelist õigust. Prokurörid peaksid kindlustama, et kohtueelset menetlust viiakse läbi kõige sobivamal ja efektiivsemal viisil võttes arvesse materiaal- ja menetlusõigust.<sup>87</sup>

Sellised ülesanded võivad hõlmata järgnevat:

- kriminaalpoliitika prioriteetide efektiivse täitmise tagamine;
- uurimisasutustele juhiste andmine, millal kriminaalmenetlust alustada ning kuidas kriminaalmenetlusi läbi viia;
- kriminaalasja kohtueelse menetluse määramine pädevale uurimisasutusele;
- tulemusliku ja efektiivse koostöö edendamine uurimisasutuse ja prokuratuuri vahel, kohtueelse menetluse koordineerimine kui see puudutab erinevaid asutusi;
- juhiste ja nõu andmine seaduse sätete osas;
- kriminaalasjade seadusele vastavuse ja kvaliteedi üle järelevalve teostamine;
- analüüsi ja kontrolli läbiviimine seadustele vastavuse osas;
- olukordades, kus see on vajalik ja vastab siseriiklikule seadusele, rikkumiste sanktsioneerimine või sanktsioneerimise edendamine.<sup>88</sup>

CCPE arvamuses on veel välja toodud, et liikmesriikides, kus prokuratuur juhib kohtueelset menetlust, peaksid prokurörid omama piisavalt menetluslikku pädevust, et kindlustada, et kriminaalasjade kohtueelset menetlust viiakse läbi efektiivselt ja täielikult seadustele vastavalt. Sellistes liikmesriikides, kus prokuröridel on niisugune pädevus, peaksid prokurörid kohtueelse menetluse juhi funktsiooni täitmiseks:

- tagama, et uurijad austavad seaduse sätteid, kaasa arvatud sätteid, mis puudutavad kriminaalasja algatamist ja lõpetamist ning et uurijad arvestaksid menetlusosaliste õigustega, kaasa arvatud kannatanute ja kaitsja õigustega. Et seda oleks võimalik teha, peaksid prokurörid olema nõuetekohaselt informeeritud kõigist olulistest otsustest, mis puudutavad kriminaalasja, nii neist, mis on juba tehtud kui neist, mida planeeritakse

---

<sup>87</sup> Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No. 10 (2015) of the Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe on the role of prosecutors in criminal investigations. Internetis saadaval: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCPE%282015%293&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864> 06.12.2015

<sup>88</sup> *Ibid*, punkt 26.

teha tulevikus, eriti kui need hõlmavad menetlusosaliste õiguste ja vabaduste olulisi piiranguid;

- prokurörid peaksid omama pädevust selliseid olulisi otsuseid heaks kiita või tühistada;
- selleks, et menetlusosaliste õigusi ja seaduslike huve saaks nõuetekohaselt austada, peaksid prokurörid informeerima, olukordades, kus see on vajalik, menetlusosalisi nende õigustest esitada kaebus kõrgemale prokurörile või kohtule;
- prokurörid peaksid ühtlasi kindlustama kriminaalmenetluste konfidentsiaalsuse. Nad ei tohiks avaldada konfidentsiaalset informatsiooni, mida on saadud uurijatelt või kolmandatelt isikutelt, välja arvatud olukordades, kus see on vajalik õigluse seisukohalt või see on seadusega ettenähtud;
- prokuröridel peaks olema võimalus vabalt ja igal ajal saada juurdepääs kõigile kriminaalmenetluse materjalidele, mis on uurijate käsutuses, et kindlustada efektiivne ja õigeaegne järelevalve kohtueelse uurimise üle; kui vajalik, et vältida olulise tõendiallika kaotsiminekut, et kindlustada kriminaalasja toimiku turvalisus ja juurdepääs kannatanutele (kui seadus selle ette näeb), või hoida ära võimalust, kus need, kelle üle peaks kohut mõistma, pääsevad õigusemõistmisest;
- prokurörid peaksid regulaarselt teostama kontrolli kriminaalmenetluste üle, et ära hoida ebaseaduslikke või põhjendamatuid kinnipidamisi või isikute vahistamisi;
- prokurörid peaksid püüdma kaitsta kõiki inimesi, kellelt on võetud vabadus rahvusvahelise või siseriikliku õiguse alusel, ametnike ja teiste isikute poolt toimepandud ebaseadusliku käitumise eest ning hoolikalt peaks hindama sellekohaseid kaebusi;
- prokuröridel peaks olema seadusega sätestatud pädevus, mis kindlustab, et nad mitte ainult ei saa hinnata uurijate tegevuse vastavust seadusele ja prokuröride korralduste ning juhiste täitmist, vaid ka, et prokurörid saaksid niipalju kui võimalik ennetada uurijate poolt toime pandud õigusrikkumisi;
- olukordades, kus uurijad kasutavad ebaseaduslikke uurimismeetodeid, mille tagajärjeks on inimõiguste raske rikkumine, peaks prokuröridel olema pädevus sellise uurija osas algatada kriminaalmenetlus või volitus viia küsimus pädeva võimu/organi ette, et nemad võiksid algatada kriminaalmenetluse või distsiplinaarmenetluse nende uurijate suhtes;

- prokuröridel peaks olema õigus vabalt külastada kahtlusalust või süüdistatavat, kes on kinni peetud.<sup>89</sup>

Eestis kehtiv kriminaalmenetluse süsteem vastab nimetatud soovitudele. Lisaks eelnevalt väljatoodud analüüsile, võib siinkohal lisada, et prokuröridele on antud tulemuslikud vahendid selleks, et nad saaksid KrMS sätestatud pädevust täide viia. Seega kõik võimalused uurimise juhtimiseks on olemas. Prokuröridel on pädevus tühistada ja muuta uurimisasutuste määrusi. Kohtueelse menetluse andmeid tohib avaldada vaid prokuröri loal, mistõttu on prokurör vastutav kriminaalmenetluse käigus kogutud informatsiooni konfidentsiaalsuse tagamise eest. Prokuröridel on igal ajal võimalik välja nõuda välja kriminaaltoimiku materjal ja ka muu materjal. Sealjuures on prokuröril õigus nõuda uurimisasutuse ametnikult menetluse asjaolude kohta suulisi ja kirjalikke selgitusi. Prokuröridel on menetluse käigus tehtud toimingutega võimalik igal ajahetkel tutvuda ka kriminaalmenetluse registri kaudu, muidugi olukorras, kus vastavate toimingute kohta koostatud protokollid (näiteks ülekuulamise protokollid, asitõendite vaatlusprotokollid jne) on registrisse lisatud. Olles uurimise juhi rollis, täidavad prokurörid läbi juhiste, korralduste, juriidilise nõu andmise ka ennetavat rolli tagamaks, et menetlus oleks läbi viidud seaduslikult ja tulemuslikult. Ka on prokuröril õigus sarnaselt uurijaga vabalt külastada kahtlustatavat või süüdistatavat, kes on kinni peetud (kes viibib kas arestimajas või vanglas). Prokuröridel on oluline roll kriminaalmenetlustes osalevate isikute põhiõiguste tagamisel. Prokurörid peavad tagama, et isikute põhiõigused oleksid kaitstud parimal viisil. Olukordades, kus põhiõigusi tuleb riivata, peavad prokurörid tagama, et seda tehakse ühiskondlikest vajadustest lähtuvalt üksnes seaduses ettenähtud alusel ja viisil, põhjendatult ja proportsionaalselt.<sup>90</sup> Näiteks otsustuse tegemisel, kas minna kohtult taotlema kahtlustatava vahistamist või hindamisel, kas kahtlustatava vahi all hoidmiseks on endiselt olemas alus või on see ära langenud.

CCPE on arvamuses toonud välja ka soovitude nimekirja, et tugevdada prokuröride rolli kohtueelses menetluses, mis on järgnevad. Liikmesriigid peaksid selgelt defineerima prokuratuuri ja uurimisasutuse õigused ja kohustused kriminaalasja kohtueelse uurimise raamistikus. Prokuratuur peaks kontrollima uurimise seaduslikkust hiljemalt otsustades, kas

---

<sup>89</sup> Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No. 10 (2015) of the Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe on the role of prosecutors in criminal investigations. Punkt 27. Internetis saadaval: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCPE%282015%293&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864> 06.12.2015

<sup>90</sup> Riigi peaprokuröri ülevaade Riigikogu põhiseaduskomisjonile seadusega prokuratuurile pandud ülesannete täitmise kohta 2014.aastal. Lk 17

kohtueelne menetlus peaks lõppema või jätkuma. Selles aspektis peaksid prokurörid hindama, kuidas kriminaalmenetlust läbi viiakse ning kas austatakse ka inimõigusi. Nimetatud ülesande täitmiseks peaks prokuratuuril olema õiguslikud, rahalised ning tehnilised vahendid, et kindlaks teha kohtueelse menetluse seaduslikkus ning reageerida igale õigusrikkumisele. Kohtueelne uurimine peaks olema erapooletu ning uurimisorganid peaksid olema kohustatud selgitama välja nii õigustavad kui süüstavad tõendid. Prokuratuur peaks kõik usaldusväärse tõendusmaterjali kohtule esitama ning süüdistatavale tutvustama/teatavaks tegema. Prokuratuur peaks alati austama süüdistatava, ohvri, tunnistajate ning teiste menetlusega seotud inimeste õigusi. Prokuratuur ja uurimisasutus peaksid tegema koostööd ning vahetama vajalikku informatsiooni, mis on vajalik vastavate ülesannete täitmiseks. Prokuratuur ja uurimisasutus peaksid oma ülesanded täitma kõige efektiivsemal ning kiirel moel, eriti kui kriminaalasjas on kinnipeetud isikuid ning arvesse peab võtma ka proportsionaalsuse printsiipi. Prokuratuuril ja uurimisasutustel peaks olema piisav väljaõpe seaduste sätete ning kaasaegsete kriminalistika meetodite kasutamise osas. Prokuratuur ja uurimisasutused peaksid arendama efektiivseima sisemise koostöö ning suhte. Prokuratuur peaks püüdma arendada avalikku usaldust andes informatsiooni oma ülesannete ja pädevuse osas, edendades seeläbi paremat arusaamist oma tööst, samal ajal austades põhiõigusi ning printsiipe nagu süütuse presumpatsioon ja õigus õiglasele kohtupidamisele.<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No. 10 (2015) of the Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe on the role of prosecutors in criminal investigations. List of recommendations, a-k. Internetis saadaval: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCPE%282015%293&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorIntranet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864> 06.12.2015

### **3. Prokuratuuri ja uurimisasutuste vahelist rollide ja ülesannete jaotust ning koostööd puudutav uuring prokuröride ja politseiuurijate seas**

Uuringu eesmärgiks oli välja selgitada ja analüüsida igapäevaselt kohtueelse menetlusega tegelevate ametnike, täpsemalt prokuröride ja politseiuurijate seisukohti politsei ja prokuratuuri rollide ja ülesannete jaotusest ning koostööst kohtueelses kriminaalmenetluses. Uuringuga sooviti välja selgitada praktikute arvamus KrMS valitud lahenduste kohta ning analüüsida, kas tööjaotus, kus kohtueelse menetluse juhi rolli kannab prokuratuur on ennast õigustanud; kas rollide jaotus on hästi toimiv või kui mitte, siis mis on kitsaskohad. Samuti oli uuringu eesmärk tuua välja probleemkohad koostöös ning tuvastada, mis võiks muuta koostööd tõhusamaks ja efektiivsemaks.

Autor on uuringu eel lähtunud eeldusest, et prokurörid on uue menetluskorra suhtes positiivsemalt meelestatud kui uurijad. Autor on soovinud kontrollida, kas uurijad leiavad, et rollide jaotuse ümberdefineerimine oli mittevajalik, s.t kas uurijad igatsevad pigem endist süsteemi. Samuti on autor püstitanud hüpoteesi, et uurijad mõtestavad eeluurimise juhtimist teisiti kui prokurörid. Autor on eeldanud, et uurijate seas on erimeelsusi selles osas, mida KrMS § 30 all mõeldakse ning kui palju prokurörid eeluurimist tegelikult juhivad. Autor on nimetatud eeldustest lähtunud osaliselt enda tunnetusliku kogemuse tõttu, olles töötanud politseiuurijana. Ühtlasi on ka Norman Aas autorile antud ekspert-intervjuu käigus öelnud, et niisugused küsimused, mida eeluurimise juhtimine KrMS § 30 mõttes tähendab ja kui palju prokurörid tegelikkuses uurimist juhivad, tulevad rohkem politseist kui prokuratuurist. N. Aas on lisanud, et tõenäoliselt prokuratuur ja prokurörid ei tegele nimetatud küsimustega sellisel määral või vähemalt ei näe prokurörid seal niipalju probleeme justkui nad ei juhiks eeluurimist, mis on ka inimlik. Teatud probleeme julgevad teadvustada ja neist kõvasti rääkida pigem uurimisasutused, kes tunnevad juhtimisest puudust või kes leiavad, et rollijaotuse ümberdefineerimine oli ennatlik või mittevajalik. Küsimused sellest, kuidas vastata uurimisasutuste ootustele ja mida tegelikult eeluurimise juhtimise all mõeldakse, vaevavad N. Aasa sõnul pigem prokuratuuri juhte kui tavaprokuröre.<sup>92</sup>

---

<sup>92</sup> Vt lisa 2. Ekspert-intervjuu Norman Aasaga 16.03.2016

Erinevate uurimisasutuste seast valiti uuringu läbiviimiseks politseiuurijad, kuna Politsei- ja Piirivalveameti uurijad menetlevad enim kriminaalasju ja on seetõttu ka prokuratuuri põhilised koostööpartnerid. Nii alustati näiteks 2014.aastal kokku 30 980 kriminaalmenetlust, millest 29 555 menetlust alustas Politsei- ja Piirivalveamet.<sup>93</sup> Uuringu läbiviimiseks prokuratuuris saadi luba riigi peaprokurörielt ning Politsei- ja Piirivalveametis uurimistöde kooskõlastamise komisjonilt<sup>94</sup>. Uuringu läbiviimiseks edastati prokuröridele ja uurijatele küsimustik. Suurem osa küsimusi oli avatud vormis, kõigile küsimustele vastamine ei olnud kohustuslik. Kokku vastas küsimustikule 30 prokuröri ja 27 uurijat. Järgnevalt toodud analüüsis on punktis 3.1 käsitletud prokuröride ja uurijate seisukohti ning arvamusi KrMS reformi kohta, millega kohtueelse uurimise juhi roll pandi prokuratuurile ning niisuguse rollide jaotuse kujunemise põhjuseid. Punktis 3.2 on välja toodud, kui tihedalt ja kas üldse prokurörid kasutavad KrMS sätestatud pädevust ning volitusi ning punktis 3.3 praktikute hinnangud omavahelise koostöö kohta kohtueelses menetluses. Punktis 3.3 on välja toodud ka uurijate ja prokuröride ettepanekud koostöö parandamiseks ning efektiivsemaks muutmiseks.

### **3.1 Prokuröride ja uurijate arvamused KrMS reformi kohta, millega kohtueelse uurimise juhi roll pandi prokuratuurile ning niisuguse rollide jaotuse kujunemise põhjused**

#### **3.1.1 Kohtueelse uurimise juhi rolli panemine prokuratuurile – põhjendatud, vajalik või mitte?**

Vastuseks küsimusele kas kohtueelse menetluse juhi rolli panemine prokuratuurile oli KrMS jõustumisega 2004.aastal vajalik, põhjendatud või mitte, on valdav enamus prokuröre leidnud, et kohtueelse menetluse juhi rolli panemine prokuratuurile oli nii vajalik kui ka põhjendatud. Siiski on ära märgitud kolme prokuröri poolt, et tegelikult juba enne KrMS kehtestamist oli prokuratuuril oma roll eeluurimise juhtimises, kuna prokurör läks kriminaalasjaga kohtusse ja seega pidid olema kogutud kõik tõendid. Nüüd on lisandunud ka jälituse juhtimine, millega prokurör varem otseselt ei tegele.

---

<sup>93</sup> Riigi peaprokuröri ülevaade Riigikogu põhiseaduskomisjonile seadusega prokuratuurile pandud ülesannete täitmise kohta 2014.aastal. Lk 2

<sup>94</sup> Politsei- ja Piirivalveameti uurimistöde kooskõlastamise komisjonilt on uuringu läbiviimiseks saadud luba 14.03.2016 nr 1.1-14/114-4

Miks on uuringu kohaselt prokurörid aga kohtueelse menetluse juhi rolli panemist prokuratuurile põhjendatuks pidanud? Kuna prokurör on isik, kes osaleb kohtus süüdistajana, siis peab prokurör teadma ja saama menetluse algusest peale (juba enne kriminaalasja prokuratuuri jõudmist) öelda, milliseid tõendeid ja millises mahus tuleb koguda. Sellega on võimalik tagada kohtueelse menetluse igakülgus. Veel on väljendatud arvamust, et lihtsam on menetluse käigus suunata ja juhendada kui hiljem vigu parandada. Seda kõike saab prokurör teha aga ainult sellisel juhul, kui prokurör on menetluse juht. Tõendamiskoormis on riikliku süüdistaja jaoks läinud raskemaks ja tõendite kogumisel tuleb järgida täpsemaid protseduurireegleid, uurimisasutusel ei ole paraku võimekust ja tahtmist tõendeid korrektselt koguda. Ka on prokurörid välja toonud asjaolu, et politsei ei teadnud varem ja ei tea üldjuhul ka täna kohtupraktikat, st milliseid tõendeid ja mis vormis kohtus arvesse võetakse. Üksnes tegeliku eeluurimise juhina on prokuröril alates kriminaalmenetluse alustamisest ja selle alustamise otsustamisel võimalik suunata menetlust ja tagada selle kvaliteet ning kiirus ja sisukus. Väljendatud on arvamust, et ühe menetluse algusest lõpuni vedamisel ei saa kaks asutust üksteisest sõltumatult tegutseda.

Samas on ka välja toodud arvamus, et prokuratuuri seaduses sätestatud funktsioon eeluurimist juhtida on mõjunud politseile halvasti, kuna nad on kaotanud suurel määral iseseisva mõtlemisvõime, tekkinud on väga palju mittevajalikku konsulteerimist, on kujunenud kohati n-ö õpitud abitus, kus uurijad täidavad vaid prokuröri korraldusi. Välja on toodud, et kui eelmise süsteemi korral kohtueelse uurimise kvaliteedi eest vastutas uurimisasutus, siis käesoleval ajal on vastutus pandud prokuröridele, kellel praktiliselt puudub võimalus oma küllalt mahuka igapäevase töö kõrvalt igapäevaselt teostada järelevalvet uurijate töö ja menetluste kulgemise üle. Samuti on välja toodud, et juhi rolli panemine prokuratuurile oli küll vajalik, kuid mitte sellisel määral nagu praegu, sest politseisüsteem ei kannata täit vastutust. Veel on kriitikana välja toodud, et juhi roll ei õigusta end, kuna teise ametkonna juhtimise hoovad on puudulikud, üksikprokurörid puuduvad reaalselt teostatavad mõjutusvahendid.

Üks prokurör on leidnud, et juhi rolli panemine prokuratuurile on olnud deklaratiivne, sest juhil on vahendid, kuidas teostada juhtimisprotsessi töötajate suhtes. Nendeks on tavaliselt tööle võtmise (ametisse nimetamise) õigus, palga maksmine, distsiplinaarvõim ja töölt vabastamise õigus. Kuna prokuratuuri roll piirneb aga KrMS § 213 raames korralduste andmisega ja seletuste küsimisega, siis kvalifitseerub selline tegevus pigem järelevalve teostamisena, mitte juhtimisena.

Kui analüüsida prokuröride seisukohti selle kohta, miks oli tarvis endist süsteemi muuta, andes eeluurimise juhi ülesanded prokuratuurile, tuleb öelda, et süsteemi oli vaja muuta, et tagada eelkõige parem kohtueelse uurimise kvaliteet. Prokurörid on nimetanud, et kuna uurimisasutus ja prokuratuur olid lahutatud, siis varasemalt puudus prokuröridel võimalus politsei tööd suunata, seega sai prokurör juba valmis paketi, mis teatud olukordades võis tähendada lisatöö tegemist mõlemale osapoolle. Kuna eesmärk on mõlemal asutusel sama, siis oli mõistlik ühine koostöö algusest peale kuni kriminaalasja kohtusse saatmiseni, mitte erinevate etappide lahutamine. Seega oli vaja süsteemi muuta, et toimuks prokuratuuri ja politsei tihe koostöö ühise eesmärgi nimel.

Siiski on üks prokurör toonud välja seisukoha, et süsteemid ei ole korrektselt võrreldavad, kuna kriminaalmenetluslike tegurite kõrval on mõlemal süsteemil teisigi faktoreid, mis ei ole vastastikku kattuvad. Enne taasiseseisvumist oli suur mõju kommunistliku partei organitel, kes püsivalt kontrollisid kõiki õiguskaitseorganeid. Emotsionaalne põhjus süsteemi muutmiseks seisnes selles, et „nõukogude kriminaalprotsessist“ lahti saada. Sihtotstarbeline põhjus oli see, et politsei ise ei tulnud oma uurimisülesannetega toime (v.a keskasutused). Katse tekitada umbes 1995.aastal uurijate ameti juurde uurimisjuhtide positsiooni ei õigustanud end. Politseiuurimise kvaliteet langes jätkuvalt 1991.aastast 2003.aastani. Tegelikult prokurör selleks ajaks võttis omale faktiliselt „käsitsi“ uurijate juhtimise rolli, mis tuli ainult ära legaliseerida.

Valdav enamus politseiuurijatest on samuti kohtueelse menetluse juhi rolli panemist prokuratuurile pidanud pigem põhjendatuks. Põhjendusena on välja toodud seisukoht, et nimetatud muudatus paneb prokuröri huvituma kriminaalmenetluse algstaadiumist alates. Sarnaselt prokuröridega on ka uurijad toonud välja, et lõpptulemusega peab tegelema prokurör. Prokurör peab kohtule selgeks tegema, et süüdistatav on süüdi. Kuna prokurör koostab süüdistusakti ja esindab süüdistust kohtus, peab ta olema eelnevalt veendunud, et uurimisasutus on teinud oma tööd piisavalt hästi, on kogunud vajalikud tõendid. Uurijad on öelnud, et juhi rolli panemine prokuröridele pani viimase ka realselt vastutama kriminaalmenetluse tulemuse eest, senini täitis prokurör sisuliselt ainult järelevalve rolli.

Siiski on osad uurijad välja toonud, et süsteem, millega kohtueelse juhi roll pandi prokuratuurile, ei olnud õnnestunud otsus. Mainitud on rollide ebamäärast jaotust ning tõstatatud on küsimus, kas prokuratuur on suutlik kohtueelse menetluse juhi rolli kanda ning veelgi enam, küsimus sellest, milles kohtueelse menetluse juhi roll üldse seisneb? Välja on

toodud, et praktikas teeb uurija vajalikud toimingud iseseisvalt ära, paneb toimiku kokku ja saadab prokuratuuri. Vajadusel saab prokuröri käest nõu küsida ja asju arutada. Juhi rolli kui sellist prokuratuur siiski ei kannu, pigem juhib kohtueelset menetlust uurija ise. Uurijate vastustest nähtub, et süsteemi muutmise otsus tulenes vajadusest ühtlustada kriminaalmenetlus teiste Euroopa riikidega, samas jäeti aga tähelepanuta prokuratuuri võimekus. Veel on nimetatud uurijate poolt, et uus struktuur viksiti maha Saksa õigusruumist, kusjuures uurija roll ja vastutus vähenes.

### **3.1.2 Endise eeluurimise süsteemi eelised ja puudused**

Endise eeluurimise süsteemi eelistena on prokurörid välja toonud järgmise:

- prokuröre ei jaotatud kahte lehte: nendeks, kes saavad üldmenetluses kohtusse minna ja nendeks, kes ei oma selleks õigust (abiprokurörid). Kõik prokurörid tegid kõike ja süsteem oli sedajagu paindlikum;
- kohtulik uurimine oli kergem ja arusaadavam. Vabamalt oli võimalus kasutada kirjalikke tõendeid, sh isikute ütluste protokolle;
- vana süsteem nõudis politseilt rohkem iseseisvust ja teadmisi, paremaid oskusi ning vastutusvõimet. Politsei oli otsustusvõimelisem ja tegi kvaliteetsemat tööd, vastutades ise kohtueelse menetluse tulemuslikkuse eest.

Uurijate vastustes on välja toodud järgmised eelised:

- menetlusotsused tehti kiiremini, kuna taktika üle otsustas politsei üksinda;
- töö korraldus oli ladusam ning juhtimistasandeid vähem, seetõttu olid ka otsused kiiremad tulema;
- politseil oli suurem iseseisvus otsustamisel;
- uurija sai ise kohtule esitada kahtlustatava vahistamise taotluse.

Endise süsteemi puudustena on prokurörid nimetanud järgmisi asjaolusid:

- endise süsteemi põhiprobleemina on nimetatud asjaolu, et uurijal ei olnud juhti ja nõuandjat, kes teaks täpselt, milliseid tõendeid on kohtusse vaja, millises vormis ja millele ei ole mõtet ressursi kulutada.
- mahukamate kriminaalasjade puhul kulus prokuröril enne asja kohtusse saatmist rohkem aega tõenditega tutvumiseks. Kui leiti, et vajalik on tõendeid juurde koguda,

kulus selleks ka rohkem aega. Praegusel ajal on prokuröri ülevaade asjast juba algusest peale olemas. Samas on välja toodud, et ei saa võrrelda vana olukorda praegusega, sest tõendite uurimine kohtus käib täiesti uut moodi ja selles olukorras ei saagi olla teisiti kui prokurör peab juhtima menetlust juba algaasist alates.

- erinevatel menetlusstaadiumitel osalesid erinevad prokurörid, kes isegi omavahel ei olnud ühel meelel tõendite mahu ning kvaliteedi osas. Näiteks menetleja tegevuse peale esitatud kaebused lahendas nn järelevalve prokurör, kohtueelsel menetlusel osales alates läbiotsimistest ja süüdistuse kinnitamisest teine, kohtus aga kolmas prokurör ja kõrgemas kohtus neljas. Ükski nendest prokuröridest ei hoolinud kulutatud ressursist ega pingutanud selleks, et jõuda optimaalse lahendini optimaalse jõukuluga.
- eelmisesse korda olid sisse programmeeritud vaidlused politseiga, kas ja miks midagi toimikusse juurde on vaja või teisiti vaja teha.
- eelmise süsteemi puhul on välja toodud ka probleem vastutuse hajutamisest, kusjuures prokurör ei vastutanud millegi eest. Prokurör nägi toimikut sageli esimest korda siis, kui see valmis asjana prokuratuuri jõudis. Kui selgus, et olulised tõendid on õigel ajal jäänud kogumata, siis sageli oli selleks ajaks ka liiga hilja neid koguma hakata.
- kuigi vahest toimetati menetlust kiiremini, võis tulemuseks olla ebaseaduslikult saadud tõend või jäeti üldse tõend kogumata.
- süsteemi puuduseks oli ka kvalifitseeritud uurijate ja eriti jälitusametnike puudumine, mille tõttu ka uurimise kvaliteet oli nõrk.

Uurijad on endise eeluurimise süsteemi puudustena toonud välja järgmised asjaolud:

- varasemalt oli prokuratuur justkui eemalseisev organ, kelle ülesandeks oli järelevalve teostamine. Järelevalve seisnes selles, et jälgiti pedantse täpsusega tähtaegadest kinnipidamisi erinevate bürokraatlike uurimistoimingute tegemisel.
- prokurör ei süvenenud asjasse enne kui kriminaalasi oli tema laual, saades kriminaaltoimiku, kritiseeris prokurör vigu. Välja on toodud, et kuna praegu peab prokuratuur ka ise vastutama, siis sellest tulenevalt mõtleb prokurör kaasa ja kriminaalasju on lihtsam menetleda.
- puuduseks oli menetluse kvaliteet ja kogutud tõendite hindamine, hinnangud võisid kardinaalselt erineda.

- puuduseks on mainitud ka suhtumist, et võib ja saab kõike teha ning lubada.
- puudusena on ka nimetatud, et prokuröri roll piirdus kohtus süüdistusega esinemises.

Kokkuvõttes kriminaalmenetluse reform, millega uurimise juhi roll pandi prokuratuurile oli prokuröride ja uurijate arvates pigem vajalik ja põhjendatud. Peamine väljatoodud argument on see, et võttes arvesse hilisemat kohtumenetlust, kus prokurör esindab süüdistust, on oluline tagada, et prokurör oleks juba kriminaalmenetluse algusest peale menetluse asjaoludega kursis ning saaks ka kaasa rääkida, missuguseid tõendeid kohtualuse süüdimõistmiseks on vaja koguda. Nii uurijad kui prokurörid leiavad, et KrMS reformi eesmärk oli tõsta kriminaalasjade kvaliteeti, kriminaalmenetluse efektiivsust ning parandada prokuratuuri ja uurimisasutuste vahelist koostööd. KrMS reformi kriitikana on nimetatud asjaolu, et reform on politseile mõjunud halvasti, kuna tekkinud on väga palju mittevajalikku konsulteerimist ning tõstatatud on politsei rolli ja vastutuse vähenemise küsimus. Uurijatel on tekkinud küsimus, milles kohtueelse juhi roll üldse seisneb, viidates, et praktikas teostab uurija vajalikud toimingud iseseisvalt ning vajadusel küsib prokuröri käest nõu.

### **3.1.3 Politsei ja prokuratuuri rollide ja ülesannete jaotuse toimimine**

Valdav osa prokuröridest ja uurijatest leiab, et politsei ja prokuratuuri vaheline rollide ja ülesannete jaotus kohtueelsel uurimisel on praegusel kujul üsna hästi korraldatud või on pigem väikeste puudustega. Prokuröridest leiab kolm, et käesolev süsteem vajaks kindlasti veel muutmist ning uurijatest nõustub nimetatud seisukohaga samuti kolm.

Prokurörid on nimetatud seisukoha põhjenduseks välja toonud, et süsteem on loogiline, oluliseks on peetud sujuvat ja teineteist arvestavat suhtumist ja koostööd. Rollid, ülesanded ning vastutus on konkreetselt jaotatud, praktikas see süsteem õigustab ennast. On saavutatud olukord, kus koostöö toimub vastavalt prokuröri visioonile, kuid jätab piisavalt ruumi uurija loomingulisele lähenemisele. Ühtlasi on politseiüksuse juhtidel ja reatöötajatel selge ettekujutus ning praktilisest kogemustest tulenev teadmine, miks on hea järgida prokuröri nõudmisi. Selgitatud on, et uurijad on jagatud konkreetse prokuröri ja nõnda on nii uurijal kui prokuröril ülevaade asjade käigust ja menetlusest. Tööjaotus on prokuratuuris organiseeritud ja on läbinähtav.

Välja on toodud arvamus, et kuna prokurör, kes peab tõendeid kohtule esitama, saab nende kogumisel juba algusest peale jälgida nii tõendite kvaliteeti kui ka tõendikogumi piisavust, siis

lõpptulemuseks on eeluurimise kvaliteedi tõus. On nimetatud, et kuigi vähemalt üks osa uurijatest veeretab kogu vastutuse ja menetlusotsuste vastuvõtmise koorma prokurörile, on selles ka oma positiivne külg, sest prokurör saab toimuvaga kursis olla juba algusest peale ja teha ise otsustuse näiteks menetluse lõpetamise kohta varasemas staadiumis, mitte siis kui on hulgaliselt põhjendamatut ressursi kulutatud. Samuti kohtus vastutab prokurör nagunii kõige selle eest, mis on toimikus.

Siiski rõhutatakse, et rahulolu sõltub kindlasti meeskonnast, kellega koos töötatakse. Ülesannete ja rollide jaotuse korraldus sõltub eeskätt konkreetsest prokurörist, tema soovist kohtueelset menetlust sisuliselt juhtida ja tema menetluspartnerist. Seega sõltub ülesannete jaotuse korraldus eelkõige sellest, kuidas konkreetne prokurör ise enda koostööd uurimisasutusega on korraldanud. Koostöö toimib vaid siis kui algusest peale on rollid ja ülesanded paika pandud või menetluses käigus jaotatud vastavalt vajadusele.

Uurimisasutuste ja prokuratuuri rollide ning ülesannete jaotuse põhipuuduseks on prokurörid pidanud seda, et prokuröride enamik ei ole ise politseitööd teinud ja ei kujuta seda ette, mida politseinik igapäevaselt tegema peab selle palga eest, mida ta saab. Ka on leitud, et politsei on ära unustanud KrMS § 222 – kui uurimisasutuse ametnik on veendunud, et kriminaalasjas on vajalikud tõendid kogutud. Leitakse, et nõu peaks küsima tõesti konsulteerimist vajavate probleemide korral, mitte piasjades. Välja on toodud, et vahel ei ole rollid selged, kui palju peab prokurör juhendama ja mida teeb või saab teha politsei iseseisvalt, tuues välja, et liigne sekkumine võib politseilt üldse tahtmise vastutada ära võtta. Veel on nimetatud, et liialt suur töökoormus pärsib menetluste juhtimist nii, nagu seda tegelikult tegema peaks, seega üksikuid kitsaskohti tekitavad eeskätt inimressursi ja seetõttu ka aja piiratus, mis võib muuta keeruliseks niivõrd tiheda ja vahetu koostöö kui ideaalis võiks ja saaks olla. Välja on toodud, et isenesest pole halb, et prokurörid on senisest informeeritumad, kuid kümnete asjade samaaegne juhtimine tekitab nn rööprähklemise ja põhjustab ka pealiskaudsust, sest süvenemiseks jääb aega väheks.

Probleeme põhjustab prokuröride vastuste pinnalt ka erinev rahastamine ja erinevad eesmärgid. Näiteks prokuratuuril puuduvad rahalised vahendid ja isikukoosseis, et tagada kohtusse menetlusosalisi. Kui politseil puuduvad rahalised vahendid või politsei juhtkond ei toeta prokuratuuri tegevust, siis ka korraldusi ei täideta või täidetakse näiliselt. Näitena on siinkohal toodud sundtoomine, kusjuures üks prokurör on märkinud, et sundtoomise tegemiseks Eesti teisest otsast on vaja diplomaadi osavust. Madala palga ja suure töökoormuse tõttu ei ole paljud politseiametnikud motiveeritud tööd tegema, puudub initsiatiiv ning seetõttu tehakse n-ö

miinimum. Rohkem pingutavad need, kes on ise vahetult menetlusega seotud. Nimetatud on, et prokuröri ei aita kuidagi ettekanne, et isikut ei saadud tema kodust töö ajal kätte.

Küsimusi on tekitanud ka prokurörides ikkagi see, mis rolli täidab prokurör kohtueelse menetluse juhina – kas ta ongi see, kes kontrollib iga toimingut üle või on ta pigem juriidiline nõuandja, kes aitab hädast välja kui uurimisasutus ei tea vastust. Nimetatud on, et kui uurimisasutusel puudub tahe organiseerida oma tööd, siis tahetakse vastutust jagada prokuröridele. Praegune olukord on pigem selline, et uurimisasutus tahab vastutust jagada prokuröridele kui uurimise juhile.

Muudatusena on välja käidud ettepanek anda mõningates asjades politseile suurem otsustusõigus. Prokuratuur võiks juhtida vaid selliseid menetlusi, kus on ilmselt mingisugunegi perspektiiv. N-ö pimedate kriminaalasjade menetlemine võtab aega, kuid tulemust ei ole. Seetõttu tuleks selliste lootusetute asjade menetlusotsuste vastuvõtmine ning lõpetamine jätta ainult politsei ülesandeks ja vastutusalaks. Kui menetluses tekivad lootustandvad tõendid, saab prokuratuuri juba menetlusse kaasata kui juhtija. Peatükis 1.2 väljatoodu kohaselt algatati 2015.aastal KrMS muutmise eelnõu, mille algses variandis sisaldus ettepanek võimaldada kriminaalmenetluse lõpetamist isiku tuvastamatusel (n-ö pimedates asjades) uurimisasutuse määruse alusel, kuid riigi peaprokurör ning ja Riigikogu õiguskomisjon nimetatud ettepanekut ei toetanud. Siinkohal on siiski oluline välja tuua, et prokuröride vastustest nähtub seisukoht, et kuna me elame sellises muutuste tuules, eriti rääkides politseist, siis eeluurimise süsteemi muutmise oleks frustreeriv.

Uurijad on sarnaselt prokuröridega välja toonud, et kindlasti sõltub rahulolu paljuski inimestest, kes omavahel koostööd teevad. Puhtalt seaduse regulatsiooniga rollide jaotust ühtselt hästi toimima panna ei saa. Seadus annab võimaluse reaalseks koostööks, kuid kui koostöö ei toimi, tuleb siiski otsa vaadata inimestele. Veel on sarnaselt prokuröridega uurijad välja toonud, et prokuröridel, kellel puudub uurija töö kogemus, on väga raske menetlust juhtida. Nimetatud on ka, et hästi toimivaks süsteemiks pole riigil raha.

Uurijad on välja toonud, et prokurörid ei saa vahel ka ise aru oma rollist. Vähe on prokuröre, kes lähtuvadki seisukohast, et nemad peaksid uurimist juhtima. Sellist korraldust on eriti peetud vajalikuks just uutele uurijale, kellel pole nii palju kogemust. Samuti on leitud, et puudusi võib näha nõuannete jagamises. Prokurörid tahavad, et nendele tehakse kriminaalasi valmis, aga abi nad pakkuda eriti ei soovi. Välja on toodud, et uurija teeb prokuratuurile väga palju tööd ette

ära, näiteks selgitab kokkuleppemenetluse olemust ning võtab kokkuleppemenetluseks nõusoleku, võtab kannatanult tsiviilhagi ning koostab ka kohtueelse menetluse kokkuvõtte, mille prokurör saab hõlpsasti süüdistusakti ümber kopeerida, ise seda valmis kirjutamata. Uurijad teevad väga palju selgitustööd kannatanu ja kahtlustatavaga. Siiski on uurijad pigem pidanud praegust süsteemi sobivaks, kuna uurija saab prokuratuurile toetuda. Välja on toodud, et kindlasti annab teatud kohti parandada, kuid muutused on pigem töökorralduslikud, jooksvad. Uurijad on välja toonud, et paremini tuleks selgeks teha, kellel on missugune roll täita. Välja on toodud ka, et sage eeluurimise süsteemide muutmise oleks kõige halvem kohtueelse menetluse kvaliteedile.

Kokkuvõtvalt võib siinkohal nentida, et ülesannete ja rollide tegelik toimimine ja rahulolu tööjaotuse korralduse osas sõltub inimestest, meeskonnast, kellega koos töötatakse. See sõltub suuresti inimeste läbisaamisest, üksteise mõistmisest. Autor on nõus politseiuurijate väljatoodud arvamusega, et puhtalt seaduse regulatsiooniga rollide jaotust hästi toimima panna ei saa. Seadus annab ka tänasel päeval võimalused omavaheliseks koostööks. Samas on ikka valdkondi, kus prokurörid ja politsei omavahel piisavalt ei suhtle. See ei ole aga autori hinnangul tingitud asjaolust, et keegi ei tajuks oma rolli, vaid pigem on küsimus siiski suure töökoormuses ning inimestes, kes omavahel suhelda ei taha. Ülesannete jaotuse korraldus ei ole seotud ülesannete jaotuse normidega, vaid eelkõige praktikaga s.t kuidas konkreetne prokurör enda koostööd uurimisasutustega on korraldanud.

### **3.1.4 Politsei sisemise vastutuse küsimus**

Magistritöö teises peatükis on välja toodud arutelu selle üle, et seaduses sätestatud prokuratuuri ja uurimisasutuse rollide jaotuse üks probleem on politsei tunnetusliku vastutuse vähenemine. Ka eespool väljatoodud vastustest nähtub seisukohti, et KrMS reform vähendas uurijate vastutust. Seetõttu on uuringus prokuröridelt küsitud, kas prokuröride arvates on KrMS reformiga osa vastutust uurijatelt ära võetud, kuna eeluurimise juht on kehtiva seaduse järgi prokurör, kes peab tagama eeluurimise seaduslikkuse ja tulemuslikkuse või vastutab uurija endiselt tema menetluses olevate kriminaalasjade eest, kuid prokuröri asi on teda rohkem kontrollida?

Prokurörid on leidnud, et prokurör vastutab kogu eeluurimise eest, kuid uurija tema poolt uurimisel tehtud vigade eest. Uurija vastutab endiselt (KrMS § 32 lg 1), kindlasti ka iga motiveeritud uurija tunnetab vastutust oma töö eest. Samas on vahel sõnades tõesti öeldud, et

kuna juhib prokuratuur, siis prokurörid ka vastutagu. Prokuratuuri seisukohast vaadates on nimetatud, et prokuratuur saab vastutada siiski prokuratuuri otsuste ja toimingute eest, mida prokurör teeb ise (jälitusload, läbiotsimismäärused), mitte politsei tegemata jätmiste eest. Prokuröri asi on rohkem uurijate tööd kontrollida, kuid teisest küljest ei ole prokuröri roll ainult kontrollida, vaid teha koostööd uurijaga ning ühiselt leida probleemidele lahendusi.

Veel on nimetatud, et reform vastutust uurijatelt ära võtnud ei ole, põhitöö peabki tegema uurija. See, et prokurör vastutab, ei tähenda, et uurija võiks teha toiminguid, mis ei ole seaduslikud. Kontroll uurija töö üle saab prokuröri poolt olla pigem soovitus mingi tõend veel koguda, mõni asi vormistada kindlal moel. Sündmuskohta uurib ikkagi uurija ning ebaseaduslike toimingute eest vastutab uurija kas distsiplinaarkorras või hullemal juhul kriminaalkorras. Prokurör omab ennekõike suunavat rolli ja iga uurija vastutab siiski enda poolt teostatud toimingute ja dokumentide vormistamise korrektsuse eest. Nimetatud on siiski, et praeguses olukorras on nii, et kõik sõltub uurimisgrupi ja inimeste tahtest. Üldjuhul küsib uurija prokuröri käest siis, kui ollakse viimases hädas. Taolises olukorras on juhtumeid, kus uurijad, kartes vastutust, jätavad parem midagi tegemata, kui teevad ja võtavad vastutuse.

Uurija vastutusest rääkides on öeldud, et sisuliselt on vastutus suuresti lükatud ainult prokuröri kaela ja kvaliteedi eest politsei vastutada ei suuda. Uurijad loodavad, et prokurörid ütlevad, kuidas on vaja menetleda, et ise ei peaks mõtlema. Prokurörid leiavad, et prokurör peaks küll ütleva, mida teha ehk milline tõend on veel vajalik, kuid kuidas teha ja kui kvaliteetselt teha, see peaks olema politsei vastutusallas. Probleem on teravam jaoskondade pinnalt, eliit- ehk funktsionaalsetes üksustes on tase parem ja vastutus suurem.

Üks prokurör on välja toonud, et uurija vastutuse väidetav vähenemine on kehtivat süsteemi kõige rohkem kahjustav väärarusaam. Mõte ei ole selles, et uurija ei peaks mõtlema või vastutama, vaid hoopis selles, et koos prokuröriaga tegutsedes tõuseb kvaliteet. Autor leiab, et nimetatud seisukoht on väga asjalik ja täpne. KrMS reformiga ei võetud uurijatelt kriminaalasja menetlemisel sisulist vastutust ära, kuid kindlasti mõjutab prokuratuuri järelevalve ja juhtimise roll uurijate igapäevast tööd.

### **3.1.5 Kohtueelse uurimise kvaliteedi seos juhtimise allutamisega prokuratuurile**

Nagu eelnevast selgus, siis oli KrMS reformi üks eesmärkidest ka praktikute arvates uurimise kvaliteedi tõstmine. Vastuseks küsimusele, kas kohtueelse uurimise kvaliteet on seoses juhtimise allutamisega prokuratuurile tõusnud või mitte, on nii prokurörid kui uurijad toonud välja erinevaid hinnanguid.

Nii prokuröride kui ka uurijate vastustest nähtub, et eeluurimise kvaliteet on oluliselt tõusnud. Prokuratuur, olles teadlik vajalikust tõendamistasemest kohtus, oskab suunata uurimisasutust vajalike tõendite kogumisel. See tagab, et kohtueelsel uurimisel teostataks õigeid ja vajalikke toiminguid, aidates teatud juhtudel säästa ka ressursi. Siiski on nii uurijad kui prokurörid leidnud, et kuigi üldiselt on kvaliteet tõusnud, sõltub see siiski isikutest – uurijast ja prokurörist, kes asjaga tegelevad.

Teisest küljest on toodud välja ka arvamus, et kohtueelse uurimise kvaliteet on langenud tingitult lihtmenetlustele esitatavatest madalamatest kvaliteedikriteeriumitest. Ka massikuritegudes ei ole kvaliteedi tõusu võimalik jaatada, põhjenduseks on toodud ressursiprobleem. Samuti on toodud välja, et uurimise kvaliteedi langemise põhjuseks ei ole mitte eeluurimise süsteem, vaid hoopis kaadripuudus ja väga suur töökoormus. Reformi alustati tõenduskünnise tõstmisest kohtumenetluses, samas ei eraldatud piisavalt ressursse uurimisele, vahendeid napib ekspertiiside tegemiseks, samuti on eksperte liiga vähe. Kurjategijate ressursid ületavad politsei omi, seadused ei jõua järgi muutuvale elule, uurijate koolituseks ei jätku vahendeid.

Siiski nähtub nii prokuröride kui ka uurijate vastustest nimetatud küsimusele, et kuigi kohtueelse menetluse kvaliteet on alates 2004.aastast paranenud, ei ole see kuidagi seotud prokuratuuri juhtiva rolli seadmisega, pigem on see olnud loomulik terviksüsteemi areng. Kohtupraktika tõttu muutunud tõenditele esitatavad nõudmised, samuti on muutunud KrMS osas, mis sedastab toimingutele esitatavaid nõudmisi. Veel tuleb arvesse võtta, et tosina aastaga on nii prokuratuuris kui ka uurimisasutustes ulatuslikult muutunud töötajaskond. Lisaks politseile on uurimispädevus laiendatud ka tollile, konkurentsiametile, keskkonnaametile, vanglale, mis samuti võib omada teatavat mõju kohtueelse uurimise kvaliteedile.

### 3.1.6 Küsimused prokuröride töökoormusest

Suurem enamus prokuröridest leiab, et prokuröride töömaht on peale KrMS jõustumist kordades suurenenud. Prokurör on oma piirkonnas kogu kuritegevuse vastase võitluse juht. Samas prokurörile pannakse üha enam uusi ülesandeid. Lisaks uurimise juhtimisele on lisandunud pea poole võrra muid ülesandeid, mida prokurör peab täitma – arestimistaotlused, osalemine eeluurimiskohtuniku toimingutes, jälitustoimingute load ja taotlused, süüteomenetluses riigi poolt põhjustatud kahjude väljamõistmine. Välja on ka toodud, et prokuröride töömaht aina suureneb ja läheb keerulisemaks, kuna KrMS pidevalt täiendatakse ja lisanduvad järjest uued sätted. Näitena on toodud jälituse üle järelevalve teostamine. Samuti alles 16.01.2016 KrMS muudatustega suurenes prokuröride töökoormus seoses kannatanute õiguste lisandumisega.

Välja on toodud ka seisukoht, et seda küsimust saab võtta mõlemat pidi. Töömaht on kasvanud, kuid samas kui prokurör on kursis menetluses olevate asjadega, siis kriminaalasja prokuratuuri saabudes jõuab see tänu sellele ka kiiremini lõpplahendini. See muidugi toimub suuremate asjade puhul. Masskuritegude puhul ei ole võimalik kõiki uurimisasutuse menetluses olevaid asju üksikasjalikult teada. Ka on välja toodud arvamus, et mingil määral on töömaht suurenenud, kuid mitte oluliselt. Pigem on tööülesanded oluliselt muutunud.

Pärides selle järgi, kas prokuröridel on tänasel päeval vajalik ressurs KrMS toodud funktsioonide täitmiseks, on prokurörid leidnud, et töökoormus on kohati liiga suur, prokuröridel oleks vaja rohkem aega mõtlemiseks, kohtupraktikaga kurssi viimiseks, ette valmistamiseks. Arvestades töö mahtu, ei ole reaalne, et prokurör, eriti massasju lahendav prokurör, jõuaks kontrollida kõiki oma menetluses olevaid asju. Samuti ei jõua politsei ja teised menetlust läbi viivad asutused kõigi kriminaalasjadega piisavalt kiiresti tegutseda. Ka on nimetatud, et osad kriminaalasjad ei jõua seadusliku tulemuseni ja lähevad riiulile. Välja on toodud, et niisuguses olukorras tasuks üle vaadata, kas kõik prokuröride poolt täidetavad ülesanded on ikka vajalikud.

Pärides uurijatelt selle kohta, kas nende arvamuse kohaselt on prokuröridel tänasel päeval vajalik ressurs KrMS toodud funktsioonide ja pädevuse täitmiseks, on uurijad välja toonud, et ressursipuudusest ei saa rääkida ainult prokuratuuris, vaid ressursipuudus ja suur töökoormus on nii politseis kui prokuratuuris.

### 3.1.7 Prokuröri eeluurimise juhtimise intensiivsus

Prokuröridelt ja uurijatelt küsiti, kas on õige väita, et prokurör ei sekku politsei tegevusse masskuritegevuse eeluurimisel (näiteks poevargused ja liiklusdeliktid), samas aga toimub eeluurimine peaaegu eranditult prokuratuuri juhtimisel raskete kuritegude (näiteks tapmine, mõrv) puhul?

Prokurörid on leidnud, et prokurör sekkub kõigis kuriteoliikides ja prokurörid tagavad kohtueelse menetluse seaduslikkuse ja tulemuslikkuse eranditult kõigi kriminaalasjade puhul sõltumata sellest, millisele karistusseadustiku eriosa sättele toime pandud tegu vastab. Prokurörid on välja toonud, et kindlasti on masskuritegude puhul iga kriminaalasia individuaalne juhtimine keerulisem, kuid prokurörid aitavad kujundada seisukohti ja üldisi menetluse põhimõtteid. Iga masskuriteo menetlusele ei ole võimalik süvitsi sekkuda nende suure arvu tõttu. Samas ei ole tegemist kindlasti põhimõttelise mittesekkumisega. Kui prokuröri töövaldkonnaks ongi masskuritegevus, siis ta annab politseile üldisemaid korraldusi ja juhiseid, näiteks mis peab poevarguse juures olema tehtud. Samas on viimasel ajal prokurörid hakanud juhtima ka masskuritegevusega seonduvat ja seda just nõnda, et prokurör määrab, millistele asjadele suunata rohkem ressursi ja kuhu vähem. Samuti on hakatud mõistlikku menetlustähtaega jälgima ka massasjades. Palju tehakse ära ka masskuritegevuse ennetamiseks, eriti liikluses. Väljendatud on seisukohta, et kohati tegeletakse masskuritegudega liiga operatiivselt ja põhjalikult, näitena on toodud kiirmenetlused. Prokurörid on leidnud, et masskuritegusid on üldiselt lihtsam menetleda, politsei saab ka ise hakkama ja juhtimine toimub probleemide ja küsimuste korral. Kriminaalasjadest, mis jäävadki avastamata, ei tea prokurör enne kui kriminaalasi koos kriminaalmenetluse lõpetamise määrusega kinnitamiseks prokuratuuri saabub ja nii see peabki olema.

Raskematest asjadest rääkides on need üldjuhul spetsiifilisemad ja seetõttu on ka prokuröri korraldused suunatud just nimelt ühe kindla asja raames tehtud toimingutele. Kohtueelne uurimine on raskemate kuritegude puhul olulisem, kuna võivad kaduda tõendid, mida ei ole hiljem võimalik koguda. Arvestades raskete kuritegude puhul uurimisele kuluvat aega, on nimetatud asjade lahendamisel hädavajalik kontsentreeritud lähenemine. Raskemate asjade uurimine käib projektipõhiselt, käib prokuröri ja uurija pidev infovahetus, konsulteerimised, menetlustoimingute planeerimine, jälitus, sest muud moodi suuri kriminaalasi pole võimalik lahendada ega kohtus võita.

Uurijad on pigem pidanud nimetatud väidet õigeaks. Siiski on nenditud, et kaudselt prokurör sekkub ka masskuritegevuse uurimisse, kuna prokurörit või prokuratuurilt võivad tulla erinevad juhised, kuidas mingis olukorras peaks menetlema. Küsimus on piiratud ressursis, millest tulenevalt on vajalik teha valikuid. Samas on ka välja toodud, et on näiteid, kus prokurör on otseselt olnud seotud ka masskuriteo uurimisega - kõik taandub ikkagi prokuröri koormusele. Lihtsama koosseisuga menetluse puhul pole vaja prokuröri pidevalt suhelda, koostöö seisneb pigem prokuröri teavitamises, mitte niivõrd juhiste saamises. Klassikaliste juhtumite põhjal on uurijad vastuvõetavaks pidanud, et prokurör usaldab uurijat ning ei sekku. See tagab ka kiirema tulemuse. Raskemate kuritegude ja keerulisemate juhtumite puhul viib uurija prokuröri asjaga kurssi ja kohtutakse tihedamini.

### **3.2 Küsimused prokuröride seaduses sätestatud pädevuse teostamise kohta**

Kuna ka rahvusvahelisel tasandil on väljendatud muret selle üle, kas prokurörid oma seaduses sätestatud pädevust ka täiel määral praktikas rakendavad, on autor uuringuga üritanud välja selgitada, kui tihedalt prokurörid kasutavad KrMS sätestatud pädevust ning volitusi. Ka on endine riigi peaprokurör Norman Aas autorile antud intervjuus välja toonud, et KrMS annab prokurörile vajaliku pädevuse, et eeluurimist juhtida ja mõjutada, kuid kas prokurörid seaduses sätestatud pädevust ka piisaval määral kasutavad, on hoopis teine küsimus.<sup>95</sup>

Euroopa Nõukogu ministrite komitee arvamuse kohaselt sõltub prokuratuuri pädevuse efektiivne teostus eelkõige prokuratuuri volitustest, näiteks kohustusest teavitada prokuratuuri süstemaatiliselt kõigist toimepandud teatud astme kuritegudest ja teatud kriminaalajade kohtueelse menetluse kulgemisest.<sup>96</sup>

Isiku kahtlustatavana kinnipidamisel on prokuröri teavitamine kohustuslik (KrMS § 218 lg 2). Kuivõrd prokurörid peavad KrMS §-st 30 tulenevalt tagama kohtueelse menetluse seaduslikkuse ja tulemuslikkuse kõigi kriminaalajade puhul, siis ei ole nimetatud kohustust võimalik mõistetavalt tagada kui prokuröri kriminaalmenetlustest ei teavitata. Siiski uurimisasutuse poolt alustatud kriminaalajadest teavitamine, kus kedagi kohe menetluse

---

<sup>95</sup> Vt lisa 3. Ekspert-intervjuu Norman Aasaga 16.03.2016

<sup>96</sup> Council of Europe. Recommendation Rec (2000)19 of the Committee of Ministers to member states on the role of public prosecution in the criminal justice system. Explanatory Memorandum, lk 29. Internetis saadaval: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2719990&SecMode=1&DocId=366374&Usage=2> 02.12.2015

algperioodil kahtlustatavana kinni ei peeta, sõltub kokkulepetest prokuröri ja tema poolt juhitava politsei struktuuriüksuse vahel. Prokuröre teavitatakse alustatud kriminaalajadest nii registripõhiselt, e-maili teel (saadetakse alustatud kriminaalajade numbrid või alustamise teatised, ka saadetakse teade vabas vormis) kui ka telefoni teel. Kui tehakse kanne kriminaalmenetluse registrisse, määrab vanemprokurör menetlust juhtiva prokuröri, kes näeb samas registris oma menetluses olevaid asju. Prokurörid on nimetanud, et registris on võimalik enda asjadel silma peal hoida ja kontrollida, kuidas menetlus kulgeb ja vajadusel juhendada ja abistada. Samuti saavad prokurörid politseilt igal hommikul ööpäevasündmuste ülevaate, kust nähtuvad ka kõik kriminaalmenetlused, mis viimase ööpäeva jooksul on alustatud, koos kuriteo paragrahvi ja kuriteo kirjeldusega. Maksu- ja Tolliametis näiteks teavitatakse prokuröri eranditult igast alustatud menetlusest.

Kui uurijatelt ja prokuröridelt küsiti, kas uurijad peaksid teavitama prokuröri kõigist alustatud kriminaalajadest või peaks teavitamine olenema toimepandud kuriteost (näiteks võimalik avalikkuse huvi kriminaalaja lahendamise vastu), siis prokurörid üldiselt leiavad, et kõigist alustatud kriminaalajadest tuleb teavitada, kuna asja prioriteetsus võib selguda alles hiljem ning nimetatud asjaolu tagab ülevaate menetluses olevatest asjadest.

Keerulistest, avaliku huvi all olevatest või prokuröri kohest osalemist vajavatest juhtumitest tuleks teavitada telefoni teel kohe. Teavitamine oleks vajalik ka retsidiivse kurjategija puhul kergematel juhtudel, kui on vaja otsustada vahistamisvajadus. Otsekontakt on parem, kuid lihtsam asjas kui prokurör on kohtuistungil, võib teavitada ka meili teel. Uurijad on leidnud, et prokuröre peab teavitama, kuid kõigist alustatud kriminaalajadest vahetult siiski teavitama ei peaks, pigem võimaliku avalikkuse huviga, prioriteetsete kriminaalajade puhul tuleks teavitada viivitamata. Uurijate arvates peaks prokurör vähemalt üldjoonetes olema kursis kõigi menetlustega, mille eest ta vastutab ja mida juhib. Uurijad on siiski leidnud, et n-ö pimedate asjadega ei ole vaja prokuröre tülitada. Sarnaselt on ka osad prokurörid leidnud, et piiratud ressursi tingimustes ei ole mõeldav kõigist asjadest teavitamine, seega massikuritegude puhul pigem ei ole teavitamist ilmingimata vajalikuks peetud.

Kuidas teavitamine peaks toimuma? Raskema või suurema avalikkuse huviga kuritegude puhul tuleks prokuröri koheselt suuliselt teavitada. Kui see ei õnnestu, siis peaks teavitama kirjalikult. Mõistlikuks peetakse e-kirja saatmist. Ametlikke teateid ei tehta juba aastaid ja seda ka ei pooldata. Tihedat koostööd tegevad ametkonnas peavad suhtlema otse.

Nii prokurörid kui uurijad on välja toonud, et prokurörid on osalenud uurija poolt läbiviidavatel menetlustoimingutel. Prokurörid on osalenud nii kannatanu, tunnistaja, kahtlustatava ülekuulamisel, sündmuskoha vaatlusel, läbiotsimisel, ka vastastamisel ja ütluste seostamisel olustikuga. Üks prokurör nimetas, et tema on osalenud ka kahtlustatava kinnipidamisel. Nii prokuröride kui uurijate vastustest nähtub, et prokurör on menetlustoimingusse kaasatud pigem prokuröri kui uurija initsiatiivil. Prokurörid on välja toonud, et osalemine on olnud vajalik, et saada ülevaadet kriminaalmenetluse kulgemisest ning teostatava toiminguga käigust. Samuti otsustati kohapeal, mis saab edasi. Tõsisemate kuritegude puhul sündmuskohal viibimine ja esmaste menetlustoimingute juures viibimist on peetud oluliseks, et saada asjast varem ülevaadet, selgust, et aidata uurijal tõendeid koguda. Samuti on nimetatud, et on osaletud olulisel ülekuulamisel, et saada vahetu mulje ja veendumus. Nii prokurörid kui uurijad on siiski välja toonud, et prokurör reeglina ei sekku menetlustoimingu käiku.

Mis on olnud prokuröri panus menetlustoimingusse?

- nii uurijad kui prokurörid on nimetanud, et prokurör on esitanud ülekuulatavale küsimusi, muuhulgas aidanud küsimusi ette valmistada enne ülekuulamist. Siinkohal on prokurörid nimetanud, et teinekord on isikuid vaja üle kuulata väga juriidiliste aspektide kohta ja sel puhul võib prokuröri osalemine ülekuulamisel kaasa aidata, kuivõrd uurijatel puuduvad õigusteadmised muudes õigusvaldkondades.
- probleemsetes asjades enne läbiotsimisi ja ülekuulamisi on antud suulisi korraldusi, kuidas käituda ja mida teha.
- sündmuskoha vaatlusel on prokurör juhtinud tähelepanu asjadele, mis vajaksid fikseerimist. Prokurörid on välja toonud, et on palutud fotografeerida teatud esemeid ja teatud nurga alt teha üldplaanilisi fotosid, et hiljem võimaliku üldmenetluse korral oleks kohtus asja arutades võimalik tõendeid loogiliselt esitada. Uurijad on välja toonud, et prokurör on tähelepanu juhtinud olulistele seikadele sündmuskohal, samuti protokollivormistusliku küljele.
- toimingu avalik juhtimine või taktikalistel kaalutlustel varjatud juhtimine. Prokurör on pigem taustajõud, kellega koheselt konsulteerida kui selleks vajadus tekib.

Prokurörid on ise kohtueelse menetluse käigus viinud läbi erinevaid menetlustoiminguid, näiteks kannatanu, tunnistaja, kahtlustatava ülekuulamine, tõkendi kohaldamine, erinevad päringud, ekspertiiside määramine, kirjalike tõendite esitamise nõudmine jne. Siin tuleb muidugi eristada, et osad toimingud on sellised, mida prokurör peabki tegema ise, näiteks

kohtutele läbiotsimiste, vahistamiste, jälitustoimingute taotluste esitamine. Kui prokuröridelt päriti, miks viis prokurör ise menetlustoimingu läbi ja ei saatnud toimikut tagasi uurimisasutusse täiendava toimingu tegemise korraldusega, andes korralduse täitmiseks vastava tähtaja, on prokurörid välja toonud, et kui on vaja ainult üks toiming teha, siis teeb prokurör selle ise aja kokkuhoiu mõttes. Nimetatud on ka, et määratud tähtajast ei peeta sageli kinni ning kriminaalasja tagasi saatmine uurimisasutusse korraldusega on pikk protsess ja isegi kui täpsustada ülekuulamisele kõikvõimalikud küsimused, ei pruugi kvaliteet olla see, mida eeldada. Veel on välja toodud, et mõnikord on vajalik enne üldmenetlust menetlusosalisega isiklikult kohtuda, näiteks asjatundjaga ning selleks on hea võimalus ülekuulamine. Täiendavalt on ülekuulatud menetlusosalisi, kui on vaja täpsustada mõnd piasja või kui isik on tulnud prokuratuuri ja alles siis selguvad mingid asjaolud, mida pole varem avaldatud või küsitud.

Rääkides prokuröride kaasamisest raskete süütegude sündmuskohtadele, on uurijad välja toonud, et nad ei näe prokuröri osalemise vajadust sündmuskohal, v.a tapmise sündmuskohtadel, kuna väljasõit on ressursikulukas. Kui sündmuskoha vaatlus on piisavalt kvaliteetne, piisab sellest, et enamus kuritegude puhul saaks prokurör ettekujutuse sündmuskohast. Väga rasketel juhtudel (näiteks tapmise sündmuskoha puhul) on vajalik, et prokuröril tekiks sisetunne ja üldpilt toimunust. Raskete sündmuste puhul suheldakse prokuröridega vahetult ja siis otsustatakse, kas prokurör tuleb või mitte, vajadusel tullaakse.

Prokurörid on välja toonud, et prokuröride kaasamine sündmuskohtadele toimib ka praegusel ajal, seda aga raskemate kuritegude puhul ja see on mõistlik. Varavastaste kuritegude puhul on prokuröride osalemist sündmuskohal peetud ebareaalseks. Põhjendatuks on peetud prokuröride osalemist tööõnnetuste sündmuskohtadel, mitme isikuga avarii sündmuskohtadel. Töövälisel ajal on igas piirkonnas olemas valveprokurörid, kes vahetult otsustavad, kas osaleda sündmuskohal või mitte. Kui on tööaeg ja prokuröril pole kohtuistungit, siis käib sündmuskohal prokurör, kelle töövaldkonda vastava kuriteo menetlemine kuulub. Kui on nädalavahetus või pühad, siis käib sündmuskohal valveprokurör. Nädalavahetused või pühad ei ole ega saa olla takistuseks menetlustoimingute läbiviimisele ja menetlust juhtiva prokuröri osalemisele nendes. Prokurörid on välja toonud, et töövälise aega ei ole üldjuhul probleemiks, pigem on probleemiks tööaeg kui on vaja olla kohtus või välja on kutsutud isikud.

Prokurörid on pidanud sündmuskohal viibimist vajalikuks, kuna seal tajub vahetult olustikku ning tekkida võivaid probleeme. Üks asi on vaadata vaatlust, teine asi on sündmuskohta ise näha. Sündmuskohal saab prokurör anda korraldusi konkreetsete tõendite kogumiseks, mida

hiljem kohtus vaja on. Tekib kiiremini vahetu ettekujutus teatud ruumist või esemest, vahetu kokkupuude isikutega. Kui prokurör on reaalselt sündmuskohta näinud ja tal on olemas pilt, mis sündmuskohal oli, siis sellest tulenevalt oskab ta nõuda menetlustoimingute tegemist ja kohtus on tal selle võrra lihtsam vastata küsimustele või pidada hea süüdistuskõne.

Lõppkokkuvõttes on siiski oluline, et prokurör sündmusest teaks ja siis saab ta ise otsustada, kas tema osaline on vajalik. Uurijate üldine hariduslik tase peaks prokuröride arvates olema piisavalt kõrge iseseisvalt tööülesannete täitmiseks ja praeguse süsteemi ja töökoormuse juures prokuröride kaasamine menetlustoimingutele on mõeldav ainult erandkorras. Raske kuriteo sündmuskohal on rohkem kasu ekspertidest kui prokurörist. Üldjuhul seega ei ole prokuröri osalemine sündmuskohal vajalik kui uurija koostab sündmuskohal korralikud algmaterjalid, kaasa arvatud teeb piisavalt fotosid sinna juurde ja talletab kõikvõimalikud leitud jäljed. Prokuröride kaasamise kasutegur ei ole oluliselt suurem, kui korralikku materjali lugedes ja uurijaga sellel teemal vesteldes. Siiski on prokurörid nimetanud, et on ööpäevaringselt valmis enda kriminaalasjades uurijaid abistama kas siis telefoni teel või vajadusel isiklikult kohale tulles.

Valdav osa prokuröre on kohtueelse menetluse käigus tühistanud või muutnud uurimisasutuse määrusi. Põhjusena on välja toodud, et määrused on olnud puudulikud ja halvasti sõnastatud (näiteks kriminaalmenetluse lõpetamise määrused). Määrused on tehtud tehniliselt valesti, näiteks kasutatud on vale dokumendi põhja. Dokumentide põhjad võivad teinekord muutuda nii, et uurija ei ole seda tähele pannud või on seaduse või määruse muudatused jõudnud uurimisasutusse hilinenult või üldse mitte. Põhjuseks on olnud ka vähene motivatsioon või ebaõige või ebaselge juriidiline motivatsioon, õiguslik alus, valed otsustused, ebatäpsused, kirjavead. Näiteks on kopeerimisel jäänud sisse vana määruse info. Veel on määruseid tühistatud tegemata jätmiste tõttu olukorras, kus on vajalik läbi viia täiendavalt menetlustoiminguid olukorras, kus kriminaalmenetluse lõpetamine on olnud ennatlik. Siiski on märgitud, et reeglina olulised otsustused kooskõlastatakse prokuröriaga enne määruse vormistamist, kuid see toimib muidugi mõistliku koostöö puhul. Keerukama õigusliku põhistuse vajaduse korral prokurör kirjutab vajalikud põhistused või saadab uurija prokuröriile mustandi, mille prokurör parandab ja muudab enne allkirjastamist.

Suurem osa vastanud prokuröridest ei ole uurimisasutuse ametnikke menetlusest kõrvaldanud, kuigi on välja toodud, et sellekohaseid taotlusi on tehtud ning vahel oleks selleks ka põhjust. Neli prokuröri, kes on uurimisasutuse ametniku menetlusest kõrvaldanud, on põhjuseks välja

toonud uurija ebapädevuse, laiskuse ja valelikkuse. Ka on kriminaalasi antud teisele uurijale nii ebapädevuse kui töökoormuse tõttu. Uurija vahetus arutatakse vajadusel uurimisjuhiga läbi ja see toimub ilma suurema probleemita.

### **3.3 Prokuröride ja uurijate hinnangud omavahelise koostöö kohta**

Nii prokurörid kui uurijad on hinnanud omavahelist koostööd pigem heaks. Suhtlus uurijate ja prokuröride vahel toimub isiklikult kohtudes nii prokuratuuris kui politseis, telefoni teel, e-posti vahendusel. Kohtutakse nii talitustega tervenisti (ühisnõupidamised) kui ka üksikute uurijatega privaatsest, et arutada üksikprobleeme. Suheldakse nii tihedalt kui vajalik, ka igapäevaselt ja mitu korda päevas kui selleks on vajadus, kontakt on pidev. Prokurörid on välja toonud, et pidev uurijate telefonikõnedele ja e-kirjadele vastamine moodustab prokuröride tööst suure osa. Omavahel kohtutakse vastavalt vajadusele. See oleneb siiski ka konkreetse uurija ja prokuröri iseloomust, st kes kuidas suhelda eelistab. Kas isiklikult kohtutakse piisavalt, on vastajatel olnud raske välja tuua, kuna see sõltub paljudest faktoritest, muuhulgas tööstiilist ja kriminaalmenetluste keerukusest. Küll on uurijad välja toonud, et prokuröre on tihti peale raske telefoni teel kätte saada.

Keerukamate kriminaalaskjate puhul räägivad prokurör ja uurija omavahel läbi, millises järjekorras asju tehakse. Taktikalised küsimused ja uurimisplaan töötatakse koostöös välja ning arutatakse alati läbi, nii saab hea pildi ning uurija kindluse. Kindlasti on seda rohkem kriminaalaskjades, kus on suurem avalikkuse tähelepanu või uurimistoimingute puhul, mis nõuavad prokuröri või kohtu lube. Prokuröri kaasarääkimine konkreetse kriminaalaskja raames planeeritavate menetlustoimingute läbiviimise järjekorra osas oleneb seega prokurörist, töökoormusest, isikute õiguste riivist, avalikust huvist.

Kui küsida praktikutelt, kui tihti omavahel arutletakse või vaieldakse konkreetse kriminaalaskjate kesksetes õiguslikes küsimustes, näiteks kvalifikatsiooni osas, siis uurijad leiavad, et seda ikka tuleb ette, keerukamate juhtumite puhul kindlasti rohkem. Sõltub muidugi kui tugev on uurija õiguslikes küsimustes. Tegemist on siiski konstruktiivse aruteluga, kus prokuröril on viimane sõna. Uurijad on välja toonud, et kvalifikatsiooni üle on vaidlusi vähem, pigem on vaidlused lisatoimingute efektiivsuse ja kriminaalaskjate lõpetamise üle, kus uurijatel on lähem kontakt ja arusaam toimumust ning menetlusosalistest, samas prokurör läheneb asjale puhtalt õiguslikult. Siin on küsimus pigem selles, kuidas uurija oskab oma järeldused või seisukohad prokurörile edasi anda. Prokuratuuri kriminaalaskjaga minnes esitab uurija üldiselt

enda vaatenurga ning prokurör annab oma arvamuse, sest prokurör oskab ette näha teise poole argumente. Üks uurija on nimetanud, et prokurör võtab alati kaitsja või kahtlustatava seisukoha ja mängib kogu protsessi läbi, siis tulevad kitsaskohad välja, ka asjad, mida uurija ei osanud enne üldse ettegi näha. Kui inimesed on intelligentsed ja saavad asjadest ühtemoodi aru, siis leitakse kompromiss. Oluliseks on peetud märkida, et eesmärk on ju mõlemal poolel üks.

Ka prokurörid on välja toonud, et õiguslikke arutelusid ikka esineb, nii materiaal- kui menetlusõiguse küsimustes. Õiguses ei saagi olla ühte õiget vastust, elus tuleb asju tõlgendada ja seega tekivad ka kvalifikatsioonis vastuolud, samuti tuleb lähtuda kogutud tõendite pagasist. Selleks on prokuratuuris ümarlauad ja väiksemad koosviibimised vahetult uurijatega, kus arutatakse tekkinud probleemid omavahel läbi. Välja on toodud, et prokuröridelt küsitakse nõu üsna tihti, ka kvalifikatsiooni küsimustes. Siiski on üks prokurör nimetanud, et kvalifikatsiooni osas enamasti ei arutleta, kuna täpsem kvalifikatsioon ei ole kohtueelsel menetlusel otsustava tähendusega. Õiguslik hinnang teole antakse prokuröri poolt süüdistuse esitamisel (kokkuleppes või süüdistusaktis). Seega teo lõplik kvalifitseerimine on prokuröri diskretsioon.

Seoses prokuröride antavate korraldustega tuleb märkida, et KrMS § 213 lg 5 sätestatud korralduse andmine võib olla vormistatud nii suuliselt kui ka taasesitamist võimaldaval viisil. Samas on prokurörid juhtinud tähelepanu, et kirjaliku korralduse andmine on pigem erandlik. Üldjuhul toimub koostöö uurija ja prokuröri vahel jooksvalt, mille käigus vahetatakse mõtteid, ideid, arutatakse menetluse probleemkohti ja pannakse paika uurimisplaan. Kirjalikke ja ametlikke korraldusi antakse pigem siis kui politsei keeldub mingil põhjusel toimingut tegemast, kui on tekkinud vastasseis või midagi on halvasti tehtud. Siiski on prokurörid nimetanud, et vahel tuleb anda kirjalikke juhiseid olukorras, kus juhiseid on palju. Kui lõpuni uuritud kriminaalasjas on vaja teha täiendavaid toiminguid, siis antakse kirjalik korraldus lisatoimingute tegemiseks KrMS § 223 alusel. Üldiselt niisuguses olukorras räägitakse korraldus eelnevalt siiski telefoni teel läbi. Samuti annavad prokurörid kirjaliku juhise kui toimik on antud prokuratuuri juhiste saamiseks. Kui uurija on ise prokuröri juures arutamas, siis kirjutab uurija endale märkmeid. Järelikult eelistavad prokurörid suulisi korraldusi ja kokkuleppeid ning vahetut suhtlemist kui on olemas usaldus. Seega oleneb korralduste andmine koostöö kvaliteedist oma menetlusüksusega. Siiski on osad prokurörid leidnud, et korraldusi antakse pigem taasesitamist võimaldavas vormis, et ei tekiks omavahel arusaamatusi ja et kõik saaksid eeldatavast eesmärgist aru. Nii mõnigi uurija on oma vastustes sarnaselt välja toonud, et korraldused või juhised võiksid olla taasesitamist võimaldavas vormis.

Mis puutub uurijate huvisse kriminaalasja edasise saatuse kohta, siis prokurörid on välja toonud, et tähtsamate asjade puhul, kus on ka palju tööd tehtud ja vaeva nähtud, soovivad uurijad ikka teada, kuidas kohtus läks. Kuid üldiselt on prokurörid välja toonud, et uurijad huvituvad vähe sellest, mis kriminaalasjast edasi saab pärast seda kui toimik on prokuratuuri jõudnud. Uurijatel on suur koormus, puudub motivatsioon. Prokurörid leiavad, et huvi võiks olla nii suur, et uurijad võiksid ise käia oma uuritud asja kohtuistungil kuulamas, siis saaksid nad ka aru, kus on puudujääke, mida võiks paremini teha. Uurijad on sarnaselt välja toonud, et mida raskem või keerukam asi on, seda rohkem huvi edasise käigu kohta on. Uurijad on nimetanud, et jälgivad ise süsteemide vahendusel infot ja küsivad ka prokuröride käest. Loetakse ka kohtuotsused, mis on samuti tagasiside enda töökvaliteedile. Mõnedes asjades (eriti suurte asjade puhul) annab ka prokurör ise tagasisidet uurijale.

Seoses tagasiside andmisega on prokurörid leidnud, et enamasti nad annavad uurijatele tagasisidet, kuid see sõltub siiski ka uurijast ja eesmärgist. Kui leidub puudujääke töö kvaliteedis, siis kindlasti antakse tagasisidet. Samas on uurijaid nii kiidetud kui laidetud. Näiteks on üks prokurör välja toonud, et tema avaldas kiitust heade põhjenduste üle menetluse lõpetamise määruses, sest ka kõrgemas prokuratuuriastmes jäi asi jõusse. Menetluslike otsuste kohta üldiselt tagasisidet ei anta, ainult siis kui uurija tunneb huvi. Uurijad on välja toonud, et vahel antakse neile tagasisidet, kuid see oleneb ka kriminaalasjast. Välja on toodud, et tagasisidet võiks olla rohkem, nii positiivset kui negatiivset.

Üks prokurör on siiski märkinud, et tema arutab uurijatega läbi ka karistused, mida kavatsetakse küsida, nii saab uurija ka aru, miks ühte või teist lahendust asjas nähakse. Südamega tööd tegev uurija soovib sama, mis prokurör – õiglast lahendust. Kuna uurija tunneb tegelikult asja sisu ja tagamaid prokurörist paremini, olles ise kõigega kokku puutunud, mitte pelgalt paberil, siis on uurija sõnal prokuröri jaoks oluline kaal. Ka uurijal on õigus teada, miks näiteks tema arvates hästi tõendatud asi üldse kohtukõlbulik ei ole või miks karistus saab olema just selline.

Nii prokuröridelt kui uurijatelt on ka küsitud, kui suur osa uurijatest osaleb nende poolt menetletud (lõpuleviidud) kriminaalasjade kohtuistungitel üldmenetluste asjades ning kas oleks vajalik, et uurija kohtuistungitel osaleks ja kui, siis miks? Vastustest selgus, et vähesed uurijad osalevad kohtuistungitel suure töökoormuse tõttu (tihti töötavad ka oma isikliku aja arvelt), prokurörid peavad seda pigem vajalikuks ja ka soovivad seda. Vähemalt ühel korral peaks uurijad kohtuistungil osalema. Miks prokurörid kohtus käimist vajalikuks on pidanud? Esiteks uurijate silmaringi arendamiseks ning selle asjaolu mõistmiseks, miks mingit tõendit on vaja,

kuidas tõendit esitatakse, mis on kitsaskohad kriminaalasjas, millele on vaja kohtueelsel menetlusel rohkem tähelepanu pöörata. Et uurijad mõistaksid, miks on prokuröriil just sellised nõudmised ja miks mõned asjad kohtus kokku kukuvad. Samuti on kohtus käimist oluliseks peetud, et aru saada kirjaliku tõendi vajadusest ja sellest, et kui ütlused pannakse protokollis kirja osaliselt, siis istungil tuleb see nagunii välja. Nimetatud on, et uurija osalemine kohtuistungil mõjub vahel ka süüdistatavale distsiplineerivalt.

Üks prokurör on välja toonud, et mõnel juhul osaleb uurija kohtumenetluses tunnistajana, andes selgitusi menetlustoimingu läbiviimise osas. Mõnel juhul osaleb uurija n-ö taustal prokuröri abistava jõuna, otsides kaduma läinud tunnistajaid, aidates prokuröri kohtusaalis istungimaterjalidega, aidates orienteeruda asitõendite virvarris, suuremahulistes toimikutes, mõnel juhul on uurija kohtusaalis lihtsalt istungit kuulamas. Ka uurijad on nimetanud, et kohtuistungitel osaletakse harva, kuna töökoormus lihtsalt seda ei võimalda. Siiski on ka uurijad nimetanud, et osaleda võiks rohkem just silmaringi avardamiseks ja menetlusvaliteedi tõstmiseks. Uurijad peavad kohtuistungil osalemist vajalikuks, et nad näeks, kuidas kogutud ja vormistatud tõendid kohtus rolli mängivad. Kohtus antakse ka otsene hinnang töövaliteedile, see on oleks parim viis õppimiseks ja enda töö kitsaskohtade nägemiseks. Kahjuks ei ole osalemine alati ajapuuduse, muu töö rohkuse ja ka info liikumise osas, millal istung toimub, tihti võimalik.

Järgnevalt tuuakse välja vastajate hinnangud probleemide kohta prokuratuuri ja politseiurijate omavahelises koostöös ning peamised vastastikused etteheited.

Prokurörid on välja toonud, et vastates küsimusele, missugused on suurimad puudused uurijate töös, sõltub vastus suuresti konkreetsest uurijast ning üldistatult on nimetatud küsimusele raske vastata. Siiski on näidetena nimetatud järgmisi asjaolusid:

- küsimused, mida esitatakse, ei ole piisavalt läbi mõeldud. Pealiskaudsus – menetlustoiminguteks ei valmistata piisavalt, ei osata hinnata tõendeid üldmenetluse perspektiivis.
- masskuritegude puhul hooletus ja tähelepanematus väga lihtsates asjades (kuupäev jäänud eelmisest dokumendist, isiku nimes mõned tähed vahetuses), vormistamisel tehtud vead, mis võivad kogu tõendi ära nullida. Masskuritegude uurijatel igasuguse huvi puudumine oma töö vastu, keskendutakse tükitööle ja asja sisule ei mõelda.
- halb erialane ettevalmistus ja vähene töökogemus.

- kiirustamine, lohakus, ükskõiksus, otsustusjulguse ning initsiatiivi puudumine, vähene oma peaga mõtlemine, organiseerimatus, teadmatus menetlusedokumentide vormistamise nõuete osas.
- kvaliteet esmastes uurimistoimingutes.
- ajakriitiliste tõendite kogumisel tuleks kiiremini reageerida.
- rohkem tuleks prokuröridega rääkida – kui kaheldakse, siis tuleks küsida. Hiljem on puudusi palju keerulisem kõrvaldada.
- kohtupraktikat ei tunta, kohtueelses menetluses tegutsetakse praktika näidetele, seaduse muudatustest on uurijatel kehv ülevaade. Siiski on siinkohal ära märgitud, et funktsionaalsetel üksustel on kohtupraktikast ja kohtueelsest menetlusest väga head teadmised.

#### Uurijate etteheited prokuröridele:

- uurijad sooviksid rohkem tagasisidet saada – nii positiivset kui negatiivset. Ära on märgitud, et kui üldse tuleb mingi tagasiside, siis tihti mitu kuud pärast toimiku saatmist prokuratuuri.
- prokurörid ei ole sisulised uurimisjuhid. Prokurör peaks rohkem eeluurimisest osa saama.
- mõni prokurör väldib oma juhiste andmist kirjalikult.
- otsuste langetamise aeglus.
- taktikaliselt liialt ettevaatlik lähenemine kurjategijatele, näiteks vahistamise taotlemise küsimustes. Liiga kergelt tehakse otsus mitte vahistamist taotlema minna või minnakse kokkuleppele liiga kergelt. Prokurörid tahavad minna kindla peale välja ja kardavad kohtus kaotada. Jätakuvalt mõnele prokurörile meeldib asju igaks juhuks teha, mõtlemata kui palju ressursi see kulutab ja kas see tõenduslikult ka mingit väärtust omab. Siiski on üks uurija nimetanud, et selles ei ole süüdi prokurörid, et tänane süsteem soosib kokkulepete sõlmimist ning inimlikult on ka kergem minna kokkuleppele kui üldmenetlusse vaidlema. Kokkuleppel pole vastaja hinnangul iseenesest midagi viga, kuid see võib tingida teinekord kergekäelisemat loobumist mingitest kahtlustuse osadest.

- kuna ka prokuröre on vähe, siis nende töökoormuse juures ei ole võimalik neid aeg-ajalt kätte saada, rääkimata mingi küsimuse üle arutamisest.
- vähene huvi, pealiskaudsus. Eeldatakse, et uurija teeb kõik üksi. On olnud olukordi, kus uurija teeb prokurörile tema blanketile vajaliku loa valmis nii, et prokuröril jääb ainult allkiri lisada. Kui prokuröril on vaja teatud toiminguga jaoks mõni paber rohkem kirjutada, siis pigem ei minda nii kaugele, vaid üritatakse võimalikult lihtsalt asjadega ühele poole saada.
- viimasel ajal on prokuratuuris olnud töökorralduse muutmised, mis on häirinud prokuröride spetsialiseerumist, neid liigutatakse liiga sageli ning mitte valdkonna temaatika siseselt vaid täiesti uute temade peale, mistõttu on häiritud spetsiifilise valdkonna tundmine.
- prokuröridel võiks olla ühtne seisukoht ning kattuvad nägemused ühe ja sama kvalifikatsiooni puhul ning selles osas, missuguseid toiminguid tegema peab.

Nagu eelnevalt väljatoodud, peavad suhtlemine ja koostöö olema politsei ja prokuratuuri omavahelistes suhetes märksõnad. Küsides selle kohta, missugused on suurimad puudused koostöös, on prokurörid välja toonud järgmised asjaolud:

- eelarvamused – uurijad arvavad kohati, et prokurörid kiusavad neid oma nõudmistega, samas on teatud asjad olulised just kohtu jaoks. Uurijad ei suuda alati mõista, mida on kohtus üldmenetluses vaja tõendada.
- uurijal ja prokuröril on erinevad arusaamad ja eesmärgid. Prokurörina mõeldakse kogu protsessi üle, alates esimesest toimingust kuni kohtuotsuse jõustumiseni. Kohati tundub, et uurijad tahavad asju teha tabelite või numbrite pärast, sisulist tööd asja taga ei näha. Prokurörid ei kogu punkte, vaid hindavad kvaliteeti ja see võib eesmärgid lahku viia.
- kumbki pool ei kujuta täpselt ette, kuidas teine reaalses elus töötab.
- on ikka veel prokuröre, kes juhtimise asemel harrastavad järelevalvet.
- prokuröril puuduvad konkreetsed volitused teise ametkonna töötajate töö korraldamiseks.
- mõned prokurörid ei taha endale aru anda, et hea koostöö saavutamiseks peab ka prokurör pingutama. See on kahesuunaline tänav (vastastikune austus, ausus ja toetamine) ja seda ei saavutata mõne kuuga.

- puuduseks võib tuua mittepiisava suhtlemise, vastastikuse austuse puudumise. Koostöö on just selline, kuidas inimesed ise suhtlevad. Mõne olukorra ilustamine või mingi detaili enda teada jätmine ei tule konkreetse kriminaalasja lahendamisele või laiemalt koostööle kasuks. Uurijad võiks rohkem küsida teatud kohtades ja asju läbi rääkida kui on kahtlusi näiteks vormistuse osas.
- vahemaa, erinev rahastus ja prioriteedid, pidevad muudatused, pidev ajapuudus.
- uurijal puudub oma visioon. See muudab prokuröri kaasuurijaks tema kõrval, mis ei ole mõeldav, sest igalühel on täita oma funktsioon. Prokuröril on õigus teha kõiki uurimistoiminguid algusest lõpuni, kuid mis on siis uurija mõte.

Uurijate hinnangul on suurimad puudused omavahelises koostöös järgmised:

- vähene tagasiside. Soovitakse saada asjalikku ja sisulist tagasisidet, millega saaks oma tööd paremaks muuta.
- prokuröride otsustusvõimetus.
- pigem inimeste vaheline mittedobimise tingituna isikuomaduste või suhtlemise erinevustest või kommunikatsiooniprobleemid. Prokurörid peaksid mõistma, et inimlik lähenemine uurijatele annab palju parema töötulemuse kui võimupositsioonilt kamandamine.
- probleemiks on ühise kokkusaamise aja leidmine. Prokurörid pole pahatihti ka telefoni teel kättesaadavad, uurijad ei ole samuti alati oma kabinetis. Kohati tuleb prokuröride suure töökoormuse tõttu konsulteerimiseks olla ootel isegi päevi. Siiski, kui koos asja arutatakse, siis koostöö sujub.

Kuna käesoleva uuringu eesmärk oli ka välja pakkuda lahendusi koostöö parandamiseks ja efektiivsemaks muutmiseks, siis küsiti prokuröridelt ja uurijatelt, mida tuleks teha, et muuta uurijate ja prokuröride vaheline suhtlemine efektiivsemaks ja paremini toimivaks.

Prokurörid tõid välja järgmised ettepanekud koostöö parandamiseks, efektiivsemaks muutmiseks: rohkem tuleks omavahel suhelda, muuhulgas peaks ka prokurör ise initsiatiivi üles näitama. Üksteisele tuleks läheneda mõistuse ja hea tahtega. Suhelda tuleks ausalt ja lahtiste kaartidega. Tekkima peaks arusaam, et politsei ja prokuratuur töötavad ühise asja nimel ja on koostööpartnerid ning kuritegevuse vastases võitluses ning kuritegude avastamisel ühel poolel. Ei tohiks alatahtsustada politsei tööd ja vastutust. Saavutada tuleks kooskõlastatud siht ja suund

ning tegutseda aitamise ja abistamise eesmärgil. Omavahel tuleks arutada rohkem vahendite ja võimaluste üle. Rohkem tuleks koolitada, õpetada, nõuda. Suurendada tuleks uurija enda vastust tehtava töö eest ning uurijatele tuleks meelde tuletada, et prokurör ei vastutagi kõige eest. Veel on välja toodud mõte, et tuleks saavutada mingigi stabiilsus, et töötajaid ei liigutataks pidevalt ühest kohast teise. Kui prokurör on uue uurija välja õpetanud ja ta viiakse teise talitusse või prokurör viiakse teise teema peale üle, siis see koormab liigselt. Hea koostöö aluseks on usaldus, aga uusi inimesi ei saa alati usaldada. Usaldus tekib aja jooksul. Ka on nimetatud, et prokurör peaks kas ise mingi aja uurijana töötama või vähemalt peaksid nii prokurörid kui uurijad, kes ise ei ole vahetult kokku puutunud kohtueelse menetlusega enne tööle asumist, viibima kas siis prokuratuuris või uurimisasutuses ja jälgima vastava asutuse töökorraldust. Samuti tegema reaalselt ise toiminguid või viibima nende juures. On leitud et see aitaks erinevate organisatsioonide, mis on väga tihedalt üksteisega seotud, töökorraldusele kaasa. Prokurörid teaksid, kuidas eeluurimist juhtida ja uurijad oskaksid eeluurimisel ise vahetult toiminguid sooritada, asja kulgu ja toiminguid planeerida.

Uurijate ettepanekud: prokurörid peaksid hakkama sisulisteks uurimisjuhtideks ja andma peaks konkreetseid ja ühtseid suuniseid, mitte üks kord ühtpidi ja teinekord teistpidi. Korraldusi võiks anda kirjalikult, mitte suuliselt. Prokurörid võiksid tutvustada olulisemaid seisukohti või kohtulahendeid ka uurijatele, soovitakse paremat selgitustööd nõudmiste ja ootuste osas. Rohkem tuleks tööalaselt suhelda. Suhtlemine peaks olema avatud. Siinjuures on ka oluline, et vahetud juhid hoiaksid koostööd heal tasemel. Rohkem peaks isiklike kontakte, arutelusid, ühiste eesmärkide seadmist nii politseis kui prokuratuuris, nendest kinni pidamine on samuti oluline. Rohkem aega ja tahtmist kõigilt osapooltelt. Võiksid olla omavahelised koolitused, konverentsid või töövarju päevad, et erinevad ametid saaksid paremini aru, mida ja kuidas teised teevad. Prokurörid võiksid rohkem uurijaid usaldada ja kuulata. Uurija elab enda kriminaalasja sees ja teab seda peensusteni, uurija ettepanekuid võiks enam tähele panna ja arvesse võtta. Elementaarne viisakus ja lugupidamine peab olema vastastikune, uurija ei ole prokuröri jooksupoiss või musta töö tegija. See, et politsei ei saa ligilähedast palka prokuröriga ei tee temast madalama sordi töötegijat. Vähendada tuleks kas uurija või prokuröri töökoormust. Prokuröridel peaksid oleksid põhjalikud teadmised kvalifikatsiooni piires kõigist kuriteo tõendamiseks vajalikest nüanssidest, prokurör peab olema seisukohakindel ja võitlusvalmis.

Autor on nii uurijatelt kui prokuröridelt pärinud, kuidas nad suhtuvad ühistesse täiendkoolitustesse ning ettepanekusse, et sama piirkonna uurijad ja prokurörid võiksid näiteks kord kuus kokku saada, et arutada uusi suundi kohtupraktikas, seadusemuudatusi,

Riigiprokuratuuri juhiseid, probleemseid kriminaalasju, kuritegevust maakonnas, muid töökorralduslikke küsimusi.

Uurijad peavad ühiseid täiendkoolitusi pigem vajalikuks, kuna infoväli peaks olema sama ning isiklik kontakt uurija ja prokuröri vahel aitab vahel probleemide lahendamisele oluliselt kaasa. Välja on toodud, et tihti on hea koostöö võti lihtsalt inimeste isiklik tundmine. Ühiste seisukohtade kujundamine on sealjuures plussiks. Prokurörid peavad ühiseid koolitusi samuti vajalikuks ja suhtuvad ettepanekusse positiivselt. Mõlemad pooled saaksid oma probleeme üheskoos esile tõsta, vahetult arutada. Välja on toodud, et koos saaks teha näiteks jälitustegevuse koolitusi, tõendite kogumise, ekspertiiside määramise koolitusi, koolitusi selle kohta, kuidas vastata taotlustele ja kaebustele nii, et need kannataks ka kohtusse minemise välja. Paljud prokurörid ei ole kunagi sündmuskohal käinud ega tea, kes seal koordineerib tegevust, et alati ei ole tegevuse koordineerijaks prokurör.

Ka korrapäraselt toimuvatesse nõupidamistesse suhtuvad uurijad positiivselt, kuid leiavad, et nii tihti poleks nõupidamine vajalik, kord kvartalis oleks piisav. Niisugused nõupidamised mõnes piirkonnas siiski juba toimuvad. Välja on toodud, et nõupidamised võiksid toimuda väiksemates valdkonna- või teemapõhistes gruppides. Korraga saaks kogu info edastatud, muidu mitu uurijat küsib sama küsimuse ühelt prokurörit. Paljud prokuröridki on välja toonud, et niisugune nõupidamine toimub nende piirkonnas, kuid mitte nii tihedalt kui küsimuses välja toodud. Ka prokurörid on pidanud uurijatega sarnaselt niisuguseid koosolekuid vajalikuks. Sarnaselt uurijatega on leitud, et sellised kokkusaamised ei peaks toimuma mitte terve prokuratuuri ja prefektuuri koosseisu vahel, vaid talituste siseselt. Siiski üldistatud kujul üks prokurör ei ole pidanud nõupidamist vajalikuks, sest igas valdkonnas arutatakse neid teemasid nagunii. Lisaks hea prokurör kohtueelse menetluse juhina tutvustab jooksvalt oma menetluste kestel uurijatele värskemaid Riigikohtu ja muud kohtupraktikat ja kriminaalmenetlusseaduse muudatusi või muid asjakohaseid tõlgendusi.

## Kokkuvõte

2004.aastal jõustunud KrMS-ga muudeti Eestis oluliselt kohtueelse menetluse läbiviimise korraldust. Kui varem oli prokuratuur nii õiguslikult kui ka praktiliselt kohtueelses menetluses üsna nõrgas positsioonis, pigem kõrvalseisja rollis, kusjuures uurimisega ei olnud selget sidet, siis juba 90.aastate teises pooles hakati tasapisi prokuratuurile õigusi juurde andma. Siiski ei saavutatud üksikute muudatustega märgatavat efektiivsuse tõusu. Uue menetlusseaduse vastuvõtmisel eel leiti, et eraldatud kohtueelne menetlus tekitab omakorda probleeme ning prokuratuuri pädevust laiendati oluliselt. KrMS §-s 30 nähti ette, et kohtueelset menetlust juhib prokuratuur, tagades uurimise seaduslikkuse ja tulemuslikkuse. Prokuratuurist sooviti KrMS-ga kujundada tõelist riigi kriminaalpoliitika elluvijjat, kelle pädevusse kuulub kõikide kriminaalasja üldist saatust kujundavate otsuste vastuvõtmine. Seega pidi prokuratuurist saama KrMS-ga kuritegevuse vastast võitlust juhtiv ning koordineeriv asutus. KrMS reformi eesmärk oli tõsta kohtueelse uurimise kvaliteeti ning parandada prokuratuuri ja uurimisasutuste omavahelist koostööd. Prokuröri kui uurimise juhi seadusesse sätestamine näol oli tegemist olulise ja märgilise muudatusega, mis tekitas eelkõige politseis erimeelsusi ja vastuseisu. Prokuratuuris niisugust suurt vastumeelsust KrMS reformiga valitud lahendustele ei esinenud. Prokuratuuri tähtsus tõusis KrMS-ga oluliselt, kuid teisest küljest tõi uus KrMS prokuröridele täiendava vastutuse ja töökoormuse. Siiski tuleb öelda, et prokuratuuri jaoks võttis eeluurimise juhtimise mõiste lahtimõtestamine teatud aja.

Kuigi KrMS vastuvõtmisega suurenes oluliselt prokuröri tähtsus eeluurimisel ning prokuröridele anti väga laiad õigused, lõppedes sisuliselt pädevusega ise erandkorras eeluurimist läbi viia, jäi KrMS kohtueelse menetluse praktilise läbiviimise osas siiski n-ö klassikalise lahenduse juurde, mille kohaselt kohtueelse menetluse toimetamine on valdavalt uurimisasutuse ülesandeks. KrMS § 32 lg 1 kohaselt teeb uurimisasutus KrMS sätestatud menetlustoiminguid iseseisvalt, kui menetlustoiminguks ei ole vaja kohtu luba või prokuratuuri luba või korraldust. Rõhutamist väärib, et sätestades KrMS-s uurimise juhiks prokuratuuri, ei olnud eesmärgiks vähendada uurimisasutuse vastutust või tähtsust eeluurimisel, kuna tegelikkuses jäi kohtueelse uurimise põhiraskus endiselt uurimisasutustele. Seega prokuratuuri juhtroll ei tähendanud prokuratuuri ja politsei vastandamist, kuna prokuratuur ei saa olla edukas kui uurimisasutus seda ei ole ja vastupidi – see suunab mõlemaid asutusi tihedamale koostööle. Praktikas on uue tööjaotuse omaksvõtmine ning prokuratuuri ja uurimisasutuste harjumine oma rollidega on võtnud omajagu aega.

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli empiirilise uuringu abil välja selgitada, kas KrMS-s sätestatud tööjaotus, kus prokuratuur juhib kohtueelset uurimist, on ennast õigustanud. Eesmärgiks oli selgitada välja, kas uurimisasutuste ja prokuratuuri rollide jaotus ning koostöö kohtueelsel uurimisel on hästi toimiv või mitte ning teha ettepanekuid tööjaotuses esinevate võimalike probleemide lahendamiseks või olukorra parandamiseks. Autor on nimetatud küsimustes probleemide tuvastamisel ning lahenduste otsimisel lähtunud oma tööalasest kogemusest, intervjuerinud prokuratuuri endist ja praegust juhti ning viinud läbi uuringu praktikas igapäevaselt kohtueelse menetlusega tegelevate ametnike – prokuröride ja politseiuurijate seas. Uuringu eel lähtus autor eeldusest, et prokurörid on uue menetluskorra suhtes positiivsemalt meelestatud kui uurijad. Uuringuga soovis autor kontrollida, kas uurijad leiavad, et rollide jaotuse ümberdefineerimine KrMS oli vajalik või mitte ning on püstitas hüpoteesi, et uurijad mõtestavad eeluurimise juhtimist teisiti kui prokurörid.

Tulles eeluurimise juhi mõiste mõtestamiseni, tuleb öelda, et tänaseks päevaks on prokuratuuris kujunenud välja arusaam, mida prokuröridelt eeluurimise juhtimise osas oodatakse. Prokuratuur mõtestab juhtimise rolli selliselt, et prokurör kui eeluurimise juht lõpuks otsustab, kuidas ja mil viisil kriminaalasi lahenduse saab ning missuguseid tõendeid tal on vaja kohtusse minemiseks, olukorras kus otsustatakse kriminaalajaga kohtusse minna. Prokuratuur otsustab ka, kuhu suunata ressursi ja miks. Seega prokuratuur peab juhi rolli all silmas eelkõige kriminaalmenetluse strateegilist juhtimist, mis tähendab, et kriminaalmenetluse käigus kõige olulisemad menetluslikud otsused võetakse vastu prokuröri poolt. Selleks on prokuratuuril ühelt poolt olemas teadmised kohtu nõudmiste ja kohtupraktika kohta ning ühtlasi ka ühiskondliku vajaduse kohta. Prokurörid ei näe eeluurimise juhi rolli sellisena, kus prokurörid on algusest lõpuni kursis kõikide kriminaalajade detailidega ning juhendavad igat uurija käiku. Arvestades suurt töökoormust ja prokuröride arvu, ei ole võimalik prokuröridel igal üksikjuhtumil seista uurija kõrval, vaid prokurör on pigem juriidiline nõuandja. Prokuröri rolli nähakse sellisena, et prokurör ütleb, mida tal on konkreetse kuriteo tõendamiseks vaja ning uurimisasutus kogub ise vajalikud tõendid, valides ise taktika ja vahendid.

Autor tuvastas läbiviidud uuringuga, et prokurörid ja politseiuurijad on uue töökorraldusega, kus prokuratuur juhib kohtueelset menetlust, üldjoontes rahul ning peavad KrMS valitud lahendusi õigeks. Kinnitust ei leidnud autori hüpotees, et uurijad pigem igatsevad endist süsteemi taga ning leiavad, et juhi rolli panemine prokuratuurile oli mittevajalik. Ka uurijad on tunnistanud, et prokuröri osavõtt tõstab uurimise kvaliteeti ja efektiivsust. Mis siiski nähtub uurijate arvamustest, on see, et uurijate ootused prokuröridele on suuremad kui viimased oma

tänase töökoormuse juures on võimelised tagama. Uurijad ootavad, et prokurörid saaksid sisulisteks uurimisjuhtideks ning et prokurörid rohkem uurimisest osas võtaksid. Seega on uurijate ootuseks, et prokuröride tunnetuslik roll muutuks kehtivale süsteemile vastavaks – et tuldaks välja endisest järelevalve funktsiooni täitjast ja asutaks aktiivselt uurimist juhtima. Samuti ootavad uurijad, et ülesannete ja rollide jaotus räägitaks selgemini omavahel läbi, uurijale peab jääma ka iseseisva otsustamise võimalus. Paika tuleks panna ühised eesmärgid, ressursikasutus ning töötada tuleks võrdsete koostööpartneritena. Alatahtsustada ei tohiks uurija tööd ja vastutust. Uurija seisukohti või arvamusi tuleks enam arvesse võtta.

Prokuratuuri ja uurimisasutuste rollide jaotuse toimimisest rääkides, nõustub autor uuringu käigus selgunud seisukohaga, et ülesannete ja rollide tegelik toimimine ning rahulolu tööjaotuse korralduse osas sõltub inimestest ning meeskonnast, kellega koos töötatakse. Oluline on koos tegutsemine, üksteisega arvestamine, usaldus, austus. Usalduse ja austuse tekkimiseks peavad aga mõlemad osapooled initsiatiivi üles näitama. Puhtalt seaduse regulatsiooniga ei saa koostööd või rollide jaotust efektiivselt toimima panna. KrMS annab ka tänasel päeval kõik võimalused omavaheliseks koostööks. Kokkuvõtvalt võib seega öelda, et ülesannete jaotuse korraldus ei ole niivõrd seotud ülesannete jaotuse normidega, vaid eelkõige praktikaga s.t kuidas konkreetne prokurör enda koostööd uurimisasutustega on korraldanud. Koostöö toimib vaid siis, kui algusest peale on rollid ja ülesanded paika pandud või menetluse käigus vastavalt vajadusele jaotatud.

Autor kordab siinkohal, et KrMS sätestatud lahendusi prokuratuuri ja uurimisasutuste rollide jaotuse kohta võib pidada õigeks ning tuleb öelda, et seaduses sätestatud süsteem on ennast õigustanud. Kindlasti on praktikas uurimisasutuste ja prokuratuuri rollide ning ülesannete jaotuses ning koostöö küsimustes siiski ruumi arenguks, kuid probleemkohad on pigem töökorralduslikult lahendatavad, mitte kitsaskohad seaduse tasandil. Tuleb nentida, et üksnes prokuratuuri ja uurimisasutuse omavaheline koostöö, teineteisega arvestamine ning üksteise usaldamine garanteerib edu, hoolimata sellest, mis seaduses on kirjas. Autor toob siinkohal välja ettepanekud, kuidas koostöös saavutada parem tulemus ning toimetada nii, et kõik osapooled oleks avatud teineteise vaatenurkadele:

- Prokurörid ja uurijad, kes ise ei ole vahetult kokku puutunud kohtueelse menetlusega enne tööle asumist, võiksid viibida teatud aja kas siis prokuratuuris või uurimisasutuses (prokurörid uurimisasutuses ja vastupidi) ning jälgida vastava asutuse töökorraldust, viibida toimingute juures.

- Prokurörid võiksid korraldusi ja juhiseid anda kirjalikult, et ei tekiks arusaamatusi ja et uurijad saaksid eeldatavast eesmärgid sarnaselt aru.
- Prokurörid võiksid rohkem anda uurijatele süsteemselt tagasisidet pärast seda kui kriminaalasja toimik on jõudnud prokuratuuri. Tagasisidet peaks saama ka kohtust. Oodatud on nii positiivne kui negatiivne tagasiside.
- Uurijad võiksid vähemalt ühel korral osaleda üldmenetluse raames toimival kohtuistungil, et mõista, miks on mingit tõendit vaja, kuidas tõendit kohtus esitatakse, mis on kitsaskohad kriminaalasjas, millele kohtueelsel menetlusel rohkem tähelepanu pöörata. Kohtuistungil osalemine on oluline ka, et uurijad mõistaksid, miks on prokuröriil just sellised nõudmised ja miks mõned asjad kohtus kokku kukuvad. Veelgi enam, kohtuistungil osalemine on oluline, et aru saada kirjaliku tõendi vajadusest.
- Oluline on ühetaoline praktika ja infovahetus. Prokuratuuri poolt antavad juhised peaksid prokuröridel olema omavahel kokkulepitud ja läbi räägitud, et uurimisasutusse ei jõuaks erinevaid või vastuolulisi versioone. Näiteks võiks prokuröridel olla ühtne seisukoht ning kattuvad nägemused ühe ja sama kvalifikatsiooni osas.
- Kohalike prioriteetide seadmine arvestades reaalseid võimalusi. Nii saab prokurör aru, et on kuritegevuse vastases võitluses juhtival kohal piirkonnas ning vastutab selle eest, mis toimub maakonnas. Omavahel tuleks arutada rohkem olemasolevate vahendite ja võimaluste üle.
- Prokurörid peaksid koolitama oma uurijaid, tutvustama uurijatele olulisemaid seisukohti või kohtulahendeid, värskeimat Riigikohtu praktikat, KrMS muudatusi või muid asjakohaseid tõlgendusi. Selleks võiks korraldada ühiskoolitusi või konverentse, arutelusid, korrapäraselt toimuvaid nõupidamisi.

# **The balance of power between the Investigative Bodies and the Prosecutor's Office in pre-trial criminal proceedings**

## **Summary**

When the Code of Criminal Procedure entered into force in 2004 the conduct of pre-trial proceedings changed significantly. Before 2004 the Prosecutor's Office was both legally and practically in a rather weak position in pre-trial proceedings, more of an outsider looking in. Furthermore, the Prosecutor's Office did not have a clear connection to pre-trial investigation. But already in the second half of the 90s, the Prosecutor's Office was gradually given more power. However, no significant changes in efficiency were achieved. Before the Code of Criminal Procedure was adopted it was found that isolated pre-trial investigation causes problems and the powers of the Prosecutor's Office were expanded significantly. According to section 30 subsection 1 of the Code of Criminal Procedure the Prosecutor's Office directs pre-trial criminal proceedings, ensuring lawfulness and effectiveness thereof; represents public prosecution in court. The Prosecutor's Office got the power to make decisions concerning the execution of criminal policy and also the jurisdiction to shape all the important decisions in pre-trial criminal proceedings. As a body directing criminal proceedings, the Prosecutor's Office for example guides Investigative Bodies in gathering evidence and according to identified circumstances, decides on bringing charges against a person. The Prosecutor's Office prosecutes crimes in cooperation with the following Investigative Bodies: Police and Border Guard Board, the Estonian Security Police, the Tax and Customs Board, the Estonian Competition Authority, the Environmental Inspectorate, the General Staff of the Defence Forces, Prisons Department of Ministry of Justice and prisons. With the adoption of the Code of Criminal Procedure the Prosecutor's Office turned into a government agency responsible for coordinating and leading the fight against crime. The purpose of the reform of the Code of Criminal Procedure was to improve the quality of pre-trial investigation and cooperation between the Prosecutor's Office and the Investigative Bodies. It has to be said that the concept of the prosecutor as the master of pre-trial investigation which was set out in the Code of Criminal Procedure was an important and symbolic development, but it was met with a lot of opposition mainly from the police forces.

Although the importance of the Prosecutor's Office in pre-trial criminal proceedings increased substantially, so much that the prosecutors are competent to perform procedural acts and

conduct pre-trial investigation in exceptional circumstances on their own, the Code of Criminal Procedure still stated that pre-trial proceedings are mainly conducted by Investigative Bodies. Section 32 subsection 1 of the Code of Criminal Procedure declares that the Investigative Body shall perform the procedural acts provided in the Code of Criminal Procedure independently unless the permission of a court or the permission or order of a Prosecutor's Office is necessary for the performance of the act. It is worth emphasizing that the purpose of the reform was not to reduce the responsibilities or importance of Investigative Bodies in pre-trial investigations, because in reality most of the criminal investigation and procedural acts are still conducted by Investigative Bodies. So although the role of the master of pre-trial investigation was set out in the Code of Criminal Procedure the purpose was not to contrast the Prosecutor's Office and the police or other Investigative Bodies, because prosecutors cannot be successful if the Investigative Bodies are not and vice versa. The purpose of the reform was to improve the cooperation of the abovementioned bodies. It has to be stated though that it has taken quite some time for the prosecutors and investigators to get used to and to accept the new balance of power and the new roles.

The purpose of this master thesis was to find out using an empirical study whether the balance of power where the Prosecutor's Office is the master of pre-trial investigation, which is set out in the Code of Criminal Procedure has justified itself. The aim of the thesis was to find out whether the balance of power and cooperation between the Prosecutor's Office and Investigative Bodies functions well or not. Furthermore, the author of the master thesis wanted to make proposals to solve possible problems or to improve the situation. Identifying possible problems and solutions the author was guided by her own professional experience (the author has worked as a police investigator). The author also interviewed the former and the current Prosecutor General. Furthermore, a study was conducted among the officials who in their daily practice conduct pre-trial proceedings – among prosecutors and police investigators. The author made an assumption before the study that the prosecutors have more positive views about the new procedure set out in the Code of Criminal Procedure than the investigators. The author wanted to confirm whether the investigators find that the redefying of the balance of power was unnecessary or unfounded. The author hypothesized that the investigators have different views than the prosecutors have about the concept of the master of pre-trial proceedings – about how much directions and orders are needed from the prosecutors during the investigation phase and about how actively prosecutors take part in pre-trial investigations.

While talking about the concept of the master of pre-trial investigation and how it is understood by prosecutors, it has to be said that today the Prosecutor's Office has developed a concept about what is expected from prosecutors while they are leading pre-trial investigation and acting as the master of it. The relationship between the prosecutors and investigators should be like a partnership where the prosecution has more legal skills and Investigative Bodies and therefore investigators more tactical and technical skills to performs procedural acts. So the prosecutors should decide which sort of evidence is required in a criminal matter to bring charges and how the investigations should be concluded (whether alternative proceedings or the general procedure will be used). The prosecutor also decides where to focus resources and why. Thus the Prosecutor's Office understands the role of the master of pre-trial proceedings as such that the most important procedural decisions are made by prosecutors. The Prosecutor's Office views this as strategic management. The prosecutors have the knowledge about the law and about which evidence is needed to prove the guilt of the accused in court, also about the social need. The prosecutors do not think that they should be aware of all the details of every case under their management. Prosecutors feel that it is not possible to guide every step of the investigator. Given the workload and the number of prosecutors it is not possible for them to stand next to the investigator in every case, but the prosecutor should be a legal advisor. The prosecutor should say what evidence is needed to find the accused guilty in court. The investigative tactics and means should be chosen by the Investigative Bodies who gather evidence in a criminal case.

Analyzing the results of the study it can be said that the prosecutors and police investigators are generally satisfied with the balance of power in pre-trial criminal proceedings and think that the broad competence of the prosecutors in pre-trial criminal proceedings which was set in the Code of Criminal Procedure has justified itself. The hypothesis that investigators would rather see the old system in force where they had more independence and power was not confirmed. The study showed that the investigators do not feel that the redefining of the balance of power was unnecessary or unfounded. The investigators have stated that as the prosecutor is involved in criminal proceedings from the earliest stage possible, the quality and effectiveness of the investigations has risen. Although what must be said is that the expectations of the investigators are higher than the prosecutors are able to provide today as the body directing the investigation. The investigators expect active participation from the prosecutors, for prosecutors to really direct pre-trial criminal proceedings, ensuring the effectiveness thereof, not only the lawfulness of the proceedings. Also what should be said in conclusion is that the investigators wish to talk through which functions and roles they have to fulfil. It is important to the investigators that

they still have some independent decision-making opportunity. The prosecutors and investigators should set common goals, use of resources and they should be equal partners. The work and responsibility of the investigators should not be underestimated. Furthermore, the views and opinions of the investigator should also be taken into account.

The author agrees with police investigators in stating that while talking about whether the roles set in the Code of Criminal Procedure really function and about the satisfaction about the balance of power, then it has to be said that it is largely dependent on the people and the team who you work with. It is important to work together, to trust, respect and to count on each other. In order to trust and respect each other both sides need to take initiative. One cannot regulate everything and think that is the end of problems, meaning that cooperation or the balance of power doesn't function effectively just because it is set as the law. The Code of Criminal Procedure at this time has all the possibilities for the prosecutors and investigators to cooperate with each other. In conclusion, the balance of power and cooperation between the Prosecutor's Office and the Investigative Bodies functions well if the prosecutor has organized his/her communication well. Cooperation will only be effective if from the start the roles and functions are in place and similarly understood or are divided as appropriate during the course of pre-trial proceedings.

The author concludes here that the choices made in the Code of Criminal Procedure about the balance of power between the Prosecutor's Office and the Investigative Bodies have to be regarded as correct and the system where prosecutors lead pre-trial criminal procedure has justified itself. Surely there is room for development, but problems can be solved organizing the work. These problems do not arise from the legislative level. It should be said that regardless of what is set as the law, the prosecutors and investigators can succeed only if the cooperation and internal relations are most efficient. The bodies conducting pre-trial criminal procedure should trust each other and take the other half into account while making decisions.

In conclusion the author states proposal for prosecutors and investigators about how to make internal relations and cooperation more effective and how to be open to each other's opinions:

- Prosecutors and investigators who do not have prior experience with pre-trial investigation should spend some time with the other half seeing how they function and to see how to performs procedural acts. The prosecutors should spend some time in the police station and vice versa.

- The orders and instructions given by the prosecutors should be given in writing to avoid misunderstandings and to insure that the expected purpose is understood similarly by the investigators.
- Prosecutors should systematically give feedback to the investigators after the criminal case file has reached the Prosecutor’s Office. The feedback should also come from court. Both positive and negative feedback is welcomed.
- Investigators should be present at least in one court hearing in order to understand how the evidence is presented in court, why such evidence is needed, which are the places where more attention should be given during pre-trial investigation. It is also important for the investigators to be present in court to understand why prosecutor gives certain orders and to understand the importance of written testimonial or evidence.
- Uniform practice and the exchange of the information is important. The orders which are given by the prosecutors should be negotiated and agreed upon in the Prosecutor’s Office so that different or conflicting versions are not given to the Investigative Bodies. For example, the prosecutors should present a unified position about the same qualifications.
- Local priorities should be set taking into account real opportunities. The prosecutors need to realize that they are in a leading position while talking about the fight against crime and they are also responsible for what is happening in the county or region. Discussions should be held about the available resources and opportunities to fight crime.
- Prosecutors should train their investigators and inform them about important court decisions, most recent Supreme Court practice, the changes in the Code of Criminal Procedure or other important positions or interpretations of the law. For this joint training sessions or conferences, debates or meetings should take place on a regular basis.

.....

Date

.....

Merilin Rätt

## Kasutatud kirjandus

1. Aas, N. Prokuratuuri roll kriminaalmenetluses. Politseileht 2009 nr 3.
2. Aas, N. Kes vastutab kohtueelse menetluse eest? Juridica IX, 2000.
3. Council of Europe. Recommendation Rec (2000)19 of the Committee of Ministers to member states on the role of public prosecution in the criminal justice system. Explanatory Memorandum. Internetis saadaval: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2719990&SecMode=1&DocId=366374&Usage=2> 02.12.2015
4. Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No. 10 (2015) of the Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe on the role of prosecutors in criminal investigations, Internetis saadaval: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCPE%282015%293&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864> 06.12.2015
5. Hänilane, K. Pilk kohtumenetluse korraldusele. Lõuna Ringkonnaprokuratuuri vanemprokuröri, kohtumenetluse korralduse töögrupi liikme ettekanne kohtunike täiskogul 13.02.2009. Internetis saadaval: <http://www.riigikohus.ee/vfs/821/Kohtumenetluse%20korraldus%20K.%20Hanilene.pdf> 13.02.2016
6. Kergandberg, E., Pikamäe, P. Eesti uue kriminaalmenetluse seadustiku eelnõu lähtekohad. Juridica IX, 2000.
7. Kergandberg, E ja Sillaots, M. Kriminaalmenetlus. 2006, kirjastus Juura.
8. Kergandberg, E ja Pikamäe, P. Kriminaalmenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne, 2012, kirjastus Juura.
9. Olo, M. Politsei ja prokuratuuri õiguslik vahetõde kohtueelses menetluses. Bakalaureusetöö. Tartu, 2005.
10. Perling, L. Austatud lugeja! Juridica VIII, 2014.
11. Perling, L. Eesti Päevalehes 31.oktoobril 2014 ilmunud artikkel - uus peaprokurör Lavly Perling: tahan teistelt tulemusi ega halasta ka endale. Internetis saadaval: <http://dea.digar.ee/cgi-bin/dea?a=d&d=eestipaevaleht20141031.2.3.13> 13.02.2016
12. Ploom, T. Riigi peaprokuröri juhised kriminaalpoliitika elluviimise vahendina. Juridica X, 2007.

13. Pomerants, M. Kohtumenetlusest ja praktilisest õigusemõistmisest. Kohtute aastaraamat 2012. Internetis saadaval: [http://www.riigikohus.ee/vfs/1467/Kohtute\\_aastaraamat2012\\_veeb.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1467/Kohtute_aastaraamat2012_veeb.pdf) 14.02.2016
14. Riigi peaprokuröri ülevaade Riigikogu põhiseaduskomisjonile seadusega prokuratuurile pandud ülesannete täitmise kohta 2013.aastal.
15. Riigi peaprokuröri ülevaade Riigikogu põhiseaduskomisjonile seadusega prokuratuurile pandud ülesannete täitmise kohta 2014.aastal.
16. Seletuskiri kriminaalmenetluse seadustiku eelnõu juurde (SE 594). Internetis saadaval: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/3cbbe022-95f6-32ec-be3c-9c4aa0001f34/Kriminaalmenetluse%20seadustik/> 27.12.2015
17. Seletuskiri kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, millega laiendatakse kannatanute õigusi kriminaalmenetluses, juurde (80 SE). Internetis saadaval: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/3fdc8de9-e0bc-4c52-87ac-b823f8369cfe/Kriminaalmenetluse%20seadustiku%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus,%20millega%20laiendatakse%20kannatanute%20%C3%B5igusi%20kriminaalmenetluses/> 19.02.16
18. Sootak, J., Pikamäe, P. (koost). Karistuseseadustik. Kommenteeritud väljaanne. 3. vlj. Tallinn: Juura 2009.

## **Kasutatud normatiivmaterjal**

1. Kriminaalmenetluse seadustik. RT I, 06.01.2016, 19
2. Kriminaalmenetluse koodeks. Vastu võetud 6. 01. 1961. a seadusega (ENSV ÜT 1961, 1, 4 ja lisa) ja kehtestatud 1. 04. 1961.
3. Prokuratuuriseadus. RT I, 10.03.2015, 17

## **Kasutatud kohtupraktika**

1. Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 14. aprilli 2010.aasta kohtuotsus nr 3-1-1-19-10

## **Kasutatud muu materjal**

1. Ekspert-intervjuu riigi peaprokurör Lavly Perlinguga 02.03.2016 (lisa 1)

2. Ekspert-intervjuu Justiitsministeeriumi kantsleri, endise riigi peaprokurör Norman Aasaga 16.03.2016 (lisa 2)
3. Endine riigi peaprokurör Norman Aas Kuku raadio saates Vanamehed Kolmandalt. Saade oli eetris 21.oktoobril 2012. Internetis saadaval: <http://www.andresanvelt.com/kriminaalmenetluse-koogipoolest-raagivad-riigikogu-liige-andres-anvelt-riigi-peaprokuror-norman-aas> 18.02.2016
4. Justiitsministeeriumi kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 80 SE muudatusettepanekud. Internetis saadaval: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/3fdc8de9-e0bc-4c52-87ac-b823f8369cfe/Kriminaalmenetluse%20seadustiku%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus,%20millega%20laiendatakse%20kannatanute%20%C3%B5igusi%20kriminaalmenetluses/> 19.02.2016
5. Ken-Marti Vaheri kõne Eesti XXVIII õigusteadlaste päevadel 21.10.2004.aastal. Kriminaalmenetluse kaasajastamine. Internetis saadaval: <http://www.uttv.ee/naita?id=596> 02.12.2015
6. Õiguskomisjoni pressiteade, 17.11.2015. Internetis saadaval: <http://www.riigikogu.ee/pressiteated/oiguskomisjon-et-et/oiguskomisjon-ei-toetanud-seadusemuudatust-mis-lihtsustanuks-uurimise-lopetamist/> 19.02.2016

## Lisad

### **Lisa 1. Ekspert-intervjuu riigi peaprokurör Lavly Perlinguga 2.märtsil 2016**

#### **1. Kas kohtueelse menetluse juhi rolli panemine prokuratuurile oli kriminaalmenetluse seadustiku jõustumisega 2004.aastal Teie arvamuse kohaselt põhjendatud/ vajalik või mitte? Miks?**

Ma arvan, et see oli nii põhjendatud kui vajalik. Sellel on väga palju ajaloolisi põhjendusi, aga jättes ajaloolised põhjendused kõrvale ja tulles õiguslike seisukohtade juurde, siis kui mõelda prokuratuuri peale, sellele, miks prokuratuur olemas on, miks teda vaja on, siis tegelikult on prokuratuur vaheetapp õigusemõistmise tipu ehk kohtu ja tegelikult vahetult tõendeid koguva asutuse ehk uurimisasutuse vahel. Prokuratuur peab omama menetluslikus mõttes strateegilist vaadet selleks, et öelda, mis tõendeid tal vaja on mis kuriteo kohta ja millega kohtusse minna – see on ühe kriminaalmenetluse raames. Teine väga oluline punkt on see, et tegelikult 2004. aasta seaduse seletuskiri ütleb väga selgelt, et prokuratuur on kuritegevuse vastase võitluse juhtiv, koordineeriv asutus. Miks see vajalik on? Sellepärast, et elementaarne loogika ütleb, et mida kõrgem vaade, linn näeb maad palju kõrgemalt. Kohus näeks võib-olla veel kõrgemalt, aga kohus on eraldi võim. Seetõttu on küsimus, kes on see instants, kes peaks nägema ühiskondlikku vajadust, ühiskondlikku tervikpilti. Järele jäävad kas prokuratuur või politsei. Kuna politsei esmane ülesanne on tagada kord; tema näeb väga selgelt korda kõige maapealsele lähema pilguga, siis samal ajal ei saa ta kanda strateegilist vaadet. Ka prokuratuur ei saa seda teha üksinda, vaid alati koostöös. Piltlikult öeldes peab olema prokuratuur see, kes ütleb, kuhu me ressursi paneme, miks me sinna paneme, miks me konkreetset liiki kuritegude menetluses vajame kindlat liiki tõendeid. Prokuratuuril on ühelt poolt olemas teadmised kohtu nõudmiste, kohtupraktika, ühiskondlik vajaduse kohta; prokuratuur suudab näha, kuhu ressursi panna. Vastasel juhul kui mõelda vana süsteemi peale, siis kõige keerulisemates asjades leiab ju kriminaalasi lahenduse võistlevas menetluses ja on võimatu minna võistlevasse menetlusse, kui sa ei ole ise saanud algusest peale juhtida menetlust ja öelda, mida sul on prokurörina vaja selleks, et minna võistlema. Seega mina leian, et kohtueelse menetluse juhi rolli prokuratuurile panemine on olnud vajalik, põhjendatud ja igati õigustatud.

## **2. Mis olid endise süsteemi kitsaskohad ning põhiprobleemid? Miks Teie arvamuse kohaselt oli tarvis sel ajal kehtivat süsteemi muuta, andes eeluurimise juhi ülesanded prokuratuurile?**

Kitsaskohad olidki need, et kui materjal oli valmis ja prokuröri laual, siis prokuröri oli materjal valmis, ta ei saanud ise osaleda aktiivselt selles, mida tal vaja on. Prokurör oli pigem järelevalvaja, pigem mis seal salata olulistele tõenditele allkirja panija, mitte aktiivne kaasaraäkija. See oli kindel miinus. Puudus võimalus õiguslikku ressursi suunata. Prokurör ei olegi ju kindlasti see, kes ütleb iga „A“ ja „B“ ette, näiteks kuidas ülekuulata, aga ma kordan, et just see strateegiline pool jäi puudu. Prokurör sai valmis materjali. Teiseks võib välja tuua ka selle, et ega ka praegu on küsitav, kui palju võiks või peaks prokuratuur kaasa rääkima politsei või uurimisasutuse ressursi kasutamise küsimustes. Ma ise arvan, et prokuratuur loomulikult ei saa täielikult otsustada ressursi küsimusi, mis puudutab teist asutust, aga kaasa rääkida ja koos mõelda, mis on see, kuhu me oma ressursi paneme. Mille järgi me valime, et kuhu me oma ressursi paneme? Tegelikult peab lähtuma sellest vajadusest, milline menetlus toob ühiskonnale kõige suurema kasu, mitte sellest, missune kriminaalasi kõige kergemini lahendatav on. Ja selleks, et kaasa rääkida, selleks peab olema mingi roll. Kohtueelse uurimise juhi roll annabki võimaluse ja pädevuse kaasa rääkida ja ka reaalselt otsuseid mõjutada. Eelmine süsteem seda ei võimaldanud ja see tegelikult viis lõpuks selleni, et prokurör ka ei olnud teinekord võrdne partner advokaadile kohtusaalis. Kui prokurör ei teadnud taustsüsteemi, ei teadnud põhjust, miks mingi strateegia on selles menetluses valitud, siis ta jäi kohtus nõrgemaks pooleks ja ei suutnud teatud olukordades riiki piisavalt hästi esindada. Veel võib välja tuua võib-olla ka teinekord ressursi põhjendamatu kulutamise teema. Paljud asjad sünnivad ju nii, et kui me küsime, et miks me seda teeme, siis vastus on, et seda on alati nii tehtud. Uurimisasutusel, kes näeb väga selgelt maapealset osa, kipuvad välja kujunema harjumised, mõtted, kuna nii on alati olnud, näiteks et kurjategija peab olema vahi all, kindlasti peab igas asjas läbi otsima. Prokurör ongi selle vaatega, peabki siin otsustama, kas ikka peab. Ja vähemtähtis ei ole siin ka see uurimisjuhi roll – prokuratuuri roll on ka hoida tasakaalus kriminaalmenetluslik vajadus ja inimeste põhiõiguste kaitse. Ka selles kontekstis peab olema prokurör see, kes ütleb, et enam ei ole alust vahi all inimest hoida, nüüd on meil 3 kuud täis. Varem oli seda keeruline öelda, kuna sa ei ole kursis, sa ei saa sekkuda keset protsessi.

## **3. Kas politsei ja prokuratuuri vaheline rollide ja ülesannete jaotus kohtueelsel uurimisel praegusel kujul Teie seisukohast on hästi toimiv, puudustega, vajab veel muutmist?**

Siin on väga tublisti arenguruumi erinevatel põhjustel. Oluline on välja tuua, et süsteem ja suund oli õige. Küsimus – kas me oleme valmis ja kas süsteem toimib nii, nagu ta peaks toimima, siis ma vastan, et ei toimi. Ma arvan, et siin on arenguvõimalusi väga palju. Prokurörid peavad rohkem tegelema sellega, et kaasa rääkida, tegema koostööd. Prokurörid peavad tulema välja järelevalve funktsiooni täitjast ja asuma aktiivse juhi rolli. See roll tähendab ühelt poolt õigust juhtida, aga teiselt poolt tähendab ka vastutust. Selle teadvustamine, et minu piirkonnas on kuritegevuse vastase võitluse koordineeriv ülesanne minul kui piirkonna prokuröril, selleni on veel pikk tee käia.

**4. Kas KrMS reformiga on Teie arvamuse kohaselt osa vastutust uurijatelt ära võetud, kuna eeluurimise juht on kehtiva seaduse järgi prokurör (kes peab tagama eeluurimise seaduslikkuse ja tulemuslikkuse) või vastutab uurija endiselt tema menetluses olevate kriminaalasjade eest, kuid prokuröri asi on teda rohkem kontrollida?**

Ma arvan, et kui kriminaalmenetluse seadustiku reform käivitus, siis oli väga palju emotsioone. Emotsioonid on inimlikud. Me pörkusime väga palju sellega, las nüüd prokurör otsustab, mida küsida. Mina väidan, et reform ei toonud kaasa ja ei tohtinudki kaasa tuua seda, et uurija ei vastuta enam oma asjade eest. Pigem on just see juhtimise teema selles, ta on just selline strateegiline juhtimine menetluse perspektiivis. Milliseid tõendeid mul on piltlikult vaja kesklinna politseiosakonnas menetletavates vargustes? See, kuidas neid tõendeid kogutakse ja et nad vastaks kvaliteedile, selle eest peab jääma vastutama ikka uurija. Seega need vastutused on erinevad. Kui vastutusi kaaluda, siis võib ju arutleda selle üle, kas uurija täisvastutust jäi vähemaks, kuid mina sellele küsimusele küll ei julgeks vastata. Ma arvan, et pigem on õige vastus seoses energia jäävuse seadusega, et uurija vastutus mitte ei vähenenud, vaid vastutus muutus. Mõnes mõttes uurija vastutab ka selle eest, et oma prokuröriaga koostööd teha, teda kuulata, kaasa mõelda, aga vastupidi kui Te küsikssite kas prokurör sai vastutust juurde? Seal ma ei ole nii kindel, et saaks vastata energia jäävuse seadusega. Ma väidan, et sai küll. Võib-olla siiski ka selle küsimuse puhul kehtib see, et vastutus muutus. Ma olen alati prokuröridele öelnud, et kui vanasti sai öelda, et kui asi untsu läks, siis see võis olla, kuna uurija ei osanud uurida. Ma väidan, et pärast 2004.aastat ma ei ole seda juttu tahtnud enam kuulda. Sest kui prokurör sai õiguse, sai ta ka vastutuse. Seega kui midagi läks untsu, siis koos vastutatakse. Mulle aga meeldiks põhimõtte, et me erista neid. Nii nagu mina suhtlen vajadusel igapäevaselt politsei peadirektoriga põhimõttel, et ei ole minu ja Sinu Eesti, minu ja Sinu kriminaalmenetlus, vaid on üks kriminaalmenetlus, mille eest me vastutame; sama ma eeldan iga astme prokuröridelt. Võru ringkonnaprokurör peab koostöös oma piirkonna politseijuhiga vastutama

selle eest, milline on Võru linna kuritegevuse tase, kuidas sellega võidelda, kuidas kaitsta kõige paremini kannatanuid - see on ideaal, kuhu me jõuda tahame, et on üks vastutus.

##### **5. Kas kohtueelse uurimise kvaliteet on Teie arvamuse kohaselt seoses juhtimise allutamisega prokuratuurile tõusnud või mitte?**

See on väga keeruline küsimus. Sellele on raske vastata, kuna ma arvan, et sellel ei ole seoses kriminaalmenetluse seadustiku reformiga. Ei saa öelda, et reformi tagajärjel on sellised kvaliteedimuutused toimunud. Uurimise kvaliteeti on mõjutanud väga paljud teised ühiskondlikud protsessid – olgu need reformid politseis, olgu need struktuuride ümberehitamised politseis, koondamine politseis, riigi tervikuna kärpekavas toimimine – need kõik on mõjutanud tegelikult uurimise kvaliteeti nii heas kui halvas. Lõputult plusse ja miinuseid seada oleks üks tänamatu tegevus. Ma arvan, et kui Te käite läbi tavaprokurörid, siis Te kuulete väga palju, et uurimise kvaliteet on käinud alla ja selles on süüdi on uurijad. Kui Te lähete uurijate juurde, siis Te kuulete, et meil on kõik hästi, aga prokurörid ei mõista meid, sest nad ei saa aru, et kõik on hästi ja et asjad tuleks kohtusse saata, mitte ära lõpetada. Minul on see eelis, et ma saan rääkida natuke linnulennult. Kui Te küsiks, kas uurimise kvaliteediga tuleb tööd teha, siis ma vastaks, et jah, palju. Prokuratuur peab sellepärast ka rohkem tegema koostööd Sisekaitseakadeemiaga. Prokuratuur näeb lõpuks neid probleeme, kuidas kohtus uurimiskvaliteedi nõrkus vähendab meie tõendi kaalu, aga selleks, et Sisekaitseakadeemia – kes valmistab ette noori uurijaid, seda teaks, selleks peaks ta selle info meilt saama. Ma ei tahaks norutama jääma sinna, et uurimise kvaliteet on alla käinud. Võib-olla, mis on reaalsus, mida prokurörid ütlevad, on see, et politseid on oluliselt vähem. Aga samas võib sellele vastu öelda, et ka kuritegevus on langenud ja elanikkond samuti väheneb. Siiski aga linnulennult öelda, et reform on toonud uurimise kvaliteedi olulise tõusu või vähenemise, seda öelda ei saa. Ma siiski arvan, et reform kohtumenetluse kvaliteedi tõusu on kaasa toonud, sest see, mis kohtusse jõuab, selle eest peab prokurör vastutama. Kogu reformi mõte on olnud see, et oleks tagatud vastutus – et see, mis kohtusse jõuab oleks kvaliteetne. Kui uurija ei vastuta otseselt selle eest, mis kohtusse jõuab ning selle eest vastutab prokurör, siis kui prokurör ei saa kaasa rääkida uurimises, siis ei saa ta ka öelda, mida tal vaja on. See oligi eelmise süsteemi viga. See on laiem teema kogu uurimise kvaliteediga, üks küsimus on siin koolituste teema, teine on prokuröride enda tunnetusliku rolli muutmine – see tegelikult aitaks kaasa kvaliteedi tõusule. Öeldakse, et meil on palju uusi uurijaid, et nemad ei oskagi uurida. See aga ei ole argument minu jaoks, mina olen selle peale öelnud prokuröridele, et tuleb võtta see aeg ja teha oma uurijatele selgeks õppepäevade käigus, et kus see kvaliteet puudu jäi.

## **6. Kas prokuratuuril on tänasel päeval vajalik ressurss KrMS toodud funktsioonide/ülesannete täitmiseks (s.t kas prokurörid ka reaalselt on võimelised oma töökoormuse juures kriminaalmenetlusi juhtima)?**

2015.aastal ma ütlesin välja ka põhiseaduskomisjonile, et kui meil on 3500 kahtlustatavaga kriminaalasja kappides ootamas, siis sellega ei saa riik rahul olla. Loomulikult ma võiks öelda, et ressursi on juurde vaja ja teda ka on vaja. Mida prokuratuur ise teeb, tuleb ausalt välja öelda, et Justiitsministeerium meile ka vähesel määral on andnud ressursi juurde. Ma saan aru, et selleks, et prokuratuurile ressursi juurde anda, peaks kusagilt seda ära võtma. Mina ei saa küll kellegi peale näpuga näidata ja öelda, et vaadake seal on ressursi liiga palju, et võtke sealt ressurss ära ja andke prokuratuurile. Pigem ma olen seisukohal, et tasub mõelda selle peale, et piiratud ressursside tingimustes tuleb rohkem mõelda prioriteetide peale ja natuke tuleb mõelda raamidest välja. Selles mõttes, et kas meie tegevus saab piirduda sellega, et me lihtsalt ohjeldamatult saadame kriminaalasju kohtusse, uskudes, et see mõjutab ühiskonda. Või me peaksime tegelikult mõtlema, et meil on riigis 3000 perevägivalla kriminaalasja, meil on 6500 roolijoodikut, meil on endiselt 170 prokuröri keskeltläbi, pluss kõik muud kuriteo liigid, pluss raske peitkuritegevus, mis võtab ressursi. Me ei saa võrdselt kõigega tegeleda, see on fakt. Küsimus taandub sellele, miks ongi prokuröri rolli muutumine vajalik. Prokurör peab selles valdkonnas ütlema, mis on prioriteet, millega tegeleda. Näiteks kui me võtame piirkonnad, siis me väga palju panustame kogukondlikutele prioriteetidele. Me peame aru andma endale, et ei jõua tegeleda 100 vargusega, aga võta üks kriminaalasi ja tegele näiteks kokkuostupunktiga. 1 kriminaalmenetlus – paned ressursi sinna. Ühiskonnale antav kasu ja tulemus on suurem läbi selle 1 kriminaalmenetluse kui sa selle kokkuostupunkti kätte saad, kannatanud saavad oma vara tagasi, sina saad tegelikult need inimesed eemaldada kuritegelikust ahelast, kes rohkem mõjutavad ühiskondlikku vaadet kui need 100 erinevat vargust. Teine märksõna siin on see, et me väga selgelt üritame arendada koostööd. Meie üksi ei saa päästa perevägivalla ohvreid, kuna meil lihtsalt ei ole aega 3000 kannatanuga tegeleda. Aga kui me teeme koostööd naiste varjupaikadega, psühholoogidega, kes aitavad meil kannatanud päästa, säästa, aitavad neil ütlusi anda, riigiga suhelda, siis me päästame selle kannatanu ära. See kannatanu räägib ülejäänutele kannatanutele, et riigile saab loota. Lõppastmes on kasu suurem kui me masinlikult iga hinna eest numbreid toodame. Ma väidan, et jätta üks alaealine õigusrikkuja kohtusse saatmata, leia ta probleemidele elus lahendus, sa hoiad ära kuritegevuse 10-12 aasta pärast oluliselt suuremal määral. Erasektori puhul tuleb selgeks teha, kus on erasektori probleemid. Me võitleme ju majanduskuritegevusega selleks, et majanduskeskkond oleks puhtam ja ausale ettevõtjale oleks tagatud aus konkurents. Me peame ausate ettevõtjate käest küsima, mis teid

häirib selles majanduskeskkonnas, kus riik saab Teid kriminaalmenetluslikult toetada. Igaühel peab ikka jääma oma funktsioon muidugi. Aga kokku tuleks panna riigi enda analüüs ja erasektori vajadus ning see ressurss suunata sinna. Võib-olla väikses kohas on üks pankrotimeister, kes tegelikult häirib kõiki väikeettevõtjaid. Järelikult tuleb temaga tegeleda, mitte lõputult üksikute omastamisega.

### **7. Kuidas hindate Te koostööd prokuratuuri ja uurimisasutuste vahel üldiselt? Millised on Teie seisukohalt suurimad puudused prokuröride ja uurijate vahelises koostöös?**

Kolm pluss viie palli süsteemis. Ma arvan, et on piirkondi, prokuröre, üksusi, kus võib hindeks anda viis ja viis pluss ka, aga ikkagi kahjuks on ka üksusi, kus hindeks anda üle kahe ei saa. Ma arvan, et kolm pluss on päris hea. Mida tuleb rohkem teha, on rääkida. Selgeks tuleb teha kummagi rollid; teha selgeks, et lepime kokku, millega me suudame tegeleda ja miks me sellega tegeleme. Lihtsalt tulebki rohkem koostööd teha ja rääkida.

### **8. Mida tuleks teha, et muuta uurijate ja prokuröride vaheline koostöö efektiivsemaks?**

Punkt üks suhelda tuleks. Teiseks ühised prioriteedid. Kolmandaks kokku leppida ühine ressurssikasutus. Ka prokuratuur peab mõtlema, et kui sa hakkad ühte suurt asja tegema, siis tasub läbi mõelda, et kas ikka prokurör on ka sellel ajal olemas, kui politseil on teda kõige rohkem vaja või on ta sellel ajal kohtus. See tähendabki teineteise ressurssidega arvestamist, teineteisega arvestamist. Ühine prioritseerimine peab toimuma igal tasandil, nii üksiku uurija ja prokuröri kui valdkonna, piirkonna, aga ka riigi tasandil. Ei saa niimoodi olla, et prokuratuur tunnetab seda, et meie prioriteet peaks olema üks, uurimisasutusel teine. Sinna juurde tuleb ka kindlasti võib-olla see teema, et omavahel nõudmised, mis meil vastastikku on – nendest kokkulepetest kinni pidamine. Sõltumata sellest, kes on uurija ja prokurör, masinavärk peaks toimima inimestest sõltumata. Ei saa olla niimoodi, et on üks prokurör, kes ütleb, et siin on maffia ja tuleb rakendada paragrahvi 255 ja siis kui uurimisasutus seda rakendab ja menetleb seda 3 aastat, siis teine prokurör ütleb, et kus te seda siin näete, seda pole küll siin olemas. See tekitab emotsioone ja halba koostööd, kusjuures keegi ei ole otseselt süüdi. Tegelikult tuleb teadvustada ka seda, et see, mida ma räägin, seda ma räägin asutuse, mitte ainult enda nimel. Need viis asja ma toaksin välja. Ka usaldus ja just õiguslikest kokkulepetest kinnipidamine on oluline.

### **9. Kuidas Teie suhtute uurijate ja prokuröride ühistesse täiendkoolitustesse? Kas niisugused täiendkoolitused ka näiteks prokuratuuri ja politsei vahel toimuvad?**

Väga hästi suhtun, nii nagu ühiskoolitused toimuvad kohtunikega väga õiguslikes küsimustes, nii ka ühised koolitused, õppepäevad, ühised asjad uurimisasutustega ühendavad. Üks asi on teadmised, mida nende raames saadakse, ka üksteise tundmaõppimine, kolmas asi nende juures on ühises inforuumis olemine. Kui prokurör midagi nõuab, siis läbi niisuguste koolituste on võimalik teadvustada, et prokurör nõuab sellepärast, et. Kui uurijad midagi ei tee, siis saavad ka prokurörid aru, miks nad seda ei tee. Ühiseid täiendkoolitusi ka toimub. Kas neid võiks rohkem toimuda? Jah, võiks rohkem toimuda. Selle nimel oleme me ka koostööd teinud. Siin tuleb ka vaadata kõiki erinevaid tasandeid. Mina olen ise hästi oluliseks pidanud selliseid koolituse vorme nagu prokuröridel ümarlauad – näiteks alaealiste prokuröride ümarlaud. Ma olen hästi oluliseks pidanud ka, et ümarlaval alati oleks ka politsei esindaja, et nad saaksid aru, et kui prokurörid kujundavad mingi seisukoha, siis kust see tuleneb. Me ei saa alati ressursi põhjustel pakkuda seda, et kõik, kes sooviksid, võiksid niisugustel üritustel osaleda. Aga vähemalt oleme me püüdnud tagada seda, et politsei vahejuhtidel oleks tagatud seesama inforuum.

#### **10. Kas ja kui palju prokuröre osaleb näiteks politseiametnike väljaõppes Sisekaitseakadeemias?**

Me oleme püüdnud seda edendada Sisekaitseakadeemiaga, et prokurörid osaleksid väljaõppes. Ka ülikoolidega tervikuna oleme koostööd püüdnud tõhustada. Kas või juba selle mõttega, et me ise tahame endale tööle saada parimaid. Kui hästi spetsiifiliseks minna, siis on ka teatud koolitusi, mis on väga politsei spetsiifilised, olgu need seoses läbirääkimistega, politseiagentide üksustega seotud koolitused, me oleme ka politsei peadirektoriga kokku leppinud, et me saadame neile alati sinna koolitustele ühe prokuröri, et ka vastupidi oleks ka ühine infoväli tagatud.

#### **11. Kuidas suhtute ettepanekusse, et sama piirkonna uurijad ning prokurörid võiksid korrapäraselt kokku saada, et arutada uusi suundi kohtupraktikas, seadusemuudatusi, Riigiprokuratuuri juhiseid, probleemseid kriminaalasju, kuritegevust maakonnas, muid töökorralduslikke küsimusi või kas sellised nõupidamised juba toimuvad ?**

Sellised korrapärased nõupidamised toimuvad, eks need ole piirkondade puhul erinevad. Aga ma võin kohe tuua hea näitena Jõhvi, kes on iganädalasi koosolekuid käivitunud ja rakendanud. Samamoodi Viljandis ja Valgas on niisuguseid nõupidamisi rakendanud.

#### **12. Kas Teie arvates on õige kirjanduses väljatoodud väide, et prokuratuur peamiselt ei sekku politsei tegevusse massikuritegevuse eeluurimisel?**

See on nii ja naa. Siin tekib küsimus, et mida see sekkumine tähendab. Reaalsus on see, et on 32 000 ja peale kuritegu Eestis, me teame, et avastamisprotsent on 65. Mis omakorda tähendab seda, et 17000-18000 asja on pimedad. See küsimuse osas olid ka väga teravad diskussioonid õhus pool aastat tagasi, kus tegelikult oli laiali saadetud ettepanek prokuröridelt ära võtta kohustus neid n.ö pimedaid asju kinnitada. Tunnistan ausalt, et mina ise olin selle vastu ja käisin ka õiguskomisjonis rääkimas, miks ma selle vastu olen. Ma olen selle vastu sellepärast, et selge on see, ma väidan, et Tallinna kesklinna politseiosakonnas tööd tegev prokurör ei pea teadma, kuidas taskuvargused toime on pandud, aga seda, missugused on kuritegevuse tendentsid piirkonnas, kuhu suunas me liigume, mis on need asjad, mis pimedad on; mis on pimedate asjade miinimumstandardid, mis peavad olema tehtud selleks, et. Ja ka veelgi enam, mida ei tohi pimedates asjades teha. Mina ise nimetatud seadusloome muutmise vaidluse käigus võtsin ise põhimõtteliselt välja 20 pimedat asja, suvalised asjad, kapist, et vaadata, mis on nende asjade kvaliteet ja mida me teeme. Ma pean tunnistama, et minu üllatus ei olnud mitte sedapidi suur, et me ei tee midagi, vaid pigem sedapidi, miks me paneme ressursi selliselt. Miks me trükime hirmkallile paberile ilusad fototabelid, miks me kuulame kannatanut üle kolm korda kui see kannatanu ei oska ikka öelda midagi muud kui seda, et telefon tal kontserdil varastati. Riik peaks käituma üks kord kvaliteetselt ja läbimõeldult, riigi jaoks on oluline saada oma info kätte toimunud kuriteo kohta ja omalt poolt teha kõik selleks, et kannatanu saaks oma vara tagasi. Ja kui ei saa seekord, et vähemalt panustada oma ressursid targalt ja mõistlikult, et tagada piltlikult et kannatanu ei satuks järgmine kord varguse ohvriks. Selleks, et vaadata, kuhu me ressursi paneme ja kuidas me võitleme kuritegevusega, kuhu me ei tohiks ressursi panna, selleks peab prokurör olema kursis pimedate asjadega, mis iseenesest oma olemuselt oluliselt ajaressursi ei võta.

Seega juhtimise konkreetsuse aste on väga erinev eri liiki kuritegude puhul. Riigivastase kriminaalasja uurimises peab prokurör olema kursis ka iga ülekuulamise detailiga. Masskuritegevuse puhul ei pea ütlema loomulikult politseile, mida sa kannatanult iga kord küsima pead. Üldistuse aste on hoopis teine. Seal sa saadki öelda, et ma tahan prokurörina, et siin Põhja piirkonnas taskuvaraste puhul me rakendame seda strateegiat. See ongi pimedate asjade juhtimine. Tuhanded asjad võib-olla mahuvad ühe juhise alla.

**13. Kus näete Te kõige suuremaid murekohti praegu prokuratuuri töös eelkõige kohtueelses menetluses? 2015.aastal olete Te välja öelnud, et Te näete kõige suuremaid murekohti mõistliku menetlustähtajaga kriminaalasjade lõpetamises, prokuratuuris seisvate kriminaalmenetluste hulgas, kohtueelse uurimise juhtimise kvaliteedis, konkreetsemalt majanduskuritegude menetluskvaliteedis, perevägivallakuritegude**

## **prioriteetsuse tagamise kohustuses täiendava ressursita ja rahvusvahelise koostöö pidevas kasvus. On nimetatud murekohad aktuaalsed ka 2016.aastal?**

Ma arvan, et enamus on jah ka 2016.aastal aktuaalsed. Lihtsalt pigem teadmiseks, et mõistliku menetlustähtajaga on prokurörid väga tublit tööd teinud. Me oleme 400 asja pealt, mis meil oli poolteist aastat tagasi, kust me alustasime, jõudnud natuke üle 200 asja tasemele, mis tähendab, et me tegelikult oleme 100 protsendi võrra vähendanud mõistliku menetlustähtaja riskiga asjade arvu. Samamoodi on vähenenud kapis olevate kriminaalasjade arv, me oleme suutnud 1000 asja võrra seda arvu vähendada. Majandusasjade puhul meie suund muuta töömetoodikat, strateegiat, et me peame enne hakkama menetlema kui tuleb kannatanu avaldus. Me oleme suutnud alustada oluliselt vähem majandusasju, mis viib tegelikult lõpuks selleni, et need asjad, mida me alustame, need me suudame ka ära menetleda ja ühiskonnale suuremat turvalisust seeläbi pakkuda. Kui ma peaksin tõstma küsimuses nimetatud murekohti ringi, siis ma ütleksin, et mõistliku menetlustähtaja tõstaksin ma 5. kohale. Kapis olevad asjad võiksid jääda sinna 3. kohale edasi, nendega peab tegelema, aga me ei tohi ka koguaeg panustada vanadele asjadele, kuna siis kipuvad uued asjad vanaks minema. Rahvusvaheline koostöö on kindlasti ka oluline. Väikse riigina me peame, eriti raske kuritegevuse puhul vahetut koostööd teema. Rahvusvaheline koostöö peab olema põhimenetluse osa, ei saa olla eraldi menetlusest. Kvaliteet peab jääma vähemalt number 2 kohale, kriminaalmenetlus peab olema kvaliteetne. Kui tänasel päeval küsida, mis on kohal number üks, millega me tegeleme, siis ma arvan, et number üks ongi prioritseerimine, see peaks igal tasandil toimima minema. Prioritseerimine ei tohiks olla midagi sellist, kus tavaprokurör või tavauurija tunneb, et see on midagi sellist veidrat, mida ülemused tahavad. Vaid et nad tajuksid seda, et prioritseerimine on midagi sellist, mida nende töö jaoks on tarvis. Et mida rohkem nad oma mõttes tegelevad prioritseerimisega, seda rohkem nad toodavad ühiskonnale kasu, sest prioritseerimise põhimõte peaks lähtuma sellest, et kui meil on kaks nõupidamist samal ajal, siis me peame tegema mingi valiku. Valik aga ei saa lähtuda sellest, kus ma tahan rohkem olla. Mina olen alati oma valikutes öelnud, et kuna ma olen ametisse nimetamisel öelnud välja, et minu 5 prioriteeti on – lapsed, majandus, rahvusvaheline koostöö, kuritegelik vara ja prokuröri ameti teemad, siis ka oma valikutes üritan ma nimetatud prioriteetidest lähtuda. Näiteks valides mitme koosoleku vahel kui on kaks koosolekut, millest üks sisaldab minu jaoks prioriteeti, siis ma valin selle.

Prioritseerimine piiratud ressursi tingimustes – selle mõttemaailma murdmine, et minu kui prokuröri ülesanne on vaid asi kohtusse saata, see on asi number üks, millega me töötame.

## **Lisa 2. Ekspert-intervjuu Justiitsministeeriumi kantsleri (aastatel 2005-2014 riigi peaprokurör) Norman Aasaga 16. märtsil 2016**

### **1. Kas Teie arvate, et KrMS reformiga oli kohtueelse menetluse juhi rolli panemine prokuratuurile põhjendatud, vajalik või mitte? Mis olid eelmise süsteemi probleemid?**

Jah, ma arvan, et see oli vajalik ja põhjendatud. Need asjad on veidi mitmekihilisemad. Kui ma üritan oma nägemust sest asjast kokku võtta, siis siin on nii Eesti ajalugu taga kui ka rahvusvaheline taust. Tegelikult mis juhtus 90.aastatel oli see, et eriti prokuratuur jooksis paljuski laiali. Punkt kaks oli see, mis on tume seik ka prokuratuuri ajaloos. Kui taasiseseisvumise aeg algas, siis politsei tegelikult oli väga avangardis ehk iseseisvusmeelsus politseis oli tugev. Oma Eesti politsei tekkis ka riigiasutuste kontekstis, vähemalt jõuasutuste kontekstis, ühena esimestest. Prokuratuuris oli asi hoopis teistmoodi, mis eristab meid ka Leedust ja Lätist. Nimelt prokuratuursüsteem allus tunduvalt rohkem Moskvale ja prokuratuuri juhtkonnas oli 90.aastate alguses palju venemeelseid. Tollased poliitikud tajusid seda pärast võimuvahetust väga selgelt, seal oli ka muidugi isiklike konflikte nagu ikka ajalugu täis on. Tegelikult 90.aastate alguses kui toimus suur taasiseseisvumine ja hakati uuesti looma riigi institutsioone, siis prokuratuur selgelt teatud objektiivsetel põhjustel sattus põlu alla on isegi võib-olla vale öelda, aga ilmselgelt prokuratuuris nähti sellist nõukoguliku repressiivaparaadi kehastust ja üks eesmärk oli võimalikult kärpida tema õigusi. See tõi omakorda kaasa selle, et tõesti professionaalses mõttes tugevad prokurörid läksid laiali, kes läks advokaadiks, kes kohtunikuks. Taasiseseisvumise tormide tuules prokuratuur väljus nii õiguslikus mõttes väga väheste pädevustega kui ka tegeliku võimekuse tõttu, kuna need inimesed, kes olid prokuratuuri jäänud, neid oli vähe. Siinjuures ma ei räägi uurimisosakonnast, mis oli vanasti prokuratuuri juures, mis läks keskuurimisbürooks. Kuid prokuratuuril kadus selge link ka uurimisega ära. Tulemus oli see, et prokuratuur oli suhteliselt nõrk, nii õiguslikus kui ka praktilises mõttes. Tagantjärele naljatatakse, et prokuratuuri roll oli justkui olla postkontor, kes võttis politseist tulnud materjali, toimiku sisse ja saatis kohtusse edasi. Esiolgu oli ka nii, et seadus ei nõudnud kohtuistungil prokuröri osavõttu, mistõttu kuni 2000.aastani, väiksemates kohtades oli muidugi kord majas, aga näiteks Tallinnas osales prokurör ainult pooltes kohtuprotsessides. See tähendas seda, et prokuratuuril ei olnud rolli ei kohtueelses menetluses ega ka kohtumenetluses. Ajaloolise võrdlusena Leedus ja Lätis prokuratuur, eriti Leedus, oli väga iseseisvusmeelne, kandis iseseisvusmuudatusi, püüdlusi riigiasutusena eesrinnas. Nii Läti kui Leedu prokuratuurid tulid väga tugevatena välja sellest segadusest. Mõlemad on sisse kirjutatud põhiseadusesse väga tugevate õigustega. See on võrdlus, miks meil läks nii ja neil naa. Eestis

väga selgelt kandvat rolli kandis tol ajal politsei. Aga ajad olid segased, kuritegevus kasvas, jäägid kuhjusid. Järjest rohkem tuli probleeme ja üks hetk sai selgeks see, et midagi tuleb muuta. 90.aastate teises pooles hakatakse tasapisi prokuratuurile õigusi juurde andma, kuna vajadus selleks oli olemas. Murrangukoht oli uue menetlusseaduse vastuvõtmine, mille puhul küsimus ei olnudki niivõrd prokuratuuris kui tegelikult kogu selle süsteemi muutmises. Kaks suurt muutust, mis menetlusseaduses oli – üks oli üleminek võistlevale kohtuprotsessile, mis oli senisest tunduvalt keerulisem, ja teiseks erinevad alternatiivsed teed, mille kaudu on kriminaalmenetlust võimalik lahendada. Vanasti oli lihtne, kuna oli üks protsess, ei olnud vaja palju otsustada. Kokkuleppemenetlus tuli muidugi juba 1996.aastal. Leiti, et kindlasti on vaja mingisugust asutust, kes selektsiooniprotsessi teeks. Teiseks kuna kogu raskus kandus pigem kohtumenetlusele, siis leiti, et eraldatud kohtueelne menetlus tekitab omakorda probleeme - et uurimisasutus oma huvidest lähtuvalt uurib asja ära ja saadab toimiku prokuratuuri ja prokuratuur peaks asja kohtusse saatma. Leiti, et need asjad peab ühendama. Paratamatult ainuke asutus, keda oli võimalik panna kriminaalmenetluse juurde algusest lõpuni, oli prokuratuur, kuna kohus ei ole kriminaalmenetluse juures alguses, politsei ei ole lõpus. Prokuratuurile sai laiendada seda pädevust. Iseenesest see funktsioon, et tegelikult ka kogu kohtueelne menetlus peaks töötama eesmärgil, et see asi hiljem ka kohtus vett peaks ja võimalikult mõistlikult läbi läheks, on iseenesest õige. See, mis juhtus ja mis aeg-ajalt ka siiani eelkõige politsei suhtlemist määrab on see, kas seadusesse kirja panna, et prokuratuur juhib kohtueelset menetlust või mitte. See mõistemäng tekitas paraja segaduse. Seal oli ka teine tagamaa – jälitustegevus. Varem prokuratuur jälitustegevust peaaegu ei puutunudki. Politsei sai käia toona otse veel halduskohtus erinevaid lubasid taotlemas. Prokuratuur ei teadnudki, et kriminaalasjas jälitust tehakse. See oli teine asi, politsei senini esoteerilisse ja nende omasse peetavasse valdkonda kõrvalise agendi sissetoomine tundus jube probleemne politsei jaoks. Need olid kaks teemat, mille menetlusseadusesse sissetoomine politsei jaoks vähemalt probleeme tekitas. Iseenesest neil ei olnud midagi selle vastu, et prokuratuur ütleb, milliseid tõendeid on vaja, et asi kohtus edukas oleks, kuid politseid häiris see, et see seaduses on kirjas. Ja teiseks siis jälitustegevus. Justiitsministeeriumi poolt vaadates prokuratuuri juhtiv roll kirjutati sisse alles parlamendis, eelnõu läks parlamenti nii, et seda sätet sees veel ei olnud. Tohtu vaidluste käigus tuli see norm parlamendis – KrMS § 30. Mingi hetk oli suhteliselt suur vastuseis selle ühe normi üle. Politseil seadustiku vastu midagi ei olnud, lihtsalt see üks lause – prokuratuur juhib. Öeldi, et prokurörid pole ise uurinudki, et kuidas nad midagi teavad, mida nad oskavad seal teha. Vastuväide oli see, et ega ka ükski politseinik ei ole kohtus käinud, eriti uue menetluse ajal. Prokuröril peab olema võimalik öelda kui ta tahab, millist tõendit tal vaja on ilma, et politseinik ütleks, et kes sa oled, et sa seda ütled. Eks ta mingis mõttes oli

Justiitsministeeriumi poolt vaadates sümboolne norm ühest küljest, aga see suruti väga selgelt seadustikku sisse. Seal oli toona ka teine probleem, nimelt kuivõrd prokuratuur oli valmis rolli aduma ja üle võtma. See oli ka selge torge prokuratuurile, et Te peate selleks valmis olema. Seega selle normi üle oli sellist teatud võimuvõitlust päris palju.

Kui seadus vastu võeti, siis politsei juhtkonnas ma sageli kohtasin suhtumist, et tulge ja juhtige, et me ei tee enam midagi. Mina oli sel ajal just peaprokuröriks saanud. Kuid ma ütlen, et see oli pigem sõnade tasandil, ega ma tavalisel töötasandil väga palju sellist suhtumist ei näinud. Kui tulla nüüd edasi, siis tegelikult võtmesõna on ikkagi koostöö. See, et seaduse menetluse osas tunded lakke aeti, see mingis mõttes oli vajalik, et prokuratuur selle rolli üle võtaks. Sest kui me vaatame hilisemat 10 aastat või rohkem pärast KrMS vastuvõtmist, siis sõltumata sellest, kas see konkreetne paragrahv seadustikus sees oleks olnud või mitte, on selge see, et prokuratuuri tähtsus ja vastutus tunduvalt tõusis KrMS vastuvõtmisega. Selle üle ei saa vaielda. See norm kas on või ei ole, see tänast tulemust ei oleks väga mõjutanud. See oli toona pigem sümboolne. Selle taustaks oli Saksamaa vastav seadus. Ka Saksamaal on prokuratuur eeluurimise juht või härra. Sealt see alguse sai. Olles toona pigem seda toetajate leeri, et juhtiv roll tuleks kindlasti seaduse tasandile kirja panna, siis hiljem ma olen olnud sellisel seisukohal, et omal ajal ja kohas see võis olla vajalik märgilise muudatusena, aga praktikas on selgelt vaja koostööd ja usaldust. Seda ma isiklikult kogesin mõni aeg hiljem pärast KrMS vastuvõtmist kui ma käisin Ameerikas. Ameerikas on lähtuvalt õigussüsteemi eripärast niimoodi, et prokuratuuri ja politsei vahel formaalses mõttes ei ole mingisugust sidet. Ühel ei ole võimalik teisele midagi öelda ja teisel esimesele. Samas rääkides erinevate osapooltega, oli signaal järgmine - ilma koostööta me ei jõua kumbki kuhugi, sõltumata sellest, mis seaduses kirjas on. Tegelikult see ongi võtmesõna – koostöö, sõltumata sellest, mis on seaduses kirjas.

**2. Kuhu me jõudnud oleme? Üle 10 aasta on KrMS jõustumisest möödas. Kas Teie arvate, et mõttemall prokuröride seas on muutunud, st kas prokurörid on tulnud välja järelevalvaja rollist ja asunud aktiivse juhi rolli? Te olete 2009.aastal Politseilehele kirjutatud artiklis öelnud, et prokuratuuris on olemas arusaam, mida prokuröridelt nõutakse kui eeluurimise juhilt.**

Vastus on ka natuke seal olemas. See sõltub kahest asjast - prokurörist ja tema töökoormusest. Tegelikult on kindlasti kriminaalasju, mis isegi ei ole menetlusseaduse loogikaga või mõttega vastuolus, kus prokurör näebki toimikut esimest korda siis, kui politsei saadab toimiku prokuratuuri. Need on lihtsad asjad, kus prokuröri juhendamist ei olegi vaja. Kogenud uurijal polegi selles asjas vaja prokuröri juhendamist kui pole vaja kedagi vahi alla võtta või läbiotsima

minna. Asi laheneb ka ära kokkuleppemenetlusega, nendes asjades polegi väga vaja tohutut üldmenetlust planeerida. Ma arvan, et see on täiesti mõistlik. KrMS mõte ei olegi see, et igas üksikus asjas prokurör käiks ja juhendaks uurijat, kes on justkui pimedusega löödud, ei oska sinna ega tänna astuda. Menetlusseaduses on ka tegelikult teine paragrahv, mis ütleb, et uurimisasutus on iseseisev niikaua kui prokurör ei sekku nende tegevusse, st et kui pole seaduse järgi vaja kas kohtu või prokuröri luba mingiks toiminguks. See teatud oma vastutus uurijatel selgelt ikkagi on. Tullles nüüd praktika juurde, siis ma arvan niimoodi, et see sõltub nendest kriminaalasjadest, kus on rohkem prokuröri vaja või kus prokuröri niipalju vaja ei ole. Näiteks võtame korrupsiooniasjad, seal on muidugi peamine koostööpartner ka kaitsepolitsei, kes on alati olnud suhteliselt tugev. Kaitsepolitseid on eristanud tavapolitseist või keskkriminaalpolitseist see, et neid huvitab ja nemad ka teavad, mis toimub kohtus. Põhjus on see, et neil on kriminaalasju vähem ja seetõttu neil on ka rohkem võimalust panustada. Kaitsepolitsei uurijad on sageli kohtumenetluse käigus kohtus kohal vaatamas, mis asjast saab. Nende kogemus on seetõttu ka suurem selles osas, mida prokurör kohtus vajab. Vaatamata sellele on korrupsiooniasjades prokurör algusest peale alati ligi. Nendes asjades on kaks probleemi, materiaalõiguslikult on alati jube segane, mis see asi siis on, kas on altkäemaks või mitte. Rääkimata jälitustegevusest, kus prokurör peab juures olema. Korrupsiooniasjades ilma prokuröri heakskiiduta ei alustata ka ühtegi asja. Ei ole nii, et kaitsepolitsei tuleb prokuröri juurde ja ütleb, et eelmisel nädalal alustasime me ühe korrupsiooni kriminaalasja, et mis Sa arvad sellest. See oli välistatud.

On ka teist tüüpi asju, kus pigem on esiplaanil klassikaline kriminalistika, näiteks isikuvastased kuriteod, mis on täiesti eraldi teadusdistsipliin, omaette menetlustaktikaga seotud. Ei saagi eeldada, et prokurör tuleks ja ütleks uurijale, kuidas või millisel ukselingilt sõrmejälgi võtta või kust leida DNA-d. See on teadmine, mida peavad uurijad omama. Lõpuks sinna äärmusesse jäävadki masskuritegevus, kus probleeme on palju ja uurijad vajaksid rohkem prokuröri abi, kuid kus kellelgi ei ole aega. Kas me nüüd nimetame seda juhtimiseks või mitte, see on hoopis omaette küsimus. Kui juhtimise mõiste ümber seda tööd käiata, siis jõuabki ilmselt järeldusele, et ega ta ei juhi üldjuhul mitte seda uurimist. Aga kui prokuröri juhi rolli mõtestada selliselt, et prokurör kui juht lõpuks otsustab, kuidas ja mis viisil kriminaalasi lahenduse saab, mida on tal vaja kohtusse minemiseks. Siis ma ütlen, et prokuröril on kõik võimalused juhtimiseks olemas.

**3. Kas Te arvate, et prokuratuuri ja uurimisasutuste ülesannete ja rollide jaotus on praegu toimiv või mitte või on seal veel arenguruumi?**

Ma arvan seda, et kui me räägime puhtalt teoreetilises mõttes või seaduslikust konstruktsioonist, siis kõik on okei. Võimalused ja vajadus on täna olemas – prokuratuuril on vaja hoobasid, et mõjutada eeluurimise käiku. Kas ta neid kasutab või mitte, see on teine küsimus. Kui küsida, kas prokuratuur teeb seda alati piisavalt, et kas politsei tunneb alati positiivset kiiret ja mõjusat juhtimist, siis vastus on ilmselt ei. Aga seal on teised probleemid, see ei ole seaduse küsimus, vaid ressursiprobleemid, küsimus inimestest. Kui küsida, milline teistsugune süsteem tänases Eesti kriminaalmenetluse süsteemis võiks toimida, siis ma ütlen, et sellist ei ole. Et vähendada prokuröri pädevusi uurimisasutuse suhtes. Iseenesest juhtimise paragrahvi võime me seadusest välja jätta, sellest ei muutu tõenäoliselt mitte midagi. Soomes on näiteks politseil rohkem iseseisvust ja pädevust, ent kui rääkida soomlastega, siis selge vastus on ka see, et politsei on neil väga professionaalne. Politsei väga palju teab ja mõjutab seda, mis toimub kohtus. Prokuröri roll on piiratud, politsei roll suurem. Eestis seda süsteemis sisse viia oleks keeruline, kuna Eestis uurimisasutused ei ole valmis üle võtma rolli kohtumenetlust rohkem kujundada.

Ja veel, menetlusseadus ikkagi rõhub lõppkokkuvõttes sellele tõdemusele, et koostööd tuleb teha. See sõltub aga väga palju juhtkonnast, konkreetsetest inimestest, aga menetlusseadus seda ei välista.

#### **4. Kuidas Teie hindate uurimisasutuste ja prokuratuuri vahelist koostööd üldiselt? Millised on põhilised probleemid?**

Raske on üldistada. Seal on kindlasti nii ja naapidi kriitikat. Tõenäoliselt mingites asjades politsei ootused prokuratuurile on teatud osas kõrgemad, prokuratuur täna alati ei suuda nendele ootustele vastata. See on seotud töökoormusega, prokuratuuril ei ole aega. Teine, mis ma tunnetuslikult tunnen, mis lõppkokkuvõttes ei olegi halb on see, et politsei on tunduvalt riskijulgem erinevaid asju katsemaks, prokurör pigem vähem. Loomupärane alalhoidlikkus kriminaalmenetlustes eksperimenteerimise eest on prokuröridele omane ja ka mõistlik. Prokurörid peavad mingit filtrirolli omama. Veel kui aeg-ajalt uurimine jooksis ummikusse, siis oli uurimisasutustel alateadlik soov, et prokurör ütleks, mis nüüd edasi teha. Samas prokurör võib-olla ka ei teadnud, mis edasi. Sellises olukorras võib tekkida sellist vastutamatus, et kui prokurör ka ei tea, mida teha, siis öeldakse, et ei olegi siis midagi teha ja ei tehtagi midagi.

Mida tuleb veel öelda, on ka see, mis on juhtkondade tasandil kooskõlastamata jäänud, et prokuratuuri ja uurimisasutuste jaoks on tähtsad erinevad asjad, mistõttu ootused on erinevad. Eriti olukorras, kus uurija on mütanud nädal aega, ei ole maganud, on saanud millelegi olulisele

jälile, prokurör ütleb, et mul ei ole aega. Ma pean kaks päeva kohtus olema, tule siis. See võib väga häirivalt mõjuda politseile.

Teiselt poolt vaadata, mis prokuratuuri huvitab, mis need etteheited on. Siis aeg-ajalt ma olen kuulnud, et prokuröri häirib, et mõningas kontekstis politsei teadlikult või alateadlikult läheb selle paragrahvi taha, et prokurör juhib ja ma ei peagi midagi siin eriti mõtlema või tegema. Seda räägivad eriti vanema põlvkondade prokurörid, noortel pole nagu seda võrdlust ees. Seal on ka teine asi, mida tuuakse sageli välja, on see, et prefektuurides häid, hea haridusega ja kogemusega uurijaid ei olegi väga palju alles, neid erinevatel põhjustel jääb ka vähemaks. See on olnud ka asi, mida ma ise olen natuke mõelnud, mis on süsteemseks veaks osutunud. Asjaolu, et uus süsteem on teatud mõttelaiskuse või vastutustunde puudumise toonud politseile kaasa. Samas ma ei tea, mis oleks see parem süsteem või mis aitaks politsei vastutust tõsta. Kuhu me selle vastutuse siis paneme? Teiste riikide näiteid saab siin tuua – Ameerikas on koostöö tähtis, siiski mis on osutunud probleemiks on see, et edukust mõõdetakse siiski teatud kontekstis erinevate näitajate järgi. Politsei jaoks on oluline kahtlustatava arreteerimine, sellega loetakse punkt kirja saanuks. Aga prokuratuuri jaoks on oluline süüdimõistev kohtuotsus. Seal aeg-ajalt tekib teistmoodi vastuolu, politsei tahab kiiresti välja minna, teha suure aktsiooni, võtta kahtlustatava kinni. Aga minu mõttekäik algas sealt – kuidas süsteemi Eestis oleks võimalik muuta, et politsei sisemist vastutustunnet suurendada, seda on raske öelda, ma ei tea, missugune seadusemuudatus siin kaasa aitaks. Selge on see, et KrMS kui terviku ideoloogia on, et kriminaalmenetlus lõpeb kohtuotsusega, mille poole kogu kriminaalmenetlus läheb. Tõenäoliselt saab seal olla see küsimus, kas on kahtlustatav või ei ole. Kuigi teistpidi tundub, et ega vähemalt avalikkuse ees on pilt õiglasem. Siiski eeldatakse, et kui kahtlustatavat üldse ei teata, siis on uurimise osas probleeme olnud. Kui kohtus õigeks läheb või kohtus midagi valesti läheb, siis see on selgelt prokuratuuri probleem. Toon mõningad markantsed näited, mis aitavad seda peegeldada. Näiteks Narva Varvara juhtum. Prokuratuuril on seal vähe teha, muidugi kõik jälitusload, mis on vaja anda, ka antakse. Aga öelda seda, keda tuleks küsitleda, kuhu tuleks inimesi valvama panna, seda saabki ainult politsei meeskonnatööna teha. See on protsessi faas, kus juriidiliselt ei ole üldjuhul midagi keerulist. Tegemist on väga raske kuriteoga, kus jälitusload kindlasti antakse, kuna ei ole raskemat kuritegu. Prokuröri jaoks on see ühelt poolt lihtne - juriidiliselt on kõik selge. Aga samas, on jube raske, kuna juriidikast ei sõltu selles faasis eriti midagi. Avalikkuse ees küsimus oli pigem politsei au pihta käiv kurjategija avastada. Selle kaasuse raskuspunkt pandi avalikkuse silmis õigesse kohta. Ma ei välista, et kui kunagi hakatakse vastutajat otsima, siis teoreetiliselt võib tekkida soov üksteise peale süüid ajada, kes

vastutab selle eest. Siiski ma arvan, et avalikkus tajub seda vastutuse piiri üsna selgelt selle kaasuse puhul.

##### **5. Kuidas uurimisasutuste ja prokuratuuri vahelist koostööd efektiivsemaks muuta?**

Ühest küljest on see väga lihtne küsimus, teiselt poolt on väga raske sellele küsimusele vastata. On lihtsaid asju, aga sellest ei ole mõtet rääkida – vastastikune huvi jne. Organisatsiooni vaates aga see, et eelkõige juhid, ülevalt keskastme juhtidena välja, peavad kujundama organisatsiooni selliselt, et koostöö oleks hinnatud ja eesmärgid oleksid ühtsed mõlema jaoks. Seda tavauurija või tavaprokurör ise ei saa alati teha. See oli üks asi, mille ma arvan, et me tegelikult mingis vaates saime käima. Vähemalt saime fundamentaalsed probleemid kõrvaldada aastal 2005 kui oli esimene suur siseministri ja justiitsministri, politsei peadirektori ja peaprokuröri kohtumine, kus panime paika prioriteedid, mis meie jaoks on olulised. Hiljem seda asutuste tasandil täpsustati. Selles osas ma ütlen, et oli paremaid ja halvemaid aegu. Aga üldiselt see, mida me lugesime töövõiduks prokuratuuris loeti töövõiduks ka politseis. Aeg-ajalt tekkis seal mingeid sopistusi. Aga oluline ongi ühed prioriteedid ja veel, koostöö peab juhtide tasandil olema väärtustatud. Teine külg on pigem micromanagement level, mis on rohkem tavamõistes koostöö taga.

##### **6. Intervjuu alguses kui ma selgitasin oma magistritöö teema valikut, ütlesite Te, et politsei tasandil eeluurimise juhtimise ja vastutuse teema tekitab küsimusi, aga prokuratuuri tasandil mitte, mida Te sellega silmas pidasite?**

Minu isiklik kogemus on see, et sellised küsimused – mida eeluurimise juhtimine selle §-i mõttes tähendab ja kui palju juhitakse, tulevad rohkem politseist kui prokuratuurist seest. Tõenäoliselt prokuratuur ja prokurörid ei tegele selle küsimusega sellisel määral või vähemalt, mis on väga inimlik, ju nad ei näe seal niipalju probleeme nagu nad ei juhiks eeluurimist. Teatud probleeme julgevad teadvustada ja neist kõvasti rääkida pigem uurimisasutused, kes tunnevad juhtimisest puudu või leiavad, et see rollijaotuse ümberdefineerimine oli ennatlik või mittevajalik. Prokuratuuri enda jaoks, ma olen märganud, et see küsimus ei vaeva tavaprokuröri, vaid pigem see vaevabki prokuratuuri juhte. Küsimus sellest, kuidas vastata nendele ootustele ja mida tegelikult seda juhtimise alla mõtleme? Minu artikkel Politseilehele 2009.aastal oli üks esmakordseid kohti, kus ma üritasin selgitada, mida prokuratuur selle juhtimise all mõtleb. See pole arusaam, et iga jalgrattavarguse juures prokurör tuleb ja näitab, mis pole ka võimalik, arvestades seda, kui vähe prokuröre on.

### **Lisa 3. Küsimused prokuröridele teemal prokuratuuri ja uurimisasutuse rollide jaotus kohtueelses menetluses**

Austatud uuritav!

Käesolev küsimustik aitab uurida, missugused on prokuröri ametikohustusi täitvate ametnike arvamus, seisukohad prokuratuuri ja uurimisasutuse rollide jaotusest ning koostööst kohtueelses menetluses. Antud küsimustik on üks osa magistritööst teemal prokuratuuri ja uurimisasutuse rollide jaotus kohtueelses menetluses. Magistritöös analüüsin ma käesoleval ajal kehtivat tööjaotust, kus prokuratuur juhib kohtueelset kriminaalmenetlust selles valguses, kas nimetatud rollijaotus on ennast õigustanud.

Rõhutan, et küsimustikule vastamine on vabatahtlik ning anonüümne. Kinnitan, et uuringu vastuseid ei avalikustata viisil, mis lubab neid seostada konkreetse ametnikuga.

Juhul, kui Teil tekib küsimusi või soovite saada tagasisidet uurimuse kohta, siis palun võtke ühendust uuringu läbiviijaga allpool toodud kontaktandmete kaudu. Samuti saate oma tagasiside tuua välja uuringu lõpus.

Kõigile küsimustele vastamine ei ole kohustuslik, seega kui Te mõnele küsimusele ei soovi vastata, võite küsimuse vahele jätta. Loodan väga Teie aktiivsele kaasabile!

Merilin Rätt, üliõpilane õigusteaduse erialal

Tartu Ülikooli õigusteaduskond

merilinratt@gmail.com

1. Kui kaua olete Te prokurörina töötanud ning millist liiki kuritegude menetlemisega Te peamiselt käesoleval ajal kokku puutute?
2. Kas kohtueelse menetluse juhi rolli panemine prokuratuurile oli kriminaalmenetluse seadustiku (edaspidi KrMS) jõustumisega 2004. aastal Teie isikliku arvamuse kohaselt:
  - Põhjendatud/vajalik või mitte? Palun oma vastust põhjendada.
3. Mis olid endise süsteemi (eeluurimise korraldus Eesti taasiseseisvumisest kuni KrMS jõustumiseni) eelised, mis kitsaskohad ning põhiprobleemid? Miks Teie arvamuse

- kohaselt oli tarvis sel ajal kehtivat süsteemi muuta, andes eeluurimise juhi ülesanded prokuratuurile?
4. Kas politsei ja prokuratuuri vaheline rollide ja ülesannete jaotus kohtueelsel uurimisel praegusel kujul Teie seisukohast on:
    - Hästi toimiv
    - Üsna hästi korraldatud
    - On pigem väikeste puudustega
    - Vajab kindlasti veel muutmist
    - Ei sobi absoluutselt.
  5. Palun põhjendage oma eelmises küsimuses tehtud valikut.
  6. Kui Te leiate, et praegusel kujul eeluurimise süsteem ei ole sobiv, siis missugune süsteem oleks Teie arvamuse kohaselt hästi toimiv ja miks?
  7. Kas kohtueelse uurimise kvaliteet on Teie arvamuse kohaselt seoses juhtimise allutamisega prokuratuurile tõusnud või mitte?
  8. Kas KrMS reformiga on Teie arvamuse kohaselt osa vastutust uurijatelt ära võetud, kuna eeluurimise juht on kehtiva seaduse järgi prokurör, kes peab tagama eeluurimise seaduslikkuse ja tulemuslikkuse või vastutab uurija endiselt tema menetluses olevate kriminaalasjade eest, kuid prokuröri asi on teda rohkem kontrollida?
  9. Kas teie arvamuse kohaselt on prokuröride töömaht peale KrMS jõustumist suurenenud või vähenenud?
  10. Kas prokuratuuril on tänasel päeval vajalik ressurss KrMS toodud funktsioonide/ülesannete täitmiseks ?
  11. Kas tänases Eestis võib rääkida politsei olulisest domineerimisest eeluurimises?
  12. Kas Teie arvates on õige väide, et prokurör ei sekku politsei tegevusse massikuritegevuse eeluurimisel (näiteks poevargused ja liiklusdeliktid), samas aga toimub eeluurimine peaaegu eranditult prokuratuuri juhtimisel raskete kuritegude (näiteks mõrv, tapmine) puhul?
  13. Missugusel moel toimub prokuröri teavitamine uurimisasutuse poolt alustatud kriminaalmenetlustest? Isiku kahtlustatavana kinnipidamisel on prokuröri teavitamine

kohustuslik, kuid kuidas toimub muude uurimisasutuse poolt alustatud kriminaalasjadest teavitamine, kus kedagi kohe menetluse algperioodil kahtlustatavana kinni ei peeta?

14. Kas Teie arvates peaksid uurijad teavitama prokuröri kõigist alustatud kriminaalasjadest või peaks teavitamine olenema toimepandud kuriteost (näiteks võimalik avalikkuse huvi kriminaalasja lahendamise vastu)? Missugusel viisil peaks prokuröri teavitamine toimuma (suuliselt, e-kirja teel, ametlikult kirjaliku teatise edastamisega prokuratuuri)?
15. Kui palju kriminaalmenetlusi on reeglina Teie järelevalve all ning kui paljude menetluste põhiolemusest/probleemidest olete Te teadlik enne seda, kui kriminaalasja toimik jõuab prokuratuuri?
16. Mis ajahetkel kaasatakse Teid reeglina menetlusse, kas:
  - Enne isiku kahtlustatavaks muutmist
  - Pärast isiku kahtlustatavaks muutmist
  - Enne kohtueelse menetluse kokkuvõtte saatmist
  - Kohtueelse menetluse kokkuvõtte saabumisega prokuratuuri.
17. Kas Te olete kohtueelse menetluse käigus iseseisvalt menetlustoiminguid läbi viinud?
  - Jah
  - Ei
18. Kui eelmise küsimus vastus oli jah – siis missuguseid menetlustoiminguid? Miks olete Te ise menetlustoimingu läbi viinud ja mitte toimikut uurimisasutusse täiendava toimingu tegemise korraldusega (andes selleks näiteks tähtaja) tagasi saatnud?
19. Kas olete osalenud uurija poolt läbiviidavatel menetlustoimingutel?
  - Jah
  - Ei
20. Kui eelmise küsimus vastus oli jah, siis kelle initsiatiivil on Teid menetlustoiminguusse kaasatud?
21. Mis on olnud Teie panus menetlustoimingu? Kas olete kunagi sekkunud uurija poolt läbiviidava menetlustoimingu käiku?

22. Missugustel menetlustoimingutel olete Te osalenud?
23. Kas Te arvate, et uurijad peaksid raskemate sündmuskohtade puhul (nt rasked isikuvastased süüteod, varavastased süüteod) prokuröre sündmuskohtadele rohkem kaasa võtma? Missugune oleks kasutegur sellisel juhul prokuröridele ja kas see oleks reaalne (st ka praktikas teostatav) prokuröride töökoormuse juures, arvestades, et sellised sündmuskohad võivad tulla ette töövälisel ajal, nädalavahetustel, riigipühadel?
24. Missugusel viisil toimub suhtlus uurijatega?
25. Kas uurijatele antud korraldused on ametlikus vormis või antakse uurijatele ka suulisi, e-kirja teel korraldusi seoses konkreetsete kriminaalasjade kohtueelse menetluse läbiviimisega?
26. Kui tihti uurijad helistavad (kirjutavad e-kirju) Teile kriminaalasja kohtueelse menetlemise küsimustes?
27. Kas Teie hinnangul toimub kohtueelse menetluse käigus piisavalt tihti uurijatega n-ö „näost näkku“ kohtumisi konkreetse kriminaalasja menetluse käigu/ kulgemise osas, menetlusotsuste osas?
28. Kui palju räägib prokurör kaasa konkreetse kriminaalasja raames planeeritavate menetlustoimingute läbiviimise järjekorra osas?
29. Kui tihti uurijad ja prokurörid vaidlevad/arutlevad omavahel konkreetse kriminaalmenetluse kesksetes õiguslikes küsimustes (näiteks kvalifikatsiooni osas) ?
30. Kas Te olete kohtueelse menetluse käigus tühistanud või muutnud uurimisasutuse määrusi? Kui vastus küsimusele on jah, siis mis on olnud selle põhjus (puudulik motiveerimine, seadusega vastuolu)?
31. Kas Te olete kõrvaldanud uurimisasutuse ametniku kriminaalmenetlusest? Kui see on olnud nii, siis mis on olnud selle põhjus ?
32. Kas Teie arvates uurijad näitavad kriminaalasja edasise saatuse vastu huvi üles (jätkavad prokuröridega suhtlemist) ka peale toimiku ja menetluse kokkuvõtte edastamist prokuratuuri?
33. Kui suur osa uurijatest osaleb nende poolt menetletud (lõpuleviidud) kriminaalasjade kohtuistungitel üldmenetluste asjades? Kas Teie arvates oleks vajalik, et uurija kohtuistungitel osaleks ja kui, siis miks ?

34. Kas Te annate uurijale kriminaaltoimiku laekumisel prokuratuuri ise omal initsiatiivil tagasisidet tõendite kogumise ja vormistamise osas, edasi tehtavate menetlusotsuste osas (missuguses menetluses kriminaalasja edasi menetletakse)?
35. Missugused on Teie seisukohalt suurimad puudused uurijate töös, milliseid etteheiteid teeksite uurijatele?
36. Missugused on Teie arvates uurijate teadmised kohtueelsest menetlusest ja kohtupraktikast?
37. Kas Teie arvates tõstaks uurijate sellekohane täiendamine tõendite kogumise ja õigusemõistmise kvaliteeti?
38. Kuidas suhtute prokuröride ja uurijate ühistesse täiendkoolitustesse?
39. Missugused on Teie arvates prokuröride teadmised kriminalistikast, uurimis- ja jälitustaktikatest käesoleval ajal?
40. Kuidas hindate prokuröride oskusi ülekuulamiste läbiviimisel ja erinevate ülekuulamistaktikate kasutamisel kohtueelses menetluses?
41. Kuidas suhtute ettepanekusse, et sama piirkonna uurijad ning prokurörid võiksid näiteks kord kuus kokku saada, et arutada uusi suundi kohtupraktikas, seadusemuudatusi, Riigiprokuratuuri juhiseid, probleemseid kriminaalasju, kuritegevust maakonnas, muid töökorralduslikke küsimusi? Kas Te arvate, et selline koosolek oleks vajalik ja ka praktiliselt teostatav?
42. Kuidas hindate Te koostööd uurijatega üldiselt? Millised on Teie seisukohalt suurimad puudused prokuröride ja uurijate vahelises koostöös?
43. Mida tuleks teha, et muuta uurijate ja prokuröride vaheline koostöö efektiivsemaks ?
44. Palun viimaseks tuua omapoolsed märkused, tähelepanekud.

## **Lisa 4. Küsimused politseiuurijatele teemal prokuratuuri ja uurimisasutuse rollide jaotus kohtueelses menetluses**

Austatud uuritav!

Käesolev küsimustik aitab uurida, missugused on uurija ametikohustusi täitvate ametnike arvamus, seisukohad prokuratuuri ja uurimisasutuse rollide jaotusest ning koostööst kohtueelses menetluses. Antud küsimustik on üks osa magistritööst teemal prokuratuuri ja uurimisasutuse rollide jaotus kohtueelses menetluses. Magistritöös analüüsin ma käesoleval ajal kehtivat tööjaotust, kus prokuratuur juhib kohtueelset kriminaalmenetlust selles valguses, kas nimetatud rollijaotus on ennast õigustanud.

Rõhutan, et küsimustikule vastamine on vabatahtlik ning anonüümne. Kinnitan, et uuringu vastuseid ei avalikustata viisil, mis võimaldab neid seostada konkreetse ametnikuga. Märgin veel ära, et olen 14.03.2016 Politsei- ja Piirivalveameti uurimistööde kooskõlastamise komisjonilt saanud käesoleva uuringu läbiviimiseks loa (14.03.2016 nr 1.1-14/114-4).

Juhul, kui Teil tekib küsimusi või soovite saada tagasisidet uurimuse kohta, siis palun võtke ühendust uuringu läbiviijaga allpool toodud kontaktandmete kaudu. Samuti saate oma tagasiside tuua välja uuringu lõpus.

Kõigile küsimustele vastamine ei ole kohustuslik, seega kui Te mõnele küsimusele ei soovi või ei oska vastata, võite küsimuse vahele jätta. Loodan väga Teie aktiivsele kaasabile!

Merilin Rätt, üliõpilane õigusteaduse erialal

Tartu Ülikooli õigusteaduskond

merilinratt@gmail.com

1. Kui kaua olete Te uurijana töötanud ja millist liiki kuritegude menetlemisega Te peamiselt käesoleval ajal kokku puutute?
2. Kas kohtueelse menetluse juhi rolli panemine prokuratuurile oli kriminaalmenetluse seadustiku jõustumisega 2004.aastal Teie isikliku arvamuse kohaselt põhjendatud, vajalik või mitte? Palun oma vastust põhjendada.

3. Mis olid endise süsteemi (eeluurimise korraldus Eesti taasiseseisvumisest kuni KrMS jõustumiseni) eelised, kitsaskohad või põhiprobleemid? Miks Teie arvamuse kohaselt oli tarvis sel ajal kehtivat süsteemi muuta, andes eeluurimise juhi ülesanded prokuratuurile?
4. Kas politsei ja prokuratuuri vaheline rollide ja ülesannete jaotus kohtueelsel uurimisel praegusel kujul Teie seisukohast on:
  - Hästi toimiv
  - Üsna hästi korraldatud
  - On pigem väikeste puudustega
  - Vajab kindlasti veel muutmist
  - Ei sobi absoluutselt
5. Palun põhjendage eelmises küsimuses tehtud valikut.
6. Kui Te leiate, et praegusel kujul eeluurimise süsteem ei ole sobiv, siis missugune süsteem oleks Teie arvamuse kohaselt hästi toimiv ja miks?
7. Kas kohtueelse uurimise kvaliteet on Teie arvamuse kohaselt seoses juhtimise allumisega prokuratuurile muutunud paremaks?
8. Kas Teie arvamuse kohaselt on prokuratuuril tänasel päeval vajalik ressursid KrMS toodud funktsioonide/pädevuse täitmiseks?
9. Kas Teie arvates on õige väide, et prokurör ei sekku politsei tegevusse massikuritegevuse eeluurimisel (näiteks poevargused ja liiklusdeliktid), samas aga toimub eeluurimine peaaegu eranditult prokuratuuri juhtimisel nn kapitaaldeliktide (mõrv, tapmine) puhul?
10. Missugusel moel toimub prokuröri teavitamine uurimisasutuse poolt alustatud kriminaalmenetlustest? Isiku kahtlustatavana kinnipidamisel on prokuröri teavitamine kohustuslik, kuid kuidas toimub muude uurimisasutuse poolt alustatud kriminaalajadest teavitamine, kus kedagi kohe menetluse algperioodil kahtlustatavana kinni ei peeta?

11. Kas Teie arvates peaksid uurijad teavitama prokuröri kõigist alustatud kriminaalasjadest või peaks teavitamine olenema toimepandud kuriteost (näiteks võimalik avalikkuse huvi kriminaalasja lahendamise vastu)?
12. Missugusel viisil peaks prokuröri teavitamine toimuma (suuliselt, e-kirja teel, ametlikult kirjaliku teatise edastamisega prokuratuuri)?
13. Kui palju kriminaalmenetlusi on reeglina Teie menetluses?
14. Kui paljude menetluste põhiollemusest/probleemidest on prokurör teadlik enne seda, kui kriminaalasja toimik jõuab prokuratuuri?
15. Mis ajahetkel kaasatakse prokurör reeglina menetlusse, kas:
  - Enne isiku kahtlustatavaks muutmist
  - Pärast isiku kahtlustatavaks muutmist
  - Enne kohtueelse menetluse kokkuvõtte saatmist
  - Kohtueelse menetluse kokkuvõtte saamisega.
16. Kas prokurör on osalenud Teie poolt läbiviidavatel menetlustoimingutel?
  - Jah
  - Ei
17. Kui eelmise küsimuse vastus oli jah, siis kelle initsiatiivil on prokurör menetlustoimingusse kaasatud?
18. Mis on olnud prokuröri panus menetlustoimingusse? Kas prokurör on kunagi sekkunud Teie poolt läbiviidava menetlustoimingu käiku?
19. Kas Te arvate, et uurijad peaksid raskemate sündmuskohtade puhul (nt rasked isikuvastased süüteod, varavastased süüteod) prokuröre sündmuskohtadele rohkem kaasa võtma? Kui, siis miks?
20. Missugusel viisil ja kui tihti toimub suhtlus prokuröridega?
21. Kui palju uurijad ja prokurörid vaidlevad või arutlevad omavahel konkreetse kriminaalmenetluse kesksetes õiguslikes küsimustes (näiteks kvalifikatsiooni osas)?
22. Kas Teie näitate kriminaalasja edasise saatuse vastu huvi üles (jätkate prokuröri suhtlemist) ka peale toimiku ja menetluse kokkuvõtte edastamist prokuröridele?

23. Kui suur osa uurijatest osaleb nende poolt menetletud (lõpuleviidud) kriminaalasjade kohtuistungitel üldmenetluste asjades? Kas Teie arvates oleks vajalik, et uurija kohtuistungitel osaleks ja kui, siis miks? Kas kohtuistungitel osalemine on uurijate töökoormuse juures reaalne/teostatav?
24. Kas prokurör annab Teile kriminaaltoimiku laekumisel prokuratuuri ise omal initsiatiivil tagasisidet tõendite kogumise ja vormistamise osas, edasi tehtavate menetlusotsuste osas (näiteks missuguses menetluses kriminaalasja edasi menetletakse)?
25. Missugused on Teie seisukohalt suurimad puudused prokuröride töös, milliseid etteheiteid teeksite prokuröridele?
26. Kuidas suhtute prokuröride ja uurijate ühistesse täiendkoolitustesse?
27. Kuidas suhtute ettepanekusse, et sama piirkonna uurijad ning prokurörid võiksid näiteks kord kuus kokku saada, et arutada uusi suundi kohtupraktikas, seadusemuudatusi, Riigiprokuratuuri juhiseid, probleemseid kriminaalasju, kuritegevust maakonnas, muid töökorralduslikke küsimusi? Kas Te arvate, et selline koosolek oleks vajalik ja ka praktiliselt teostatav?
28. Kuidas hindate Te koostööd prokuröridega üldiselt? Millised on Teie seisukohalt suurimad . puudused prokuröride ja uurijate vahelises koostöös?
29. Mida tuleks teha, et muuta uurijate ja prokuröride vaheline koostöö efektiivsemaks?
30. Palun viimaseks tuua omapoolsed märkused, tähelepanekud.

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Merilin Rätt (sünnikuupäev: 06.10.1991),

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose  
„Prokuratuuri ja uurimisasutuse rollide jaotus kohtueelses menetluses“, mille juhendaja on  
Anneli Soo,
  - 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
  - 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 02.05.2016