

Riigi peaprokuröri ülevaade Riigikogu põhiseaduskomisjonile^{*1}

1. Sissejuhatus

Prokuratuuriseaduse^{*2} § 11 lõike 2 järgi esitab riigi peaprokurör iga aasta Riigikogu kevadistungjärgul Riigikogu põhiseaduskomisjonile ülevaate seadusega prokuratuurile pandud ülesannete täitmise kohta eelmisel kalendriaastal. Kuigi seadus annab ülevaate sisu suhtes ulatusliku valikuruumi, siis Riigikogu põhiseaduskomisjoni rollist tulenevalt on senised ülevaated keskendunud peamiselt kriminaalmenetluse põhiseaduslikele aspektidele, eelkõige isikute põhiõiguste piiramisele.

Tegemist on neljanda niisuguse ülevaatega, mille lisaeesmärgiks oli seekord anda tagasivaade ka viimasele kümnele aastale Eesti kriminaalmenetluses.

1. juulil 2004 jõustus uus kriminaalmenetluse seadustik^{*3} (KrMS). Sellel suvel sai sellest juba kümme aastat. Kümnenäendi möödumine on kahtlemata sobiv aeg vahekokkuvõtteks, seda enam, et prokuratuuri jaoks oli uue KrMS jõustumine pea pöördelise tähtsusega sündmus. Sellega suurenes oluliselt prokuratuuri roll, aga ka vastutus kriminaalmenetluses.

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

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

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

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

¹ Tegemist on Juridica jaoks kohandatud ja lühendatud ettekandega.

² RT I 1998, 41, 625; RT I, 21.12.2012, 16.

³ RT I 2003, 27, 166.

2. Kriminaalmenetluse seadustikuga toimunud muudatused kriminaalmenetluse struktuuris

2.1. Alternatiivmenetluste võidukäik

Möödunud kümnendi algul kriminaalmenetluse seadustikku ette valmistades püstitati eesmärgiks kriminaalmenetluse ökonoomsus, efektiivsus ja kiirus. Kriminaalmenetlus peab olema ökonoomne, mis tähendab, et kriminaalmenetlus ei tohi riigile põhjustada ebaotstarbekalt suuri kulutusi. KrMS-s sooviti kriminaalmenetluse ökonoomsus saavutada eelkõige kõikide menetlejate rolli täpse piiritlemisega. Kriminaalmenetluse efektiivsuse suurendamiseks taotles KrMS kohtumenetluse poolte aktiivset töölepanekut, s.t prokurör pidi hakkama süüdistama, kaitsja kaitsma ja kohus nende poolt esitatavate tõendite alusel kriminaalasja lahendamata. Moodsas kriminaalmenetluses saavutatakse kriminaalasja lahendamise kiirus peamiselt erinevate lihtmenetluste ning oportuuniteediprintsiibist tuleneva menetluse lõpetamise võimalusega. Kohtumenetluste arvu vähendamine nimetatud viisidel aitab oluliselt suurendada ka kriminaalmenetluse kiirust tervikuna.

Nende eesmärkide saavutamisel nähti suurt või isegi olulisemat rolli prokuratuuril, kelle kohta määratlemisel kohtueelses menetluses lähtuti arusaamast, et prokuröri kui akadeemilise õigusharidusega isiku pädevusse peaks kuuluma kõige olulisemate õiguslike küsimuste lahendamine. Nii on KrMS-ga prokuröri ainupädevusse antud kriminaalmenetluse lõpetamise otsustamine, süüdistusakti koostamine jne. Eriti tuleb rõhutada KrMS-ga prokurörile antud õigust lõpetada kriminaalmenetlus oportuuniteedipõhimõtte alusel (§-d 201–205) ning õigust otsustada, millist kohtumenetlust – mõni lihtmenetlus või üldine kohtumenetlus – konkreetse kriminaalasja juures kasutada. Selliste volituste andmisega prokurörile loodeti KrMS-ga muuta prokurör tõeliseks kriminaalpoliitika elluvijaks, kellel on laialdased volitused otsustada, millist KrMS-s välja pakutud teed kriminaalasjas lahendini jõudmiseks kasutada. Tsitaat KrMS seletuskirjast: „Seega võib öelda, et uue kriminaalmenetluse rakendamise edukus sõltub suurel määral sellest, kui võrd prokurörid suudavad praktikas rakendada [KrMS-s] ette nähtud kriminaalasja lahendamise alternatiivseid teid (oportuuniteedi printsiip, lihtmenetlused jne).“⁴

Prokuratuur sai talle antud ülesandega hakkama. KrMS jõustumise järel langes üldmenetluse osakaal kiiresti umbes 10%-ni ja on sellel tasemel stabiliseerunud. Umbes 30% kriminaalasjadest saab täna kohtuvälise lahenduse ja ülejäänute lahendamisel kasutatakse kohtus erinevaid lihtmenetlusi.⁵

Kuigi juba 2004. aastal jõustunud KrMS sätestas arvukalt kriminaalmenetluse alternatiivseid vorme, jätkati uuenduste otsimisi ka edaspidi. 2006. aasta kevadel jõustusid seadusemuudatused, millega loodi uue menetlusliigina kiirmenetlus.⁶ See menetlusliik loodi selliste kergemate kuritegude kiirendatud lahendamiseks, mille toimepanemise asjaolud on selged ja mille kohta kogutud tõendid on piisavad asja kohtulikuks arutamiseks kiirkorras, s.o 48 tunni jooksul alates isiku kahtlustatavana kinnipidamisest. Kiirmenetluse peamist rakendusala nähti eelkõige poevarguste, joobes juhtimiste ja kehaliste väärkohtlemiste menetlemisel. Kuigi esimesel aastal jäi kiirmenetluse kohaldamisala veel suhteliselt väikseks (u 2% kõikidest menetlustest), siis tänaseks on selle osakaal järk-järgult kasvanud 15%-ni.

2007. aastal lisandus uue võimalusena lepitusmenetlus. 2001. aastal võttis Euroopa Liidu Nõukogu vastu raamotsuse ohvrite seisundi kohta kriminaalmenetluses⁷, mis kohustas liikmesriike soodustama lepitusmenetluse kasutamist kriminaalasjades. Eestis jõustusid vastavad seadusemuudatused 18. veebruaril 2007.⁸

Lepitusmenetlus tugineb laiemalt restoratiivõiguse (*restorative justice*) põhimõtetele, mille lähtekohaks on kuriteo sotsiaalne taust. Lepitusmenetluse raames tegeletakse kuriteoni viinud konflikti põhjustega ja konflikti lahendamisse kaasatakse nii kuriteo toimepanija kui ka ohver. Ohvri aktiivse kaasamise kaudu soovitakse suurendada ohvri turvatunnet ning vähendada kuriteoga kaasnenud pingeid, hirmu jms tundeid. KrMS kohaselt on lepitusmenetluse eesmärgiks saavutada kokkulepe kannatanu ja kahtlustatava või süüdistatava leppimiseks ning kuriteoga tekitatud kahju heastamiseks. Lepitusmenetlust saab

⁴ Seletuskiri kriminaalmenetluse seadustiku eelnõu juurde, SE 594, p 4.4. Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?op=emplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003674541.

⁵ Siin ja edaspidi on tegemist prokuratuuri statistikaga.

⁶ Kohtute seaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seadus. – RT I 2006, 15, 118.

⁷ Council Framework Decision of 15 March 2001 on the standing of victims in criminal proceedings (2001/220/JHA).

⁸ Karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku ja ohvriabi seaduse muutmise seadus. – RT I 2007, 11, 51.

kohaldada, kui teise astme kuriteo, v.a KrMS § 203¹ lõikes 1 nimetatud kuriteo, asjaolud on selged, puudub avalik menetlushuvi ning selleks on olemas poolte nõusolek. Kahtlustatava või süüdistatava ja kannatanu võib lepitusmenetluse saata nii kohtueelses kui ka kohtumenetluses. Kriminaalmenetluse lõpetamisel lepitamise tõttu pannakse kahtlustatavale või süüdistatavale kohustus täita lepituskokkuleppe tingimusi tähtajaga mitte kauem kui kuus kuud, kohustuste mittetäitmise korral kriminaalmenetlus uuendatakse (KrMS § 203²).

Kohe alguses hakkasid lepitusmenetlust aktiivselt rakendama perevägivallajuhtumeid lahendavad prokurörid ja nii on see ka praegu. Lepitusmenetluste arv on kiiresti kasvanud ja sel viisil lahendatakse täna umbes 5% kõigist kriminaalasjades, kus kahtlustatav on välja selgitatud. Samas on Eestis lepitusmenetlus rakendunud võrreldes muu maailmaga üsna teistmoodi. Kui mujal rakendatakse seda meetet palju alaealiste ja varavastaste kuritegude puhul ning alles arutatakse, kuidas kasutada seda keerukamates olukordades, siis Eestis on see levinud eelkõige täisealiste vägivallakurjategijate puhul.

Erinevate alternatiivmenetluste taustal tuleb siiski küsida, mida sellised suured muudatused menetluse struktuuris tegelikult tähendavad. On selge, et KrMS jõustumisega on paljuski muutunud õigusemõistmise kui sellise olemus kriminaalasjades. Nii on taandunud kontinentaalses kriminaalmenetluses traditsiooniliselt kompromissitu tõe poole püüdlamine menetlusökoonomia argumentide ees. Üha suurem on selliste alternatiivmenetluste osakaal, kus sisulise lahendi võtab vastu prokurör ja kohus on enamasti taandatud formaalse kontrollija rolli või ei osale enam üldse (nt osaliselt otstarbekuse printsiibi rakendamine). Nii ei ole toimunud muudatused vaid tehnilised muutused menetluste struktuuris, vaid kindlasti üks suuremaid õiguskultuurilisi muudatusi Eesti õiguskorras viimasel kümnendil. Sisuliselt oleme me kriminaalmenetluses loobunud kontinentaaleuroopalikest klassikalistest arusaamadest ja läinud üle postmodernsele õigusemõistmissüsteemile.

Kui klassikalises tähenduses kriminaalmenetluse sihiks on faktiliste asjaolude väljaselgitamine ning tuvastatu põhjal materiaalõiguslikult õige kohtulahendi tegemine, siis tänapäevane menetlusõiguslik lähenemisnurk peab seda eesmärki üha enam pigem sekundaarseks. Professor Laura Ervo on selles kontekstis 32. Eesti õigusteadlaste päevaldel peetud ettekandes tabavalt märkinud, et postmodernistlikku kohtukultuuri iseloomustab suur muutus kohtulahendi leidmiselt, materiaalõiguse ideaalide ja materiaalõiguse seisukohalt õigete kohtuotsuste väärtustamiselt läbirääkimisõiguse ideaali ja pragmaatiliselt aksepteeritava kompromissi hindamise suunas. Sedalaadi menetluses nähakse kohtunikku pigem kui poolte abistajat, aga mitte kui osalist, kes kasutab oma avalikku võimu lõplike otsuste vastuvõtmiseks. Areng on toimunud kohtuvõimult kohtuteenuse suunas.*⁹

2.2. Kriminaalmenetlus kui äärmuste kombinatsioon

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

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

Sellises suundumuses peitub oht klassilise justiitssüsteemi tekkeks ehk võistlevast üldmenetlusest võib Eesti tänast sotsiaal-majanduslikku olukorda arvestades negatiivse stsenaariumi korral välja kujuneda menetlusliik, mida saavad kvaliteetsel kujul endale lubada vaid jõukamasse ühiskonnaklassi

⁹ L. Ervo. Õiglase kohtupidamise väljavaated kriminaalasjades: tulevikuvisionid ja praegune olukord Skandinaavias ja Euroopas. – *Juridica* 2013/1, lk 47–55.

kuuluvad süüdistatavad. Selline areng ei käi aga kuidagi kokku ei postmodernse õiguskultuuri ega ka üldise ühiskonnakorraldusega, mida Eestis soovime.

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

Elu oma mitmekesisuses on paljuski ettenähtamatu, mistõttu ei pruugi liiga jäigad menetlusreeglid viia alati kõige õiglasema tulemuseni. Kui praktikas selline võimalik ebaõiglus tekib, siis Eestis on seda seni üritatud sageli lahendada uue, veelgi täpsema ja detailsema reeglistikuga, mis samas muudab reeglid kokkuvõttes aga veelgi kasuistlikumaks. Seetõttu tuleb nõustuda Hollandi võrdleva kriminaalmenetlusõiguse professori Peter Takiga, kelle arvates Eesti seadusandjal tuleks menetlusküsimustes rohkem usaldada kohtunikke ja teisi menetlejaid, kui soovitakse pidevate seadusemuudatuste nõiaringist välja saada. Professor Tak nõustab muu hulgas väliseksperdina 2012. aasta lõpus justiitsministri moodustatud komisjoni, mille ülesandeks on analüüsida kehtivat KrMS-i põhiõiguste kaitse aspektist.

Lisaks tuleks algatada põhimõttelised arutelud selle üle, kas kriminaalasjade üldmenetluses peab saama läbida kõik kolm kohtuastet.

Tänase üldmenetluse kõige olulisem etapp toimub maakohtus, samas maakohtu otsus kaevatakse enamikul juhtudel edasi. Lisaks on paratamatu, et esimese astme kohtud on tavaliselt kõige ülekoormatumad ja kuigi osas üldmenetluse asjades osalevad ka rahvakohtunikud, sõltub paljuski just konkreetse kohtuniku oskustest ja tal kasutada olnud ajast konkreetse kohtumenetluse käik ja otsuse kvaliteet. Samas alates ringkonnakohtust osaleb kriminaalasja lahendamisel kolm professionaalset kohtunikku, kelle kogemused ja teadmised ületavad eelduslikult esimese astme kohtunike omi. Eeltoodu valguses tuleks tõsiselt kaaluda näiteks ideed, et kindlatele kriteeriumitele vastavate kriminaalasjade üldmenetlus algaks ringkonnakohtust (tagades samas piiramatut kassatsioonioigust). See aitaks lühendada menetluse kogukestust ja parandada esmase otsuse kvaliteeti ning nõuaks kokkuvõttes nii riigilt kui ka kohtualuselt vähem aega ja ressursse.

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

2.3. Eeluurimiskohtuniku institutsioon

Veel üks suundumus, mis Eesti kriminaalmenetlust viimase kümne aasta jooksul iseloomustab, on eeluurimiskohtuniku rolli pidev suurenemine kohtueelses menetluses. Täna arutletakse näiteks selle üle, kas laiendada kohtuniku rolli veelgi vahistamise ajal ning kas oleks vaja anda kõikide läbiotsimismääruste ja varjatud jälgimise lubade väljastamine üldjuhul vaid kohtuniku pädevusse. Kuigi sellistest aruteludest võib läbi kumada esmapilgul teatav umbusk prokuröride suhtes, siis tegelikkuses see nii vast ei ole. Küsimus ei ole ju tõepoolest eelduses, nagu oleksid kohtunikud kuidagi pädevamad või austaksid põhiõigusi rohkem kui prokurörid, vaid selles, et prokurör ei pruugi olla nendes küsimustes kõige erapooletum, sest talle on pandud ka vastutus eeluurimise tulemuslikkuse eest. Seega ei ole teoreetilises plaanis sellistes muudatustes midagi negatiivset.

Probleem reaalsuses siiski aga tekib, eelkõige institutsionaalses plaanis. Tänapäeval põhimõtetel üles ehitatud kohtusüsteem, kus üldjuhul täidavad eeluurimiskohtunike ülesandeid oma põhitöö kõrvalt tavalised kohtunikud, ei pruugi uues olukorras vastu pidada. Kui anda kõik läbiotsimismäärused ja varjatud

jälgimiste load kohtu pädevusse, suureneb eeluurimiskohtunike töökoormus umbes poole võrra, rääkimata prokuröride töökoormuse suurenemisest lubade taotlemisel. See toob kaasa esmajoones väiksemates kohtades töökorralduslikke, aga ka õiguslikke probleeme. Kas näiteks juhul, kui kohtunik on eeluurimiskohtunikuna andnud välja mõne läbiotsimismääruse, saab ta hiljem seda kriminaalasja ise arutada, sealhulgas hinnata, kas tema määrus oli ikka seaduslik? Otsustaja erapooletuse tagamiseks on pigem vaja selleks uut kohtunikku.

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

Autorist: *LLM* Norman Aas oli kuni augustini 2014 riigi peaprokurör. Praegu töötab Norman Aas Justiitsministeeriumi kantslerina.