

Kes vastutab kohtueelse menetluse eest?

Uue kriminaalmenetluse seadustiku eelnõu^{*1} (edaspidi eelnõu) koostamisel on üheks problemaatilisemaks sõlmküsimuseks osutunud politsei ja prokuratuuri rolli ning nende vaheliste suhete määramine kohtueelses menetluses. Ühelt poolt on pakutud välja võimalus prokuratuur kohtueelse menetluse teostajana üldse taandada ja jätta talle vaid seaduslikkuse järelevalve ja süüdistusfunktsioon^{*2}, teiselt poolt nõutakse aga kogu eeluurimise sisulise juhtimise allutamist prokuröridele.

Kahjuks pööratakse menetlusorganite kriminaalmenetluslike funktsioonide määramise üle käivas vaidluses aga traditsiooniliselt vähe tähelepanu üldisele organisatsiooniõigusele, seda vaatamata sellele, et prokuratuuri ja politsei näol on tegemist erinevatele ministritele alluvate valitsusasutustega ja ükskõik millise lahenduse kasuks otsustamine eeldaks põhjalikku organisatsiooniõiguslikku analüüsi, vältimaks hilisemaid vaidlusi ning vastutuse hajumist. Ka on jäänud piisava tähelepanuta uue halduskorralduse seaduse eelnõu väljatöötamine^{*3}, millega sätestatakse konkreetsed eemärgid ja nõuded avaliku halduse organisatsiooni ülesehitamiseks ja üksikute organite pädevuse määramiseks. Kuigi viimatinimetatud regulatsioon pole kriminaalmenetluses täies ulatuses kohaldatav, kajastuvad selles mitmed olulised, iseeneest põhiseadusest lähtuvad printsiibid, mis ei tohi võõraks jääda ka kohtueelses menetluses. Nii peab ka kriminaalmenetluse sätestamise üheks eesmärgiks kindlasti olema menetlusasutuste tulemuslikumaks ja säästlikumaks tööks ning seeläbi maksumaksja raha efektiivsemaks kasutamiseks sobiva õigusliku keskkonna loomine, mis esmajoonel eeldab selget vastutuse jaotust vastava ühiskonnaelu valdkonna korraldamise eest.^{*4}

Kohtueelse menetluse organid

Ühiskonna ees seisvate ülesannete täitmine on seaduste ja neist alamalseisvate õigusaktidega jagatud suure hulga avaliku võimu kandjate vahel. Ülesannete suur hulk ja mitmetahulisus, nende jagamine erinevate probleemidega tegelevate, enamasti hierarhiliselt ülesehitatud haldusasutuste vahel nõuab selget määratlemist, milline ametiasutus milliseid ülesandeid peab täitma. Seejuures on materiaalse õiguse efektiivse rakendamise eelduseks ka avaliku halduse organisatsiooni loomine sellisena, et erinevate lülide otsustamispädevus ei kattuks.^{*5}

Erinevate subjektide ülesandeid, õigusi ja vastuvõetud otsuste siduvust haldusorganisatsioonis kirjeldatakse enamasti pädevuse mõiste kaudu, mis materiaalõiguslikus mõttes tähistab teatud kohustuse või subjektiivse õiguse kuulumist kindlale õigussubjektile.^{*6} Pädevuse kandja materiaalõiguslikus mõttes ei ole seega mitte ametiasutus, vaid isik (ka avaliku võimu või halduse kandja), s.t kas riik, kohalik omavalitsus või mõni muu õigussubjekt.

¹ Justiitsministeeriumi koduleheküljel avalikult kättesaadav eelnõu ja seletuskiri seisuga 18.05.1999.

² Nt E. Kergandberg. Kümme märkust seoses prokuröri funktsionaalse rolliga Eesti tänases ja tulevases kriminaalmenetluses. – *Juridica*, 1999, nr 2, lk 65.

³ Justiitsministeeriumi koduleheküljel avalikult kättesaadav eelnõu ja seletuskiri seisuga 09.05.2000.

⁴ Vt halduskorralduse seaduse eelnõu seletuskirja sissejuhatus.

⁵ L.-H. Schröder. Das verwaltungsrechtlich organisatorische Verhältnis der strafverfolgenden Polizei zur Staatsanwaltschaft. Frankfurt am Main: Lang, 1996, lk 55.

⁶ H. J. Wolff, O. Bachof. *Verwaltungsrecht II*. 4. trükk. München, 1976, § 72 I (b) 1.

Eelnõu järgi on kohtueelse menetluse läbiviimiseks õigustatud üldjuhul üksnes riigiametnikud. Erandina on § 209 lõige 3 punkt 6 alusel edasilükkamatuteks menetlustoiminguteks pädev ka reisil viibiva laeva või õhusõiduki kapten, kes ei pea tingimata olema riigiteenistuja. Seega kohtueelseks menetluseks on pädev üldjuhul vaid üks avalik-õiguslik juriidiline isik – riik.^{*7}

Organisatsioonil on tulenevalt juriidilise isiku loomusest vaid õigusvõime, mitte aga teovõime, mistõttu on vajalikud teatud (mitteõigusvõimelised) organid, mille kaudu juriidiline isik tegutseda saaks.^{*8} Alljärgnevalt mõistetaksegi organite all õigusnormide abil loodud organisatsiooniühikud, millele on antud teatud kindel osa organisatsiooni pädevusest. Organ on seega avaliku võimu kandja üksus, mis täidab viimase nimel kindlaid ülesandeid teiste isikute suhtes. Organi mõiste sünonüümina ei saa aga alati kasutada asutuse mõistet, sest viimase koosseisu võib kuuluda ka mitu organit, mille seadusest või seaduse alusel antud õigusaktist tulenev pädevus ei kattu asutuse pädevusega.^{*9}

Nagu öeldud, on asjatute vaidluste ja üksteisega vastuolus olevate otsuste vältimine saavutatav vaid erinevatele halduse kandjatele selge ja üksteisega mittekattuva pädevuse määratlemise kaudu, mis peab lõpptulemusena olema arusaadav ka tavalisele kodanikule.^{*10} Seda põhimõtet tuleb silmas pidada ka organisatsiooniõigusliku pädevuse määratlemise juures, mille all mõeldakse teatud organisatsioonile pandud ülesannete jaotamist tema organite vahel.^{*11}

Seega tuleb kriminaalmenetluse korrektseks reguleerimiseks esmalt määrata kindlaks kohtueelsete menetlusorganite ring, s.t otsustada, kas pädevust evivad ainult kohtueelse menetluse asutused või anda iseseisva organi staatus ka vastavate asutuste teenistujatele. Nähtuvalt eelnõu tekstist on mindud esimest teed ja menetlusorganitena on sätestatud asutused tervikuna.^{*12} Vastupidine lahendus (eelnõu esialgses variandis seisuga 16.12.1999 oligi menetlusorganiks sätestatud ametnik, mitte asutus) tähendaks organisatsiooniõiguslikust küljest eelkõige kõrgemalseisvate ametnike piiratud juhtimisvõimalusi, sest haldusorganisatsiooni ülesehituse loogika järgi puudub asutuse juhul eraldi organi staatuses olevate asutuse ametnike suhtes aktiivne juhtimisõigus devolutsiooni- ja substituutsiooniõiguse näol^{*13} ning nende ülesannetes on võimalik sekkuda vaid teenistusliku järelevalve formaliseeritud korras.^{*14}

Kuigi selline menetlusorganite sõltumatus kriminaalmenetluses tundub esmapilgul väga oluline, kannatab puuduliku juhtimisvõimaluse tõttu vastavate ametnike demokraatlik legitimaatsioon.^{*15} Seetõttu ei oma iseseisva organi staatus tavaliselt mitte otseselt riigivõimu teostamiseks, vaid üksnes selle üle järelevalveks pädevad ametnikud, kelle toiminguteks vajalik sõltumatuse ja demokraatliku legitimaatsiooni tasakaal on saavutatav ka viimatinimetatu madalamal astmel. Seevastu isiku põhiõigusi ja -vabadusi piirava riigivõimu teostamise juures on nõuded organite demokraatlikule legitimaatsioonile kõrgemad. Selle tagamine on üldjuhul võimalik vaid kõrgemalseisvate organite aktiivse juhtimisõiguse kaudu, sest otseselt parlamendi poolt legitimeeritud valitsus saab oma seisukohti ülejäänud täitevvõimule üle kanda ainult ulatuses, milleks annab võimaluse korralduste andmise õigus ja nendest mittekinnipidamisel kasutatav karistamisvõim. Ka seab üksnes teenistuslikul järelevalveõigusel põhinev menetlusorganite juhtimisõigus kahtluse alla võimaluse asjaomasel ministril kanda nõutavat poliitilist vastutust vastava ühiskonnaelu valdkonna korraldamise eest.^{*16} Seega kujutab täitevvõimuse korraldustest kinnipidamiseks hädavajalik hierarhiline instantside jada endast valitsuse parlamentaarsest vastutusest tulenevat paratamatust, s.t demokraatlik põhiseadussüsteem eeldab eksekutiivvõimu hierarhilist organisatsioonisüsteemi ka kriminaalmenetluses. Samas muidugi suureneb menetlusorganite iseseisvuse vähendamisel paratamatult kriminaalmenetluse võimaliku politiseerimise oht.

Menetlusorganite staatus jagamisel tuleb seega leida sobiv tasakaal nõutava sõltumatuse ja demokraatliku legitimaatsiooni ühendamiseks ning sellest tulenevaid organisatsiooniõiguslikke tagajärgi silmas pidades

7 Nn kommunaalpolitsei loomisel võib kõne alla tulla teatud kohtueelse menetluse pädevuse andmine ka kohalikele omavalitsustele.

8 H. J. Wolff, O. Bachof, § 72 I (c) 4.

9 Halduskorralduse seaduse eelnõu seletuskiri, § 2.

10 L.-H. Schröder, lk 56.

11 H. J. Wolff, O. Bachof, § 72 IV (b) 2.

12 Vt nt eelnõu §-d 29, 30 ja 209.

13 Devolutsiooni- ja substituutsiooniõiguse kohta eesti keeles lähemalt nt N. Aas. Prokuratuuri organisatsioon ja juhtimine. – Juridica, 1999, nr 2, lk 57.

14 Halduskorralduse seaduse eelnõu seletuskiri, § 2.

15 Riigivõimu teostamiseks hädavajalikust demokraatlikust legitimaatsioonist eesti keeles lähemalt nt N. Aas, lk 65–69.

16 Vt halduskorralduse seaduse eelnõu seletuskirja sissejuhatus.

sätetada eelnevaga kooskõlas olev menetlusorganite juhtimine, järelevalve ja omavaheline koostöö, mis kokkuvõttes peab andma vastuse, milline organ vastutab kohtueelse menetluse eduka läbiviimise eest.

Iseseisev kohtueelne menetleja

Eeldusel, et Eesti tulevases kriminaalmenetluses säilivad iseseisvate valitsusasutustena nii prokuratuur kui ka politsei, on kohtueelne menetlus võimalik üles ehitada põhimõtteliselt kahte moodi. Esiteks võib lugeda kogu kohtueelse menetluse eest vastutavaks üks neist ja teisele anda piiratud võimalused teatud menetlus-toimingute läbiviimiseks mõne allpoolkirjeldatava organisatsiooniõigusliku instituudi alusel. Teiseks saab kohtueelse menetluse lahutada kaheks eraldiseisvaks etapiks, kus kumbki tegutseks omal vastutusel ja ei omaks sekkumisvõimalust teise tegevusse.

Organisatsiooniõiguslikult on teine lahendus loomulikult lihtsam, samas on aga karistusõiguse realiseerimise seisukohast problemaatiline kohtueelse menetluse jagamine sellisteks iseseisvateks lõikudeks, ilma et kannataksid kriminaalmenetluse tegelikud eesmärgid.

Materiaalne karistusõigus määrab kindlaks karistatavate tegude tunnused ja nende tagajärjed. Et vastavad normid täidaksid oma funktsiooni, milleks on inimese vabaks arenguks ning selle tagamiseks loodud sotsiaalse süsteemi toimimiseks vajalike elementaarsete eelduste kindlustamine¹⁷, peavad nad olema ka tegelikult ellu viidavad. Seega on vajalik õiguslikult määratletud menetlus, mille abil oleks võimalik karistatavaid tegusid tuvastada, vajadusel seaduses ettenähtud sanktsioon määrata ja see täide viia. Seejuures tuleb õiguslikult määratletud menetluse all mõista kolme samaaegselt kehtivat ja üksteist piiravat printsiipi:

- 1) menetluseeskirjad peavad võimaldama efektiivselt tuvastada materiaalselt tõde ja sellele tuginedes rakendada karistusõigust,
- 2) samaaegselt peavad nad määrama kindlaks piirid, millest menetlusorganid ei tohi üle astuda isiku põhiõigustesse ja -vabadustesse sekkumisel ja
- 3) need peavad looma võimaluse taastada õiguslik tasakaal ühiskonnas¹⁸, mis nihkus paigast kuriteo toimepanemisega.

Kuigi iga kuritegu rikub õigusrahu ja tasakaalu taastamine eeldaks kõikidele kuritegudele reageerimist, ei ole üksikindiviidi ülimalt pidavas õigusriigis kriminaalmenetluse eesmärgiks kunagi leida tõde iga hinnaga, vaid ainult selleks seaduses lubatud hinnaga. Teisest küljest jälle ei lõpe karistusõiguse realiseerimine mitte süüdlasele karistuse mõistmisega, vaid õigusliku tasakaalu taastamine alles saab sealt alguse. Eriti tähtis on seda silmas pidada (vähemalt osaliselt) spetsiaalpreventiivsel karistusteoorial põhineva karistusõiguse puhul, kuna sellisel juhul peab menetlus legitimeerima (või vähemalt seda võimaldama) karistuse ka kurjategija jaoks, s.t süüdistataval ei tohi näiteks tekkida tunnet, et tema saatuse üle otsustamisel ei sõltu temast nagunii midagi.¹⁹ Mida enam materiaalse karistusõiguse realiseerumise protsessi tükeldatakse ja mida rohkem erinevaid menetlusorganeid sellesse protsessi kaasatakse, seda suurem on aga oht, et teatud menetlusstaadiumis mõni eelnimetatud eesmärkidest teised varjutab.

Otsides siiski eeskujusid kohtueelse menetluse võimalikuks tükeldamiseks, saab laias laastus ühelt poolt välja tuua riigid, kus prokuratuur tegeleb kuritegudega (enamik Lääne-Euroopa riike), ja teiselt poolt riigid, kus prokuratuur tegeleb kurjategijatega (nt USA teatud osariigid). Viimasel juhul vastutab kurjategijate väljaselgitamise eest politsei, süüdistuse esitamise eest aga prokuratuur, s.t menetlus antakse üle siis, kui on teada kahtlustatav ja kogutud piisavalt tõendeid süüdistuse esitamiseks. Politseile seadusega sellise iseseisva eeluurimispädevuse andmine tähendab organisatsiooniõiguslikust küljest eelkõige seda, et prokuratuuri vastutus politsei teostatava eeluurimise kvaliteedi eest on välistatud. Samuti oleks prokuratuuril õigus anda politseile vaid soovituslikke juhiseid, sest täitmiseks kohustuslike korralduste andmine on võimalik vaid üksteisele alluvate organite vahel.²⁰ Seega eeluurimise suunamine prokuratuuri poolt oleks välistatud, kuna see välistaks omakorda politsei vastutuse eeluurimise eest – ei saa vastutada selle eest, mida ei ole õigus ise kujundada. Politsei ja prokuratuuri pädevus oleks organisatsiooniõiguslikult põhimõtteliselt erinev, mis, tõsi küll, oleks esemeliselt üksteisega seotud. Prokuratuurile oleks võimalik anda vaid seaduslikkuse (mitte aga põhjendatuse ja eesmärgipärasuse) järelevalve teostamise pädevus politsei poolt läbiviidavate menetlustoimingute üle.

¹⁷ C. Roxin. Strafrecht: Allgemeiner Teil. 3. trükk. München: Beck, 1997, § 3 äärenr 1.

¹⁸ C. Roxin. Strafverfahrensrecht: ein Studienbuch. 25. trükk. München: Beck, 1998, § 1 äärenr 1.

¹⁹ T. Raiser. Das lebende Recht: Rechtssoziologie in Deutschland. 3. ümbertöötatud trükk. Baden-Baden: Nomos, 1999, lk 224–225.

²⁰ U. Nelles. Kompetenzen und Ausnahmekompetenzen in der Strafprozeßordnung. Berlin, 1980, lk 87.

Eelnõu seletuskirjast nähtuvalt on „kohtueelse menetleja koha määratlemisel säilitatud praegune kohtueelse menetleja iseseisvus. Eelnõu järgi on kohtueelne menetleja põhiliseks kohtueelset menetlust läbiviivaks kriminaalmenetluse subjektiks, kes toimetab iseseisvalt uurimis- ja muud menetlustoiminguid, välja arvatud juhul, kui selleks on vaja kohtu või prokurööri luba“. Deklareerides küll sellisel viisil kohtueelse menetleja iseseisvust, ei ole sellest tulenevaid organisatsiooniõiguslikke järelemeid silmas peetud aga prokuratuuri ja politsei vahelisi suhteid reguleerivate normide loomisel. Nii on näiteks organisatsiooniõiguslikult iseseisva politseilise eeluurimise seisukohalt problemaatilised eelkõige eelnõu § 29 lõige 1 punkt 4 (prokurööri õigus viibida menetlustoimingu juures ja anda kohtueelse menetleja ametnikule korraldusi) ja § 220 lõige 1 punktid 1 ja 2 (prokurööri õigus kohustada kohtueelset menetlejat täiendavateks menetlustoiminguteks või tagastada kriminaaltoimik juhendiga täiendmenetluse läbiviimiseks). Kuigi esmapilgul tunduvad vastavad õigused igati vajalikud materiaalse tõe tuvastamise kindlustamiseks, võtab prokuratuur sellise korralduse andmisega automaatselt enda peale vastutuse vastava kriminaalasja eeluurimise edasise resultaadi eest ja politsei iseseisev eeluurimispädevus vastava kriminaalasja suhtes organisatsiooniõiguslikus mõttes lõpeb. See jagab aga vastutuse kohtueelse menetluse staadiumis olevate kriminaalasjade eest kaheks:

- 1) eeluurimise algstaadiumis olevad kriminaalasjad, mille eest parlamendi ees vastutab siseminister;
- 2) teised kriminaalasjad, näiteks need, mille kohtueelsesse menetlusse on prokurör oma korraldustega sekkunud või mis on tema poolt juhendiga täiendmenetluseks tagasi saadetud. Nende eest vastutab justiitsminister.

See oleks aga vastuolus eelkirjeldatud pädevuse mittekattumise nõudega, mille täitmine on efektiivse materiaalõiguse realiseerimise eeldus.

16.12.1999 avaldatud eelnõu seletuskirjas oli sellist rollivalikut põhjendatud eelkõige teistes Euroopa riikides (eriti Saksamaal) väljakujunenud olukorraga, kus kriminaaljälituse ja kriminalistika spetsiifilisuse tõttu prokuratuur eeluurimises peaaegu ei osale, kuigi formaalselt on ta eeluurimise juhiks. Mujal väljakujunenud olukorda ei tohiks seada endale siiski eesmärgiks omaette, selgitamata põhjalikult seda kujundanud põhjuseid. Eelkõige Saksamaa kontekstis tuleb arvestada, et E. Kergandbergi poolt viidatud^{*21} Saksa kriminaalmenetluse reformiga tegeleva komisjoni ettepanek kehtestada iseseisev politseiline juurdlus ja muuta prokuratuur vaid süüdistusasutuseks tehti enam kui 25 aastat tagasi ja ükski hilisem seadusemuudatus pole seda ettepanekut realiseerinud. Erialakirjanduses on see ettepanek leidnud mõnede autorite poolt üha tugevamat kritiseerimist.^{*22} Eelkõige on selle ettepaneku vastaste põhiargumendiks õigusriigi printsiibist tulenev keeld anda politseile põhjendatuse järelevalvele mitteallutatud ja seega sisuliselt kontrollimatu repressiivvõim, sest sellisel juhul on suur oht politseiirigi tekkimiseks. Seetõttu on viimastel aastakümnetel pigem üritatud taas suurendada prokuratuuri tähtsust eeluurimisel. Praeguseks hetkeks on kujunenud välja teatud tasakaal, kus prokuratuur ei sekku politsei tegevusse massikuritegevuse eeluurimisel (nt poevargused, liiklusdeliktid jms), samas toimub eeluurimine peaaegu eranditult prokurööri juhtimisel nn kapitaaldeliktide (mõrv, tapmine jms) korral.^{*23} Seda mitte seetõttu, et politsei neid iseseisvalt avastada ei suudaks, vaid potentsiaalset kurjategijat ootab sellisel juhul kuni eluaegne vabaduskaotus ja ükski üksikindiviidi ülimalt pidades õigusriik ei saa lubada seejuures möödalaskmisi eeluurimisel. See tähendab, et andes kogu eeluurimise vaid kriminalistide hoolde, ei saa me enam tõsiselt rääkida põhiõiguste ja -vabaduste *ultima ratio* piiramisest eeluurimisel.

Kuna prokuratuuri ja politsei erinevate eemärkide ja nende vahelise menetlusliku konkurentsi tõttu jäävad nendevahelised suhted alati labiilseks ja võimalikud pinged ettearvamatuks^{*24}, võib saavutatud tasakaal olla ajutine. Seetõttu on paljud autorid (nt ka Saksa kriminaalmenetluse suurkuju C. Roxin) välja pakkunud võimaluse, et taastamaks prokuratuuri endist rolli kuritegude eeluurimisel, tuleb hoopis ühendada politsei repressiivne osa prokuratuuri (ja seega justiitsministeeriumi haldusala) alla, luues nii prokuratuurile oma eeluurimisorgani.^{*25}

Ülaltoodu taustal tuleks ka Eesti kriminaalmenetluses leida optimaalne kohtueelse menetleja ja prokuratuuri pädevuse vahekord, arvestades uusi suundi Euroopa riikide kriminaalmenetluses ja meie menetlusorganite tegelikku olukorda. Eelnõu uus, selle aasta kevadel avaldatud variant ongi läinud prokurööri rolli

²¹ E. Kergandberg, lk 65.

²² Vt nt H. Rüpling. Das Verhältnis von Staatsanwaltschaft und Polizei. – ZStW 95, 1983, lk 915.

²³ K. H. Gössel. Überlegungen über Stellung der Staatsanwaltschaft im rechtsstaatlichen Strafverfahren und über ihr Verhältnis zur Polizei. – GA 1980, lk 347.

²⁴ H. Rüpling, lk 916.

²⁵ Selle idee elluviimist takistavad C. Roxini arvates eelkõige siseministrite vastuseis ja raskused, mis seonduvad politsei repressiivse ja preventiivse osa lahutamise (sellest lähemalt allpool). Vt C. Roxin. Zur Rechtsstellung der Staatsanwaltschaft damals und heute. – DRiZ 1997, lk 120; C. Roxin. Rechtsstellung und Zukunftsaufgaben der Staatsanwaltschaft. – DRiZ 1969, lk 388.

suurendamise teed, aga nagu näidatud, on samas sellega veelgi teravamalt esile tõusnud probleem, kes siis ikkagi vastutab kohtueelse menetluse eest.

Otsustades siiski organisatsiooniõiguslikult selge vastutusega iseseisva politseilise eeluurimispädevuse kasuks, eeldab see kohtueelse menetluse jagamist kaheks iseseisvaks osaks, millest esimene on politsei kohustus kuriteod välja selgitada ja teine vastavad kriminaalasjad süüdistuse esitamiseks prokuratuurile üle anda. Prokuratuur hindab seejärel kogutud tõendeid, võimalusel esitab nende alusel süüdistuse või saadab kriminaalasja politseile tagasi koos mittekohustuslike juhtnõõridega, mida politsei peaks veel tegema, et selles kriminaalasjas oleks võimalik süüdistust esitada. Kuigi sellise rollivaliku korral oleks prokuratuurile võimalik anda ka eeluurimise riikliku (mitte teenistusliku) järelevalvaja roll, oleks järelevalve piiratud vaid tegude õiguspärasuse, mitte aga põhjendatuse kontrolliga, sest viimane on võimalik vaid alluvussuhte raames.^{*26}

Selline organisatsiooniõiguslikult puhas skeem on aga näiteks USA-s mõnevõrra problemaatiliseks osutunud, sest toob eriti selgelt välja politsei ja prokuratuuri erinevad huvid kohtueelses menetluses. Esimese eesmärgiks on võimalikult kiiresti kedagi kuriteos kahtlustatavana vahistada (kuna politsei töö efektiivsust näitab vahistamiste arv) ja seejärel menetlus prokuratuurile üle anda. Teine on kahtlustatava võimalikust õigeksmõistmisest tuleneva populaarsuse vähenemise kartuses valmis kohtusse minema vaid ümberlukkamatute tõenditega.^{*27} Ka pole abi prokuratuuri palvetest täiendavalt tõendeid koguda, kui õiguslikult ja organisatoorselt prokuratuurist sõltumatu politsei ei taha või ei ole võimeline aega ja vaeva investeerima.^{*28} Seetõttu ei ole USA kriminaalmenetluses suure hulga kohtuväliste lahendite põhjuseks mitte alati menetluse kiirendamise soov, vaid süüküsimuse üle kauplemine on sageli ainuke võimalus kahtlusaluse õigeksmõistmist vältida.

Kuigi Eestis politseinikke ega prokuröre otse rahva poolt ei valita, võivad prokuratuuri ja politsei suhted pingestuda eelkõige seetõttu, et nad alluvad eri ministritele. Võimalikku huvide konflikti tõestab kas või see, et siseministri jaoks on tähtis võimalikult kõrge avastamisprotsent, justiitsminister peab muuhulgas hea seisma ka selle eest, et võimalikult vähe süütu inimesi kohtu alla antaks.

Prokuratuur kohtueelse menetluse juhina

Teiseks kohtueelse menetluse sätestamise võimaluseks oleks lugeda prokuratuur vastutajaks kogu menetluse läbiviimise eest ja anda politseile võimalus osaleda menetluses mõne allpool kirjeldatava organisatsiooniõigusliku instituudi alusel.

KrMK-s viimastel aastatel tehtud muudatusi analüüsid võib täheldada teatud liikumist prokuratuuri poolt juhitava eeluurimismenetluse suunas. Sellele viitab eelkõige prokurörile antud õigus sekkuda kohtueelsesse menetlusse, tehes näiteks politseile ülesandeks läbi viia kindlaid menetlustoiminguid või vajadusel neid ka ise läbi viia. Kuigi organisatsiooniõiguslikult on need muutused olnud problemaatilised, viitavad nad vähemalt seaduseandja tahtele (või lootusele) prokuröri õiguste laiendamise muuta kriminaalmenetlust efektiivsemaks.

Teisest küljest tuleb endale aru anda ka sellest, et õiguskaitseüsteemi tänast seis arvestades on kõigi vajalike menetlustoimingute tegelik läbiviimine võimalik vaid politsei kaasabil. Kuna üldjuhul peaks aga iga organ talle seadusega pandud ülesandeid ise täitma, siis ei ole kohtueelse menetluse juhtimine prokuratuuri poolt praeguses situatsioonis esmapilgul mõeldav. Siiski ei ole viimatimainitud printsiibi järgimine tegeliku elu mitmepalgelisuse ja ülesannete komplitseerituse tõttu alati võimalik, mistõttu teatud juhtudel saab seaduse alusel ühe valitsusasutuse kompetentsi üle kanda (või seda lubada) mõnele teisele.^{*29} Seega pannes riiklikule süüdistajale vastutuse kogu kohtueelse menetluse eest, tuleb seejuures prokuratuurile seadusega tagada võimalus paluda abi politseilt vajalike menetlustoimingute teostamiseks. Selleks annavad võimaluse näiteks organisatsiooniõiguslik delegatsioon või mandaat.

Devolveeriva delegatsiooni korral kantakse organisatsiooni või mõne tema organi kompetents teisele organisatsioonile või organile üle nii, et delegeerija kaotab õiguse vastavaid ülesandeid ise täita. Delegee-

²⁶ K. Ringe. Zur funktionellen Zuständigkeit der übergeordneten Behörde, DVBl. 1957, lk 676.

²⁷ Eelkõige on see probleem võimendunud USA osariikides, kus nii politseiülem kui ka peaprokurör valitakse otse rahva poolt. Funktion und Tätigkeit der Anklagebehörde im ausländischen Recht. Koost. H.-H. Jescheck ja R. Leibinger. 1. trükk. Baden-Baden: Nomos, 1979, lk 599.

²⁸ Samas, lk 597.

²⁹ Halduskorralduse seaduse eelnõu printsiipe järgides on ülesannete delegeerimine võimalik vaid teisele õigussubjektile. Samas on ülesannete täitmist teoreetiliselt võimalik delegeerida ka ühe organisatsiooni piires ühelt organilt teisele.

ritav tegutseb enda nimel ja delegeerijal ei ole õigust delegeeritava tegevust juhistega mõjutada. Küll on aga võimalus delegatsiooni tagasi võtta.^{*30} Seda nimetatakse ka ehtsaks delegatsiooniks^{*31} ja selle andmisel toimub muudatus nii delegatsiooni andja kui ka saaja pädevuses.

Sarnane devolveeriva delegatsiooniga on konserveeriv delegatsioon, erinevalt devolveerivast delegatsioonist säilib aga delegeerijal õigus vastavaid ülesandeid ka ise täita.^{*32} Seega delegeerija pädevus ei muutu, küll luuakse aga delegeeritavale pädevust juurde ning lõpptulemusena on kahel organil sarnane pädevus. Selline topeltpädevus on aga õiguslikult problemaatiline, sest võimaldab üksteisega vastuolus olevaid otsuseid ja määramatust, milline organ peab otsustama, ning viitab lubamatule vastutuse hajumisele. Siiski võib teatud edasilükkamatutel juhtudel (nt kui vastava toiminguga edasilükkamine võib kahjustada avalikku julgeolekut, takistada tõe tuvastamist kriminaalasjas jms) konserveeriva delegatsiooni andmine olla õigustatud, reservatsiooniga, et vastuvõetud otsusest tuleb koheselt teavitada konkureerivat pädevust evivat organit, selleks et välistada üksteisega vastuolus olevate otsuste vastuvõtmise võimalus.^{*33}

Delegatsiooni kirjeldamise juures tuleb tähele panna veel seda, kas delegeeritav omandab pädevuse alles delegeerija vastava akti alusel või tuleneb see automaatselt seadusest. Viimasel juhul on delegatsiooni mõiste kasutamine teatud mõttes isegi problemaatiline, sest sellisel juhul ei ole delegeerijal ise õigust otsustada teisele organile kompetentsi ülekandmise üle. Seadusandja lihtsalt annab teatud organile pädevust juurde.^{*34} Delegatsiooni mõistet võib siiski kasutada mõõndusega, et tegelikult on määratud delegatsiooni saaja kõrval olemas ka mingi teine organ, mida seaduseandja vastava ülesande täitmiseks eriti sobivaks peab, mis aga mingil põhjusel ise ei ole alati võimeline ülesannet täitma.^{*35}

Organisatsiooniõigusliku delegatsiooni ja mandaadi erinevus seisneb selles, et esimesel juhul delegeeritav täidab talle delegeeritud ülesandeid enda nimel, teisel juhul aga mandaadi andja nimel. Mandaadi korral ei toimu seega muutusi senises pädevuskorras, mandaadi saajal on õigus vaid mandaadi andja kompetentsi viimase nimel teostada.^{*36} Mandaat on põhimõtteliselt lubatud aga vaid üksteisele alluvate organite vahel, sest nii säilib mandaadi andjal võimalus mõjutada ülesannete täitmist omapoolsete juhistega.^{*37}

Vastavate organisatsiooniõiguslike instituutide juures on oluline teha veel vahet ühekordse (singulaarse) ja üldise (generaalse) mandaadi ning delegatsiooni vahel. Kuna nii delegatsiooni kui ka mandaadi juures leiab aset teatud muutus senises organisatsiooniõiguslikus pädevuskorras, peab nende kasutamine põhinema vähemalt samasuguse õigusjõuga aktil, millega sätestatakse vastavate organite pädevus.^{*38}

Organisatsiooniõiguslikust delegatsioonist ja mandaadist tuleb eristada veel lihtsat organite ja organisatsioonide vastastikku kohustuslikku abistamist või ametiabi.^{*39} Ametiabi on piiratud üksikjuhtumitega ja eeldab abi vajava organi igakordset taotlust. Abi osutamise korral ei toimu muudatust senises pädevuskorras, abi osutajal peab ka enne olema võimalik vastavaliigilisi toiminguid läbi viia. Abile viitab aga see, et vastav toiming ei ole vajalik abi osutajale seatud eesmärkide saavutamiseks ja see viiakse läbi vaid abipaluja taotlusel.^{*40} Avaliku võimu teostamise akti võtab lõppkokkuvõttes vastu aga ikkagi abipaluv organ, abi osutava organi ülesandeks on teha vaid teatud eeltööd selleks, ta ei või abipaluja eest ise otsust langetada. Ametiabi näol on seega tegemist üksikjuhtumitega piiratud abiga, millele toetudes ei ole võimalik kanda ühe organi kompetentsi teisele ja mis ei sobi pikemaajalise organitevahelise koostöö sätestamiseks.^{*41}

³⁰ H. J. Wolff, O. Bachof, § 72 IV (b) 2 a.

³¹ L.-H. Schröder, lk 69.

³² W.-R. Schenke. Delegation und Mandat im Öffentlichen Recht. – VerwArch. 68, 1977, lk 121.

³³ L.-H. Schröder, lk 70.

³⁴ Samas, lk 72.

³⁵ Nt on määratud konserveeriv delegatsioon sätestatud eelnõu § 209 lõikes 3, mille järgi edasilükkamatuteks menetlustoiminguteks on õigustatud ka keskkonnainspeksioon, reisil viibiva laeva või õhusõiduki kapten jms, vaatamata sellele, et põhimõtteliselt on kohtueelse menetluse pädevus antud Politseiametile ja Kaitsepolitseiametile (§ 209 lg 1), mis ka ise vastavaid edasilükkamatuid toiminguid läbi võivad viia.

³⁶ J. Schwabe. Zum organisationsrechtlichen Mandat. – DVBl, 1974, lk 70.

³⁷ E. Rasch. Die Festlegung und Veränderung staatlicher Zuständigkeiten. – DÖV, 1957, lk 337–339, lk 339; J. Schwabe, lk 73.

³⁸ W.-R. Schenke, lk 123 ja 153.

³⁹ Ametiabi legaalseaduse toodud halduskorralduse seaduse eelnõu §-s 53.

⁴⁰ L.-H. Schröder, lk 62–63.

⁴¹ Abistamiskohustuse näiteks võib tuua eelnõu § 116 lõike 2, mille alusel on (mõne riikliku) andmepanga volitatud töötaja kohustatud jälitustoimingut läbiviiva asutuse nõudmisel eraldama oma andmepangast riskasutuseks vajalikud andmed ja esitama need jälitustoimingut läbiviivale asutusele.

Eeltoodu alusel omandaks politsei kõige laiemad volitused seega generaalse devolveeriva delegatsiooni kaudu. Delegatsiooni andmisel toimub pädevuse muutumine organite vahel ning lõppkokkuvõttes delegatsiooni saaja tegutseb enda nimel ja vastutusel. Selle tulemusena on devolveeriv delegatsioon eelkõige põhjendatud juhtudel, kui üle antakse teatud kindla ülesande täitmine täies ulatuses, s.t ka lõpptulemuse eest kannab vastutust delegatsiooni saaja. Kohtueelse menetluse täielik üleandmine politseile pole aga mõeldav juba seetõttu, et hiljemalt süüdistuse esitamiseks peab prokuratuur menetluse taas endale võtma. Seega oleks devolveeriv delegatsioon (eriti veel määratud delegatsiooni kujul) seotud kõigi eelkirjeldatud iseseisva politseilise eeluurimise probleemidega ja tuleb seega kõlbmatuna kõrvale lükata.

Ka on konserveeriva delegatsiooni võimalus, nagu näidatud, põhjendatud vaid teatud erandlikel juhtudel, kui vajaliku menetlustoimingu edasilükkamine võiks kahjustada töe tuvastamist kriminaalasjas. Politseiametnikele peab kindlasti kuuluma (omal vastutusel) edasilükkamatute menetlustoimingute teostamise pädevus analoogselt eelnõu § 209 lõikega 3. Edasilükkamise ohust iseenesest tuleneb aga, et konserveerival delegatsioonil on mõtet generaalse ja määratuna, s.t olukorras, kus delegatsiooni andjat ei ole võimalik olukorrast teavitada. Seetõttu peabki määratud konserveeriv delegatsioon lõppema olukorra teatavaks saamisega delegatsiooni andjale, kellel on seejärel õigus otsustada, kas ta võtab ise menetluse üle või teeb selle ülesandeks kellelegi teisele. Seega ei sobi konserveeriv delegatsioon menetlusorganite omavahelise pikemaajalise koostöö sätestamiseks.

Ka ei ole singulaardelegatsioon kahjuks täielikult sobiv kohtueelse menetluse ülesehitamiseks, sest see eeldaks iga konkreetse kriminaalasja eeluurimiseks eraldi politsei volitamist, mis oleks aga prokuratuuri käsutuses olevaid ressursse arvestades ilmselt ülejõu käiv ja liigselt tööjõudu raiskav.

Järelduvalt eeltoodust on delegatsiooni kasutamine kohtueelse menetluse reguleerimiseks suures osas kõlbmatu, sobiv on vaid määratud generaalse konserveeriva delegatsiooni kasutamine politseile edasilükkamatute ülesannete täitmiseks pädevuse andmisel.

Politsei pädevus kohtueelse menetluse läbiviimiseks prokuratuuri juhtimisel on teoreetiliselt võimalik sätestada ka organisatsiooniõigusliku mandaadi alusel. Kuid nagu näidatud, on mandaat põhimõtteliselt lubatav vaid olemasoleva alluvussuhte raames, mida aga politsei ja prokuratuuri vahel erinevatele ministritele allumise tõttu ei eksisteeri.

Prokuratuuri ja politsei suhete sätestamine kohtueelses menetluses taandub seega lõppkokkuvõttes organisatsiooniõiguslikule probleemile: kuidas sätestada prokuratuurile õigus anda politseile täitmiseks kohustuslikke korraldusi. Põhiseaduse §-ga 94 antakse asjaomasele ministri selge iseseisvus oma haldusalas, mis välistab mõne teise ministri sekkumise vastava ühiskonnaelu valdkonna kujundamisse, ning korralduste andmine eri riigiorganite vahel on üldjuhul võimalik vaid ühe ministeeriumi haldusala piires ja hierarhilises instantsijadas ülalt alla. Siiski võimaldavad teatud organisatsiooniõiguslikud instituudid luua alused ka eri alluvusahelates asuvate organite pikemaajaliseks sujuvaks koostööks. Esmajoones on see võimalik nn organilaenu kaudu.

Kui delegatsiooni, mandaadi ja ametiabi korral säilitavad vastavad organid oma iseseisvuse, siis organilaenu korral integreeritakse „laenatud“ organ „laenaja“ organisatsiooni. Laenatud organ tegutseb laenaja kasuks ja on kohustatud järgima viimase korraldusi.^{*42} Organilaen ei ole piiritletud üksikjuhtumitega nagu ametiabi, vaid on mõeldud pikemaajaliseks koostööks.^{*43} Mingit muutumist senises pädevuskorras aset ei leia, sest tegelikult luuakse laenatava organi kõrvale normatiivselt uus laenajale kuluv organ. See tähendab, et laenaja ei kasuta oma ülesannete täitmiseks mitte teist organit, vaid ainult selle personaalset ja tehnilist sisu.^{*44}

Organilaenust tuleb veel eristada nn reaaluiooni, mille käigus ei laenata mitte organit, vaid ainult selle ametnikke, mille tagajärjel teatud teenistuja on samaaegselt kahe organi ametnik.^{*45} Erinevus organilaenust seisneb eelkõige selles, et kui viimasel juhul saab korraldusi anda vaid organit juhtivale ametnikule, siis reaaluiooni korral saab pöörduda ka otse vastava ametniku poole. Seega eristub reaaluioon organilaenust ainult juhul, kui laenatud ametnik ei omanda uues organis iseseisva organi staatust ning ta integreeritakse olemasolevasse.

⁴² L.-H. Schröder, lk 66.

⁴³ *Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar*, bearb. von P. Stelkens. 5. trükk. München: Beck, 1998, § 4 äärenr 39.

⁴⁴ L.-H. Schröder, lk 66.

⁴⁵ E. Rasch. *Der Aufbau der Ordnungsverwaltung*. – DVBl, 1977, lk 148.

Seadustehniliselt eeldaks organilaen vaid organi(te) kindlaksmääramist, mis oleks kohustatud järgima prokuratuuri korraldusi ja viimase juhtimisel läbi viima menetlustoiminguid.^{*46} Seejuures oleks laenatud organile võimalik anda näiteks mandaadiga ka õigus ilma prokuratuuri igakordse korralduseta viimase nimel eeluurimist läbi viia.

Samas on ühele organisatsioonile kuuluvate organite laenamisel ainult siis mõtet, kui laenatud organi kanda jäävad veel ka organilaenuga mitteseotud ülesanded. Kui mõne organi või selle ametniku ainukeseks võimaluseks ongi tegutseda vaid organilaenu alusel, nõuab riigivõimu teostamise transpertsuse nõue selliste ametikohtade integreerimist laenaja koosseisu ka faktiliselt. Seega, otsustades prokuratuuri poolt juhitava kohtueelse menetluse kasuks, tuleb kindlasti läbi viia analüüs politseiametnike seas, selekteerimaks välja need, kelle ainukeseks ülesandeks on kohtueelse menetluse läbiviimine, ning seejärel nad integreerida prokuratuuri koosseisu. Sellist selektsiooni takistab aga eelkõige politsei topelfunktsioon: ühelt poolt kohustus tagada avalik kord ja julgeolek ning ära hoida kuritegusid (preventiivfunktsioon), teiselt poolt kohustus viia läbi juba toimepandud kuritegude eeluurimist (repressiivfunktsioon).^{*47} Aja jooksul on mõlemad funktsioonid nii tihedalt üksteisega läbi põimunud, et peaaegu võimatu on välja tuua politseiametnikke, kes täidavad ainult ühte neist. Seetõttu võib organilaen olla tõepoolest ainuke sobiv vahend politsei ja prokuratuuri koostöö sätestamiseks kohtueelses menetluses, millega prokuratuur omandaks eeluurimise juhi rolli kandmiseks vajalikud personaalsed ja tehnilised võimalused.

Nagu eespool välja toodud, luuakse organilaenu korral normatiivselt juurde uus laenaja koosseisu kuuluv organ, millel pädevuse seisukohast pole mingeid kokkupuutepunkte senise kohaga haldusorganisatsioonis. Seetõttu ei vastuta organilaenu korral ülesannete täitmise eest laenatud organi poolt mitte organi väljalae-nanud isik (või organ), vaid laenaja. Kriminaalmenetluse seisukohast tähendaks see eelkõige seda, et kogu kohtueelne menetlus alluks justiitsministrile. Kuna ka karistuse täideviimine on toodud justiitsministeeriumi haldusalasse, siis oleks lõppkokkuvõttes saavutatud see, et karistusõiguse realiseerimise eest vastutaks parlamendi ees ainult üks minister.

Vaadeldes kontinendil asuvate Lääne-Euroopa riikide vastavaid kogemusi, ei ole eeltoodud järelduses politsei repressiivse osa ja prokuratuuri ühendamise vajaduse kohta midagi ennekuulmatut. Nii näiteks moodustavad Norras politsei ja prokuratuur ühtse ametkonna, mida juhib kuningale alluv peaprokurör (*Reichsadvokat*), kellele alluvad 9 riigiprokuröri (*Staatsadvokat*), kes juhivad teatud prokuratuuride tööpiirkondi. Organihierarhias alumisel astmel seisab aga politseimeister koos talle alluvate politseiametnikkega, kusjuures viimaste suhtes evib vastav riigiprokurör või peaprokurör nii korralduste andmise, kontrolli-, devolutsiooni- kui ka substitutsiooniõigust.^{*48} Prantsusmaal seevastu tegeleb kuritegude eeluurimisega *procureur général*'i juhtimisel siseministrile alluvast *police nationale*'ist ja kaitseministrile alluvast *gendarmerie nationale*'ist moodustatud *police judiciaire*.^{*49} Saksamaa prokuratuur saab aga iseseisvat eeluurimist läbi viia *GVG* § 152 tuleneva reaaluiooni alusel prokuratuuri koosseisu kuuluvate politseiametnike kaudu.^{*50}

Eelnev käsitlus näitab, kui keeruline on erinevate huvidega organeid tööle rakendada viisil, et ei kannataks tegelikult taotletavad eesmärgid ja säiliks organisatsiooniõiguslik selgus ja vastutus. Ka viitab ülaltoodu selgelt obligatoorse organisatsiooniõigusliku analüüsi vajadusele erinevate menetlusorganite pädevuse sätestamisel, sest esmapilgul vaid efektiivsema kriminaalmenetluse huve teenivad normid võivad viia kaugeleulatuvate organisatsiooniõiguslike tagajärgedeni, mille tulemuseks halvimal juhul on demokraatliku riigi jaoks lubamatu selgusetus selles, kes siis ikkagi vastutab kohtueelse menetluse eest.

Autorist:

Norman Aas on Greifswaldi ülikooli õigusteaduskonna magistrant.

⁴⁶ Nt viitab otseselt reaaluioonile eelnõu § 29 lõige 1 punkt 4 ja organilaenule § 220 lõige 1 punkt 2, kuid nagu öeldud, ei ole neist tulenevad organisatsiooniõiguslikud järeloomid kooskõlas iseseisva kohtueelse menetleja kontseptsiooniga.

⁴⁷ E. Emmerig. Die Doppelfunktion der Polizei. – DVBl, 1958, lk 338.

⁴⁸ Funktion und Tätigkeit der Anklagebehörde, lk 487–488.

⁴⁹ Criminal procedure systems in the European Community. Toim. C. Van Den Wyngaert. London: Butterworths, 1993, lk 108–109.

⁵⁰ L.-H. Schröder, lk 127.