

# Majanduskuritegude menetluspraktika analüüs

Kätlin-Chris Kruusmaa, Markus Kärner

## Sisukord

1. Sissejuhatus
2. Majanduskuritegu
3. Majanduskuritegude uurimine
4. Sisemine menetluspädevus
5. Ressurss
6. Töötasu
7. Koormus
8. Menetlusaeg
9. Arestimine

## Kriminaalpoliitika analüüs

Nr 5/2015

[www.kriminaalpoliitika.ee](http://www.kriminaalpoliitika.ee)

[www.just.ee](http://www.just.ee)



JUSTIITSMINISTEERIUM

Käesolevas ülevaates hinnatakse majanduskuritegude menetluspraktikat, sealhulgas on eesmärgiks anda ülevaade menetlusaja pikkusest, koormusest ning ressursside paiknemisest. Analüüsi käigus toimusid intervjuud menetlejatega prokuratuuris ja uurimisasutustes ning viidi läbi ümarlaud ettevõtjate katusorganisatsioonide esindajatega.

Suure kahjuga majanduskuritegude vastane võitlus on üks valitsuse kriminaalpoliitilistest prioriteetidest. Eesmärgiks on muuta kuritegude menetlemine tõhusamaks, sealjuures pöörates tähelepanu kiirele menetlusele ning kriminaaltulu tuvastamisele ja konfiskeerimisele.

### Järeldused

- Majanduskuritegude uurimisega tegeleb majanduskuritegude büroos (MKB) 45 ja maksu- ja tolliameti (EMTA) uurimisosakonnas 95 ametnikku ning prokuratuuris 28 prokuröri.
- Keskmine menetlusaeg kohtueelses menetluses on 798 päeva, sealjuures prokuratuuri keskmine menetlusaeg on 253 päeva.
- Prokuratuuris ning uurimisasutuses ei ole piisaval hulgal tugipersonali, mis mõjutab negatiivselt menetlusaega ning suurendab koormust.
- Võrreldes varasemaga on efektiivsemaks muutunud MKB ja EMTA pädevuses olevate kuritegude uurimine.
- Prefektuuride pädevuses olevate väiksema kahjuga majanduskuritegude menetlusvõimekus on langenud, kuna MKB loomisega kadus prefektuuridest majanduskuritegude uurimise kompetents ning uute üksuste komplekteerimine on pooleli.
- Prokuratuuri roll menetluse juhina jääb suure töökoormuse tõttu sageli pealiskaudseks, prokurör ei ole sageli kursis uurimise käiguga ning see toob kaasa pikema menetlusaja prokuratuuris.
- Majanduskuritegude menetlemise reformi tulemuslikkust politsei- ja piirivalveametis on vara hinnata, kuna MKB loomisest on möödunud liiga lühike aeg ning veelgi lühem aeg on möödunud MKB menetluspädevuse muutmisest.

## Ettepanekud

- Prokuratuurile ning politsei- ja piirivalveametile: moodustada uurimisgrupid tõsisemate ja mahukamate kuritegude uurimiseks, see võimaldaks ressursi jaotada ühtlasemalt ning uurimistoimingute tegemise kiirus paraneks.
- Prokuratuurile ning politsei- ja piirivalveametile: suurendada tugiteenuseid pakkuvate töötajate hulka nii uurimisasutustes kui ka prokuratuuris.
- Prokuratuurile ning politsei- ja piirivalveametile: süstemaatilised koolitused menetlejatele ja prokuratuurile: nt finantsanalüüsi, digitõenditega ning ettevõtlusega ja ärijuhtimisega seonduvatel teemadel.
- Prokuratuurile ning politsei- ja piirivalveametile: kriminaaltoimiku koostamisel hinnata kriitiliselt lisatava materjali väärtust ja tähtsust tõendamiseseme asjaolude väljaselgitamisel.
- Politsei- ja piirivalveametile: luua majanduskuritegude büroosse kriminaaltulu ja varajälituse spetsialistide ametikohad kõikidesse piirkondadesse ning suurendada selliste spetsialistide kaasamise sagedust.
- Prokuratuurile: tugevdada prokuratuuri rolli menetlustoimingute planeerimisel ja kohtueelse menetluse juhtimisel, et lühendada menetlusaega prokuratuuris.
- Justiitsministeeriumile ning siseministeeriumile: minna üle elektroonilise toimiku kasutamisele.
- Justiitsministeeriumile: kaaluda menetlusressursi efektiivsemaks kasutamiseks kriminaalmenetluse kohustuslikkuse põhimõtte muutmist.
- Justiitsministeeriumile, prokuratuurile ning politsei- ja piirivalveametile: analüüsida kriminaalmenetluses esitatava tsiviilhagi riigilõivust vabastamise aluste põhjendatust. Kaaluda võimalusi riigilõivust vabastamise regulatsiooni kitsendamiseks, et vältida menetlusressursi põhjendamatu koormamist eraõiguslikel eesmärkidel.
- Justiitsministeeriumile, prokuratuurile ning politsei- ja piirivalveametile: tagada kriminaalmenetluse seadustiku regulatsiooni ja menetluspraktika paindlikkus tõendite vormistamise osas, et vähendada põhjendamatu ning saadava tõendusmaterjali suhtes ilmselt ebaproportsionaalselt ajamahukate menetlustoimingute läbiviimist.
- Tõhustada tuleb majanduskuritegude ennetamist nii riigi kui erasektori poolt.

## 1. Sissejuhatus

2009. aastal tehti justiitsministeeriumi kriminaalteabe ja analüüsi talituses analüüs uurimissuutlikkuse kohta majandus- ja korrupsioonikuritegudes.<sup>1</sup> Eelnimetatud analüüsis toodi majanduskuritegude uurimissuutlikkuse osas välja järgmised probleemid:

- Spetsialiseerunud uurijate puudumine;
- Uurijate ülekoormatus nn masskuritegude menetlemisega;
- Jälitustöö ebapiisavus
- töötasustamise probleemid
- muud menetluslikud probleemid.

Käesoleva analüüsi eesmärk on uurida, kas võrreldes 2009. aastaga on majanduskuritegude menetlemine muutunud efektiivsemaks, kuidas mõjutab menetlust koormus, ressursside paiknemine ning menetlusaja pikkus.

Analüüsi tegemise raames toimus 12 semi-struktureeritud üksik või grüpiintervjuud majanduskuritegude menetlejate ning prokuröridega. Samuti toimus ümarlaud ettevõtjate katusorganisatsioonide esindajatega. Analüüs koostamises osales andmekogumise faasis lisaks autoritele ka justiitsministeeriumi analüüsitalituse nõunik Urvo Klopets.

## 2. Majanduskuritegu

Formaalselt saab majanduskuriteoks pidada karistusseadustiku 21. peatükis (majandusalased süüteod) sätestatud kuritegusid (KarS §-d 372-402<sup>4</sup>). Kuigi karistusseadustiku eriosa struktuuri koostamisel on lähtutud kaitstavatest väärtustest ehk õigushüvedest, on selge, et materiaalses mõttes võib majanduskuriteona olla käsitatav ka kuritegu, mis on karistusseadustiku eriosas liigitatud näiteks varavastaste, avaliku usalduse vastaste või keskkonnavastaste süütegude hulka. Juba karistusseadustiku eelnõu seletuskirjas leiti, et majandusalaste süütegude mõistel puudub ühene definitsioon ning need on raskesti piiritletavad mitmetest teistest süüteo liikidest.<sup>2</sup> Materiaalõiguslikult iseloomustab majanduskuritegusid tihti eeskätt kollektiivsete õigushüvede kaitse<sup>3</sup>, kuid see põhimõte ei ole absoluutne. Näiteks võivad paljud esmajoonel kollektiivsete õigushüvede kaitseks kehtestatud kuriteokoosseisud kaitsta paralleelselt ka individuaalhüvesid.<sup>4</sup>

Kuigi materiaalõiguslikus mõttes puudub otsene vajadus määratleda, kas konkreetsel juhul on tegemist sisulises mõttes majandusalase kuriteoga või mitte, omab see tähtsust menetluspraktikas. Majanduskuritegude menetlemist peetakse reeglina n-õ keskmisest kriminaalmenetlusest keerukamaks.<sup>5</sup> Olukorras, kus uuritaval kuriteol on vahetu seos

<sup>1</sup> Sööt, M-L Uurimissuutlikkus majandus- ja korrupsioonikuritegudes. 2009 Justiitsministeerium

<sup>2</sup> Riigikogu IX koosseisu seaduseelnõu 119 SE I (Karistusseadustiku eelnõu) seletuskiri, lk 184.

<sup>3</sup> Vt ka M. Engelhart. Development and Status of Economic Criminal Law in Germany. – German Law Journal Vol 15, no 4, lk 694.

<sup>4</sup> RKKKm 13.05.2015, nr 3-1-1-41-15, p 40.

<sup>5</sup> RKKKo 11.12.2013, nr 3-1-1-92-13, p 29.1. Vt ka kuni 01.05.2015 kehtinud Eesti Advokatuuri juhatuse 15.12.2009 otsusega kinnitatud „Riigi õigusabi osutamise eest makstava tasu arvestamise alused, maksmise kord ja tasumäärad ning riigi õigusabi osutamise kaasnevate kulude hüvitamise ulatus ja kord“, mille p 5<sup>1</sup> nägi riigi õigusabi osutajale ette kahekordse erikoefitsiendi, kui tegemist oli majandusalase süüteoga.

majandustegevusega, võib olla põhjendatud, et kriminaalasja menetleksid vastava valdkonna eriteadmistega uurimisasutuse ametnikud. Seega ei ole uurimisasutuse või prokuratuuri sisese menetluspädevuse määratlemisel põhjendatud lähtuda majanduskuritegude formaalsest määratlusest. Eesti menetluspraktikas hinnatakse uurimisasutuse ja prokuratuuri sisese menetluspädevuse määratlemisel, kas konkreetset menetluse esemeks olevat, kuid väljaspool karistusseadustiku 21. peatükki paiknevat, kuritegu on põhjendatud käsitada majanduskuriteona. Seega lähtutakse majanduskuriteo materiaalsest määratlusest.<sup>6</sup>

Vastavalt riigi peaprokuröri käskkirjale<sup>7</sup> loetakse raskeks majanduskuriteoks kuritegu, mis on toime pandud majandustegevusega seotud õigushüvede vastu ning majandustegevuse vahendeid kasutades ning millega on saadud ebaseaduslikku tulu või tekitatud kahju või mille käive on üle 400 000 euro. Eelkõige peetakse majanduskuriteo all silmas majandusalaseid süütegusid (KarS 21. ptk) aga ka muid kuritegusid, kui need vastavad ülaltoodud definitsioonile.

### **3. Majanduskuritegude uurimine: uurimisasutus ja prokuratuur**

Majanduskuritegude kohtueelset menetlust toimetavad vastavalt KrMS §-le 212 oma pädevuse piires maksu- ja tolliamet (edaspidi EMTA), politsei- ja piirivalveamet (keskkriminaalpolitsei majanduskuritegude büroo, politseiprefektuurid, edaspidi vastavalt MKB ja PREF) ja konkurentsiamet. EMTA pädevusse kuuluvad maksualased ja tollieeskirjade rikkumisega seotud kuriteod, narkootilise ja psühhotroopse aine üle piiri toimetamisega seotud kuriteod, ning samuti teatud strateegilise kauba veoga seonduvad kuriteod. Konkurentsiameti pädevuses on konkurentsialase kuriteo menetlemine. KrMS § 212 lg 5 kohaselt võib prokuratuur otstarbekusest lähtudes muuta oma määrusega seaduses sätestatud uurimisalluvust konkreetsetes kriminaalasjas. Tulenevalt asjaolust, et politsei- ja piirivalveamet (edaspidi PPA) menetleb valdavalt osa karistusseadustiku eriosas sätestatud kuritegudest, omab suurt tähtsust uurimisasutuse sisene pädevuskorraldus ning eeskätt MKB ja PREF menetlusalluvuse eristamine.

*Pädevus on jaotatud kriminaalmenetluse seadustiku järgi. Rahapesu, dokumentide võltsimised ja muud asjad, et uurime ise lõpuni ja ei anna neid üle. (EMTA)*

KrMS § 30 lg 1 kohaselt juhib prokuratuur kohtueelset menetlust, tagades selle seaduslikkuse ja tulemuslikkuse ning esindab riiklikku süüdistust kohtus.

Prokuratuuri roll kohtueelse menetluse juhtimisel võib olla erinev. Osaliselt on prokuratuuri sekkumine kohtueelsesse kriminaalmenetlusse vältimatu. Näiteks on teatud toiminguid võimalik teostada vaid prokuratuuri loal. Ülejäänud osas teeb uurimisasutus KrMS § 32 lg-st 1 tulenevalt menetlustoiminguid iseseisvalt. Seadustik ei sätesta täpseid nõudeid sellele, millises ulatuses peaks prokuratuur kohtueelset menetlust juhtima. Küll aga peab uurimisasutus KrMS § 193 lg 2 kohaselt koheselt prokuratuuri alustatud kriminaalmenetlusest teavitama. Samuti on prokuratuuril teiste õiguste kõrval KrMS § 213 lg 1 kohaselt õigus iseseisvalt menetlustoiminguid läbi viia või nende käiku sekkuda, anda uurimisasutusele korraldusi, tühistada ja muuta uurimisasutuse määrusi ning kõrvaldada uurimisasutuse ametnik kriminaalmenetlusest. Seega

<sup>6</sup> Saksamaal on seaduse tasandil loetletud erinevate süütegude liigid, mille puhul on menetluspädevus kohtu spetsiaalsel majanduskuritegude osakonnal – Gerichtsverfassungsgesetz § 74c, 09.05.1975, BGBl. I S. 1077; 17.06 2015, BGBl. I S. 1349. Arvutivõrgus: <http://www.gesetze-im-internet.de/gvg/>

<sup>7</sup> Riigi peaprokuröri 04.03.2015 käskkiri nr RP-1-1/15/11

on prokuratuuril ulatuslik õigus suunata kriminaalasja kohtueelse menetluse käiku juba menetluse algusest alates.

Intervjuude põhjal saab järeldada, et menetluse juhtimise aktiivsus kriminaalasja alustamisest peale mõjutab hilisemat menetlusaega prokuratuuris, samas sõltub juhtimise aktiivsus ka prokuröri töökoormusest ning süüteo liigist.

*Osasid asju teame algusest peale, neid mis on suured ja mahukad. Majandusasjad on oma olemuselt sellised, et üldiselt on palju erinevaid menetlustoiminguid, prokurör peab kursis olema. (prokurör)*

*Samas on ka mõned (pankroti)asjad, mis tulevad paberite pinnalt, sa oled paar korda menetlejaga rääkinud sellest asjast, aga üldjuhul paneb ta selle toimiku ise kokku. Kui tal mingeid probleeme tekib, siis võtab ise ühendust. Siis selle materjaliga tutvubki esimest korda, kui see prokuratuuri jõuab. Aga need on üldiselt väikesed asjad. (prokurör)*

*Prokuröride menetluse juhtimine sõltub väga prokurörist, mõni osaleb aktiivselt, aga mõni ütleb, et valmista ette ja siis vaatame. Politseinikes kutsub esile muige, et kohtueelset menetlust juhib prokuratuur, prokuratuuri peab veenma mingite tegevuste vajalikkuses ja viima kogu aeg kurssi tehtud toimingutega mitte vastupidi, et prokuratuur ütleks mulle, et teeme need ja need asjad ära ja siis on materjal koos. Nad ei sekku selliselt jõuliselt, pigem on äraootaval seisukohal, pigem on menetleja üksijäetud. (uurija)*

*See ei ole ju võimalik, et prokurör teaks, mis asjad need kõik seal 80 köites on. Selles mõttes, üldjoontes ta teab, uurija ja jälitajaga suhtleb. Päris tihti on ka nii, et prokurör vahepeal vahetub. (prokurör)*

On leitud, et prokuröri osalemise aktiivsus kohtueelses menetluses sõltub oluliselt kuritegudest ja nende liikidest. Kui masskuritegude puhul piirdub prokuratuuri juhtimine sageli vaid seadusest tulenevate olulisemate õiguslike otsuste tegemisega, siis raskemate ja prioriteetsemate kuritegude eeluurimisel on nõutav tunduvalt suurem aktiivsus.<sup>8</sup>

*Ei ole üldse mõeldav, kui sul on mass käes, et tead kõiki asju. Aga kui sul on piiratud arv kriminaalasju, siis ma enam-vähem tean peast kõiki ja ma tean ka nende kulgemist. (prokurör)*

*Ma leian, et me ei pea absoluutselt kõikidesse detailidesse kaevuma, võiks keskenduda sellele pettusele. Saaks asi ka kiiremini valmis ja ei oleks 90 köidet, vaid oleks 7 köidet. Tundub, et alati ei saada päris täpselt aru, kuhu peaks keskenduma. Vahest uurija ütlebki, et ei tea, mis asjad on asjalikud ja siis ma vaatan need kõik üle. Samas, ilmselt tõlgid tegid kuude kaupa tööd, ja sellest materjalist jääb järgi väga vähe, sest enamus kõnesid ei puudutanud koosseisu. Mis näitab, et tegelikult tehti hästi palju tühja tööd. Ma näen, et pean hoidma ohjes ja juhtima. (prokurör)*

*Pigem tuleks prioritseerida riigi vastu suunatud kahjuga tegusid. Tahaks rohkem riigile kahju tekitamist menetleda. Inimesed on ise hooletud, tsiviilkohus on olemas. Lihtsam on, et politsei tuleb ja lahendab selle probleemi ära. Ma ei nimetaks seda väga majanduskuriteoks. Soodustuskelmus on selline tüüpiline näide, kus riik või EL, kes iganes, on selle kahju saanud. (prokurör)*

---

<sup>8</sup> E. Kergandberg, P. Pikamäe. Kriminaalmenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2012, § 213 komm 3.1. (N. Aas).

Ettevõtjate katusorganisatsioonide esindajad töid viie suurema probleemina majanduskuritegude uurimise juures välja:

- ebapiisavalt on reguleeritud ettevõtete kuritahtlik ülevõtmine;
- ebapiisavalt on reguleeritud kuritahtlik maksevõime kahjustamine, mis ei lõppenud ettevõtte pankrotiga;
- kriminaalasjade pikk menetlusaeg;
- kuna kriminaalmenetluses saab tsiviilhagi esitada riigilõivu tasumata, siis esitatakse pigem kuriteoavaldus, et vältida riigilõivu tasumist hagi esitamisel tsiviilkohtumenetluses;
- tsiviilhagi esitamist eelistatakse kriminaalmenetluses, sest tsiviilkohtumenetluses on raske või võimatu tõendeid hankida.

*Kui meil on nii palju registreid ometi, miks siis on võimalik, et aastate kaupa koguaeg kanditakse ettevõtted tühjaks. Tegelikult ei oota ettevõtjad üldse palju, nad ootavad väga lihtsalt asja, et see uurimine, menetlemine oleks kiire, efektiivne ja kvaliteetne. Sest praegu on levinud ka selline arusaam, et menetlus võtabki 3,4,5,6 aastat aega ja mis ma lähen seda kaebust üldse esitama? (ettevõtja)*

*Kui palju me teame reaalse ärikeeluga inimesi ja kes ei peaks äris tegutsema? Kas me näeme et nende isiklik majanduslik toimetulek halveneks kuidagi? Minu jaoks on see küsimus, järelikult riik ei kehtesta ennast. (ettevõtja)*

*Kui ma vajan kaitset, siis ma ei eelda, et ma peaksin prokurörile hakkama paragrahve ütleva. Seal poolt peaks see indikatsioon tulema. Hinnangu peaks asjale andma riik, mitte see inimene. Riik on ikkagi süüdistuse esitaja ja tema peaks ütleva millega tegu on. (ettevõtja)*

*See oleks jälle üks ennetus, kui meil oleks ikkagi niisugune register, kus on isikud, kes on juba kohtutäituri juurest läbi käinud, ma mõtlen sellist registrit mis puudutab kohtuotsuse täitmisi. Nende inimestega ei mindaks tehinguid tegema, kuna kohtutäituri märged on juures et ta on varatu. (ettevõtja)*

*Kahjuks selle liberaalsusega käib meil kaasas selline massiline süsteemi ära kasutamine. Seal peaks riske rohkem maandama ja sellega ka tegelema. Aga täna meil maksud laekuvad hästi ja ma näen, et ilmselt ei ole seda poliitilist tahet veel. (ettevõtja)*

Ettevõtjad näevad läbipaistvama ettevõtluskeskkonna loomisel suurt rolli riigil ning vähem endal. Eelkõige oodatakse erinevate ennetusmeetmete rakendamist.

#### **4. Sisemine menetluspädevus: uurimisasutus ja prokuratuur**

Keskkriminaalpolitsei majanduskuritegude büroo loodi 01.05.2014. MKB loomisega toodi kogu majanduskuritegude uurimise kompetents keskkriminaalpolitseisse ning MKB eesmärk pidi olema kõikide majanduskuritegude uurimine. Tuues majanduskuritegude uurimine ühtse juhtimise alla sooviti muuta uurimine efektiivsemaks. Enne MKB loomist menetlesid majanduskuritegusid prefektuuride majanduskuritegude talitused ja keskkriminaalpolitsei majanduskuritegude talitus, mis tegeles raskemate majanduskuritegude uurimisega.

*Tegelikult oli siis selline olukord, kui majanduskuritegude talitus oli prefektuuri haldusalas, et nad praktiliselt ei tegelenud majanduskuritegude menetlemisega. Praktiliselt kõik oli masskuritegevus, SMS- ja muud laenukelmused ning pettused jne. See ei ole nagu majanduskuritegu ikkagi. (uurija)*

*2010 aastal määras toonane kriminaalbüroo juht töökäsuga sisuliselt kõik kuriteod majanduskuritegude talitusse. Üle terve vabariigi oli täpselt nii, et igaüks tõlgendas majanduskuritegusid nagu ise tahtis, oma nägemuse järgi. Iga prefektuur tõlgendas oma mätta otsast. (uurija)*

*Reform tõi alguses kaasa kaose, MKB loomisel jäid kõik asjad seisma, kuna alustati kaasa võetud ca 600 kriminaalasjaga. Siis võeti see aeguv asi ja jäeti prioriteetne kõrvale. Kaos oli väga tugev vähemalt pool aastat. (prokurör)*

*Esimene asi oli see, et võtsime kõik need asjad, kus oli kahtlustatav, kapist välja. Eesmärk oli need esmajoones ära lõpetada või menetleda, aga meil ei olnud aega neid kõiki läbi töötada. (uurija)*

2015. aasta mais kehtestati politsei- ja piirivalveameti peadirektori käskkirjaga<sup>9</sup>(edaspidi PPA käskkiri) majanduskuritegude menetluspädevus. Selle põhjuseks oli asjaolu, et MKB menetlusjäak ja juurde tulevate kriminaalasjade arv oli liiga suur, et MKB saaks tegeleda raskete majanduskuritegudega. Muuhulgas määrati, et MKB ülesandeks on nende kuritegude kohtueelne menetlemine, kus varaline kahju ületab kahekordse suure ulatuse määra (2x 40 000 eurot) ja kuritegu on toime pandud majandustegevuse käigus (KarS §-d 201 lg 2 p 2, 209 lg 2 p 3, 217<sup>2</sup>, 222, 222<sup>1</sup>, 223, ). Samas nende majandustegevuse käigus toime pandud kuritegude, kus kahju on väiksem kui kahekordne suur ulatus, kohtueelseks menetlejaks on prefektuurid. MKB loomisega kadus prefektuurides kompetents majanduskuritegude uurimiseks ning hetkel on nad sunnitud uuesti leidma vastavate teadmistega inimesed ning looma üksused, mis hakkavad tegelema majanduskuritegude kohtueelse menetlemisega.

*Ma tahaksin rõhutada, et meie murekoht on vähetähtsate majanduskuritegudega. Need ei ole vähetähtsad ju, need on vähemtähtsad kõige olulisematest. (prokurör)*

MKB prioriteedid seatakse PPA ja prokuratuuri koostöös valdkonnapõhiselt. 2015 aastal on selleks KarS § 210 kvalifitseeritavad kuriteod (soodustuskelmused), mis seonduvad EL struktuurfondidest raha väljapetmisega.

Antud analüüsi kontekstis omab tähtsust ka asjaolu, et EMTA toimetab kohtueelset menetlust ka maksualases ja tollieeskirjade rikkumise kuriteos ning konkurentsiamet konkurentsialases kuriteos (konkurentsiameti kriminaalasjadest on käesoleval hetkel menetluses 12, neist 9 kohtumenetluses<sup>10</sup>). EMTA alustatud kriminaalasjad põhinevad üldiselt nende enda kogutud informatsioonil ning avalduse alusel alustatakse kriminaalasu vähe. Selline töökorraldus annab EMTA-le erinevalt MKB-st võimaluse enda töökoormust reguleerida.

*Masskuriteod on EMTA-s vähemaks jäänud, mõjutanud on ka see, et 2013. aastal dekriminaliseeriti korduvväärted. Maksu-ja tolliameti uurimisosakond saab ikkagi suure osa ressursist pühendada*

<sup>9</sup> Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori 09.05.2015 käskkiri nr 1.1-1/156.

<sup>10</sup> Konkurentsiameti poolt menetletud kuritegusid käesolevas analüüsis ei vaadelda, kuna menetletuid kuritegusid on vähe ning see ei võimalda analüüsi kontekstis üldistada.

tõsisele kuritegevusele. Meie postulaat on, et kui me midagi teeme, siis teeme selle ära ja me teeme seda, mis siis seda maksukuulekust mingis regioonis või valdkonnas kõige rohkem mõjutab. (uurija)

Prokuratuuri sisemine tööjaotus, sealjuures majanduskuritegude menetlemine, ei ole seaduse tasandil sätestatud. Justiitsministri 19.03.2004 määruse nr 23 „Prokuratuuri põhimäärus“ § 20 lg 2 kohaselt menetleb kuritegu üldjuhul ringkonnaprokuratuur, kelle tööpiirkonnas tegu toime pandi. Teatud (eelduslikult raskematel) juhtudel juhib kriminaalmenetlust riigiprokuratuur.<sup>11</sup> Konkreetsete prokuröride või prokuratuuride osakondade pädevusse kuuluvate süütegude ring määratletakse ringkonnaprokuratuuride juhtivprokuröride poolt kehtestatud tööjaotuskavadega. Riigiprokuratuuri tööjaotuskava kehtestatakse riigi peaprokuröri käskkirjaga. Tööjaotuskavas on prokuröride pädevus jaotatud kuriteoliikide täpsusega ehk nendest on selgelt eristatav, millised prokurörid tegelevad majanduskuritegude menetlemisega.

Erinevates ringkonnaprokuratuurides on majanduskuritegude menetluspädevuse jaotus erinev, sõltudes majanduskuritegude mahust ning üldisest töökorraldusest ja teistest teguritest.

## 5. Ressurss

### 5.1. MKB

Enne MKB loomist kuulus prefektuurides majanduskuritegude talituste koosseisu ca 75 ametnikku. 01.05.2014 seisuga asus MKB-s tööle 42 ametnikku ning hetkel on MKB-s 45 ametnikku. Esialgsete kavade kohaselt pidi 2014. aasta lõpuks MKB-s olema 57 ametnikku ning oli planeeritud ka ametnike arvu edaspidine suurenemine. Esialgset planeeritud ametniku arvu tõusmine ei ole realiseerunud.

MKB meeskonna komplekteerimisel osutus kõige suuremaks probleemiks asjaolu, et seda ei suudetud soovitud kujul kujundada ning tekkisid kitsaskohad seoses ametnike puudulike profiilide tõttu, nt oli menetlejate ja jälitajate suhe vale, mõnes talituses puudusid jälitajad ning esialgu nurjus ka analüütikute värbamise plaan. Täna on MKB koosseisus analüütikud, kuid mitte kõigis talitustes.

*Seoses PPA-s toimunud koondamistega ei olnud võimalik luua kõiki planeeritud ametikohti, mistõttu ei ole MKB-s uurijate ja jälitajate tasakaal paigas. Proportsioonidest väljas olev tasakaal ei võimaldagi alati normaalselt toimida, näiteks ei ole igal pool finantsanalüütikuid ning ei ole ka piisavalt jälitajaid. Minimaalselt oleks vaja ühte jälitajat kahe uurija peale. (uurija)*

Tabel 1. MKB talitused

	uurija	jälitaja	finantsanalüütik	uurimisjuht	juhataja	Kokku
Menetlustalitus	12	4	1	1	1	19
Lõuna talitus	6	1	1	0	1	9
Ida talitus	5	2	1	0	1	9
Lääne talitus	4	1	0	0	1	6

<sup>11</sup> Vt täpsemalt prokuratuuri põhimääruse § 9 p 1.



MKB juhi hinnangul oleks büroo tulemuslikumaks toimimiseks juurde vaja 19 ametikohta, neist omakorda 8 peaks olema uurija, 9 jälitaja ja 2 finantsanalüütiku ametikohta.

*10 inimest majandusse ei ole täna mõtet tööle võtta, kuna prokuratuur ei suuda seda läbi hekseldada. (prokurör)*

*Jälitaja ja uurija funktsioonid peaksid tegelikult olema mingis protsendis vähemalt kattuvad, jälitaja iseloom on pisut teistsugune kui uurijal. Kui meil on kõrgepalgaline jälitaja, kes suudab teha väga efektiivseid toiminguid ja ettevalmistus on kordades mahukam ja siis teeb ka tavalisi stenogramme jms. Dokumenteerimise osas võiks olla tugisüsteem olla palju parem, praegu ongi üle politseiliselt tegelikult, et see kõrgepalgaline jälitaja jälitab, siis teeb stenogrammi, mida võiks teha olulisemalt väiksema palgaga inimene ja hoida selle pealt ressursi kokku. (uurija)*

*Loomulikult on need (MKB) uurijad väga head, väga kompetentsed. Mõnikord satuvad minu menetlusse nt liitmiseks mingid prefektuuri asjad, siis kvaliteet on madalam. (prokurör)*

*Majanduse puhul on silma jäänud see, et neil napib abipersonali, seda tugistruktuuri. Kui praegu menetleja teeb alates jälitusest lõpuni valmis, siis pahatihti see asi seisab selle taga, et neil ei ole inimesi, kes teeks stenogrammi või jälitusprotokolle. Lihtsalt ei ole aega. See on ju jälle ajupotentsiaali raiskamine, kui paneme uurija trükkima sealt stenost seda protokoll. (prokurör)*

*Kuna jälitajaid on vähe, siis mõned uurijad ise jälitavad ja uurivad ka paralleelselt. Stenogramme ja kõike muud teeme ise ja see on väga mahukas töö, isegi meie juht kirjutab ise. (uurija)*

*Ei ole inimesi juurde koolitatud, üks uurija jääb haigeks, siis 10 asja surevad ära. Suuri asju tuleks tegelikult uurida ju grupis, kui üks inimene langeb ära, siis kaks isikut on siis ikkagi olemas ning on asjaga kursis, et ei läheks kaua aega et teine uurija peab endale kõik algusest lõpuni uuesti selgeks tegema. (prokurör)*

*Suures plaanis ma arvan, et meil nad täitsa liiguvad õiges suunas, aga meil ei tasu ennast petta, et kui ressursi juurde ei tule siis tõhusus oluliselt ei tõuse. (prokurör)*

Suuremate probleemidena saab välja tuua, et kuna MKB loomine sattus ühte aega PPA-s toimivate reformidega, siis ei olnud võimalik luua MKB-sse soovitud arvul ametikohti. Samuti ei olnud MKB juhil võimalik valida personali tulenevalt nende profiilist, mistõttu ei olnud omavahel kooskõlas jälitajate ja uurijate proportsioon, nt Lääne talituses ei olnud mõnda aega ühtegi jälitajat. Lisaks ei ole piisavalt tugiteenuseid pakkuvat personali, mille tulemusena peavad menetlejad koostama nt protokolle ja stenogramme, mis ei nõua eriteadmisi, kuid on oma olemuselt ajamahukad tegevused.

## **5.2. EMTA**

EMTA uurimisosakond koosneb viiest piirkondlikkust uurimisüksustest, millele lisanduvad piirkondade üleselt narkotalitus ning jälitustalitus. Uurimisosakonnas on kokku 140 ametikohta, mille sees on ka tugiteenuseid pakkuv personal, menetlejaid on ca 100. Uurijate ja jälitajate jagunevad enam-vähem pooleks, sõltudes regioonide omapärast. Neist majanduskuritegudega tegelevad järgmised talitused:

	vaneminspektor	peainspektor	juhtivinspektor	juhataja	kokku
Ida talitus	8	2	3	1	14

Lõuna talitus	9	2	4	1	<b>16</b>
Lääne talitus	7	2	3	1	<b>13</b>
Põhja I talitus	12	3	9	1	<b>25</b>
Põhja II talitus	3	1	2	1	<b>7</b>
Jälitustalitus	12	2	5	1	<b>20</b>

Lisaks on EMTA-s kaheksa töötajaga rahvusvahelise kriminaalkoostöö talitus, kelle ülesandeks on korraldada EMTA-le vajalikku rahvusvahelist koostööd ja vastata õigusabipalvetele. Seetõttu ei pea menetlejad EMTA-s tegelema õigusabipalvetega ning nad saavad keskenduda kuriteo uurimisele.

*EMTA-ga on koostöö väga hea. Teeme koos uurimisplaani ja seejärel kõik menetlustoimingud, sest palju algmaterjali tuleb ju prokurörielt. Selle võrra on kergem menetleda ja sa tead ka asja algusest lõpuni ja kergem on sellega kohtusse minna siis. Koostöös EMTA-ga tundub pudelikael asuvat kohtus, kus süüdistatavad venitavad. (prokurör)*

*EMTA töökorraldust tuleb kiita, sest nad pigem teevad seda, et mitte ühel uurijal on mitu asja, vaid ühe asja peal on mitu uurijat. (prokurör)*

EMTA on oma töökorralduse sättinud selliselt, et see võimaldab neil moodustada töögrupe, mis kiirendavad menetlusele kuluvat aega ning uurijate lahkumisel on keegi jätkuvalt kursis kriminaalasja uurimise kuluga. Tulenevalt tulemuslikust töökorraldusest annavad ka prokurörid koostööle EMTA uurimisosakonna töötajatele väga hea hinnangu.

### 5.3. Prokuratuur

**Põhja Ringkonnaprokuratuur**is tegelevad majanduskuritegudega majandus-, korrupsiooni ja küberkuritegude osakonna (edaspidi lühendatult majanduskuritegude osakond) prokurörid. Nimetatud osakonnas on 7 ringkonnaprokuröri ja 7 abiprokuröri, kes töötavad ringkonnaprokurörist ja abiprokurörist koosnevates paarides. Majanduskuritegude osakond tegeleb lisaks MKB pädevuses olevatele majandusasjadele ka teiste majandus- ja ametialaste kuritegudega, arvutikuritegudega ja muude menetlemisel eriteadmisi nõudvate kriminaalasjadega. Osad prokurörid tegelevad vaid MKB ja EMTA menetluses olevate kriminaalasjadega, teised aga lisaks veel PPA menetluses olevate majanduskuritegudega või teiste kuritegudega (nt korrupsioon ja küberkuriteod). Aastal 2005 oli majanduskuritegude osakonnas kaks ringkonnaprokuröri, kes tegelesid maksuasjadega ja 3 ringkonnaprokuröri ning 7 abiprokuröri, kes tegelesid majandusasjadega. Maksuprokurörid tegelesid ainult maksuasjadega ja majandusprokurörid ainult majandusasjadega. Aastal 2009 hakkas tekkima segunemine. Majanduskuritegude osakonnas töötas 6 ringkonnaprokuröri ja 6 abi. Sealjuures ainult maksudega tegelesid 2 ringkonnaprokuröri, ainult majandusega 3 ringkonnaprokuröri ja 1 tegeles mõlema valdkonnaga; abiprokurörid tegelesid kõik majandusasjadega. Abiprokuröridel olid veel võrdlemisi iseseisvad tööloigud. Aastal 2012 oli moodustunud selge paaristöö, kus ringkonnaprokurör ja abi jagavad omavahel ühte kindlat tööloiku ning samu uurijaid. Majanduskuritegude osakonnas töötas 6 ringkonnaprokuröri ja 5 abi (kaks ringkonnaprokuröri jagasid ühte abi). 4 prokuröripaari tegelesid nii maksude kui majandusega; 2 prokuröripaari ainult majandusega. Viimase 10 aastaga on majanduskuritegude osakonna personali arv suurenenud 2 ringkonnaprokuröri võrra.

**Viru ringkonnaprokuratuuris** tegeleb hetkel majandus- ja maksuvaldkonnaga 3 ringkonnaprokuröri ja 1 abiprokurör. Prokurörid ei tegele vaid MKB ja EMTA pädevuses olevate kuritegudega, vaid ka teiste majandusalaste kuritegudega, mida ei menetle MKB. Viru ringkonnaprokuratuuri tööjaotuskava p 6.3. kohaselt tuleb juhul, kui kriminaalmenetluses selgub, et kriminaalmenetluse esemeks on raske majanduskuritegu, selle juhtimine viivitamatult üle anda nendele kuritegudele spetsialiseerunud prokuröridele.<sup>12</sup> Viru ringkonnaprokuratuuri puhul ei ole võimalik välja tuua aastate lõikes toimunud muudatusi. Varasematel aastatel tegeles Viru ringkonnaprokuratuur majandus- ja maksukuritegude menetlemisega kaks prokuröri, vajadusel tegeles üksikute kriminaalasjadega veel kolmas prokurör.

**Lääne ringkonnaprokuratuuris** menetlevad majanduskuritegusid üks ringkonnaprokurör ja üks abiprokurör ning maksukuriteod on vanemprokuröri menetluses. Majanduskuritegusid menetlev ringkonnaprokurör ning teda abistav abiprokurör tegelevad lisaks MKB menetluses olevatele asjadele ja teistele majanduskuritegudele (v.a EMTA menetluses olevad asjad) veel intellektuaalse omandi vastaste ja avaliku usalduse vastaste ning andmetega seotud kuritegude menetlemisega. Majanduskuritegusid menetles perioodil 2007.a kuni 2015.a märts üks ringkonnaprokurör ja üks abiprokurör, tänaseks on lisandunud kolmas prokurör, kes menetleb maksukuritegusid.

**Lõuna ringkonnaprokuratuuris** tegeleb majanduskuritegude uurimisega teine osakond, mille pädevusse kuuluvad lisaks MKB, EMTA ja Keskkonnainspektsiooni menetluses olevatele asjadele ka näiteks juriidilise isiku suhtes toime pandud omastamised ning mitmed teised varavastased kuriteod, samuti andmetega seotud kuriteod, õigusemõistmise vastased kuriteod ja avaliku usalduse vastased kuriteod. Majanduskuritegudega tegelevad kuus prokuröri<sup>13</sup>, kelle majanduskuritegudega seotud töömaht on 4,3 ametikoha ulatuses. Lõuna Ringkonnaprokuratuuri puhul ei ole võimalik viimase 10 aasta lõikes välja tuua, kui palju prokuröre on tegelenud majandus- ja maksukuritegudega, sest prokuröride vastutusvaldkonnad on hõlmanud samaaegselt väga erinevaid kuriteoliike ning ei ole olnud prokuröre, kes on tegelenud üksnes ja ainult majandus- või maksukuritegudega.

**Tabel 2.** Majanduskuritegudega tegelevate prokuröride jaotus EMTA ja MKB vahel<sup>14</sup>.

	MKB	EMTA	Kokku
Lääne Ringkonnaprokuratuur	2	1	3
Lõuna Ringkonnaprokuratuur	3	3	6
Viru Ringkonnaprokuratuur	3	1	4
Põhja Ringkonnaprokuratuur	7	7	14
Riigiprokuratuur	0,5	0,5	1
<b>Kokku</b>	<b>15,5</b>	<b>12,5</b>	<b>28</b>

<sup>12</sup> Viru Ringkonnaprokuratuuri tööjaotuskava. Kinnitatud juhtivprokuröri 13.04.2015 käskkirjaga nr VRP-1/15/2.

<sup>13</sup> Lõuna Ringkonnaprokuratuuri tööjaotuskava. Kinnitatud juhtivprokuröri 17.11.2014 käskkirjaga nr LÕRP-1/14/4.

<sup>14</sup> Osaliselt tegelevad prokurörid nii EMTA-s kui ka MKB-s menetlevate kriminaalasjadega, mistõttu on sellistel juhtudel jaotatud 0,5 koormust MKB-s ja 0,5 koormust EMTA-s. Lisaks tegelevad osad prokurörid veel teiste kriminaalasjade menetlemisega nt IT kuriteod või väiksemad kelmused, omastamised, võltsimised.

*Hetkel on ressursiprobleem suurem ikkagi prokuratuuris, asjad seisavad juba enne kohtusse saatmist. Paraku prokuratuuris seisavad asjad üle aasta, aga see ei tohiks niimoodi olla. (prokurör)*

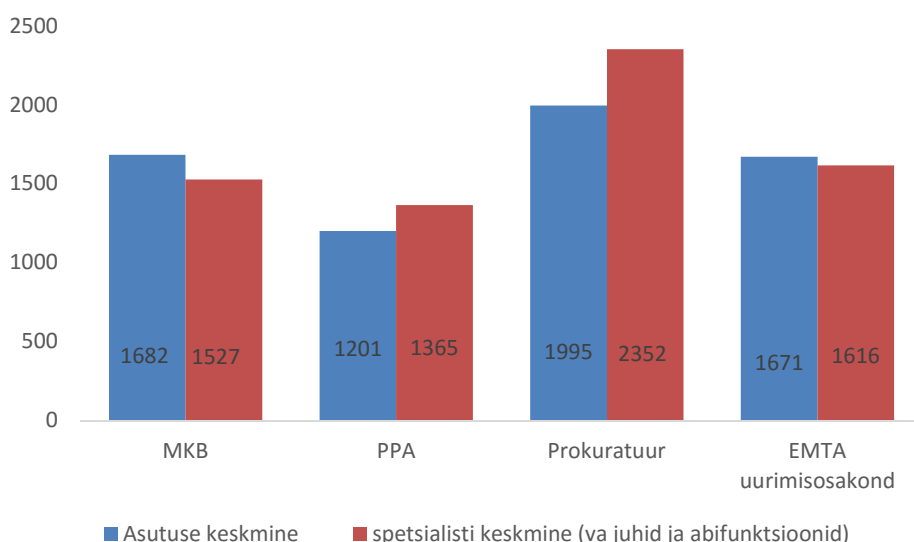
Viimastel aastatel on majanduskuritegedega tegelevate prokuröride arv suurenenud vähesel määral. Samas vahel tegelevad majanduskuritegedega prokurörid lisaks veel mõne muu kuriteoliigiga, mistõttu nende töökoormus sõltub ka teistest menetlustest. Tulemuslikuma ning kiirema menetluse jaoks oleks otstarbekas vaadata üle majanduskuritegedega tegelevate prokuröride töökoormus ning vajadusel palgata juurde tugipersonali.

## 6. Töötasu

MKB loomisel oli ametnike keskmine palk ca 1600 eurot. Alates 01.01.2015 on MKB keskmine palk 1682 eurot, täpne töötasu sõltub ametniku tööstaazist, kogemusest ja panusest. Piirkondlikult on palgatase ametnikel sama. MKB keskmine palk on suurem kui PPA-s üldiselt. Probleemina saab välja tuua, et alustava ametniku palk on võrdlemisi väike, mis võib raskendada uute töötajate leidmist. Enamik ametnikke on politseilise rakendus-, õigusvaldkonna- või majandusvaldkonna kõrgharidusega.

EMTA uurimisosakonna avalike teenistujate keskmine põhipalk on 1729 eurot, sealjuures ilma juhtide töötasuta on see 1634 eurot (kogu EMTA keskmine põhipalk on 1235 eurot, sealjuures ilma juhtideta on see 1182 eurot). Erinevates regioonides kõigub keskmine põhipalk 1625 ja 1757 euro vahel.<sup>15</sup>

*Rahaga me ei ole kedagi siia paar aastast meelitanud. Kuid EMTA töötajad on siiski võrreldes politseiametnikega ebavõrdsel positsioonil, kuna neile ei laiene politseiametnikele seadustest tulenevad soodustused. (uurija)*



<sup>15</sup> Andmed pärinevad Avaliku teenistuse veebist. URL: <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=41596>

EMTA uurimisosakonnas on mõnevõrra suuremad palgad, kui MKB-s, samas kehtivad MKB ametnikele politseinikele kehtivad soodustused. Probleemiks on tööle asuvate spetsialistide ja tugipersonali palk, mistõttu võib uute inimeste leidmine olla keeruline.

## 7. Koormus<sup>17</sup>

MKB alustas oma tegevust 602 kriminaalasjaga, millest enamus olid prefektuuridest kaasa võetud kriminaalasjad. 30.04.2015.a oli MKB menetlusjäägiks 343 kriminaalasja. Sealjuures 38% neist olid menetluses Lõuna talituses ning 35% menetlustalituses (Harjumaa). MKB juhi hinnangul oli menetluses olevate asjade arv liiga suur selleks, et MKB võiks tegeleda efektiivselt majanduskuritegude uurimisega<sup>18</sup>.

Kuna MKB alustas oma tegevust suur hulga menetluses olevate kriminaalasadega, siis võeti üheks eesmärgiks jäägi vähendamine. MKB loomisel seati eesmärgiks, et ühe menetleja kohta ei tohi menetlevate asjade arv ületada kümnet, kuid alates 2015. aastast kehtib põhimõte, mille kohaselt on ühe uurija kohta maksimaalselt menetluses 3-4 prioriteetset asja. 2015. aasta märtsis võttis PPA peadirektor vastu otsuse MKB menetlusjäägi vähendamise kohta ning nõ passiivses menetluses olevad kriminaalasjad anti üle prefektuuridele, Põhja prefektuuri saadeti 74 kriminaalasja ning Lõuna prefektuuri 17 kriminaalasja. Üle ei antud kriminaalasu, mis aeguvad või mis lõpetatakse 2015. aastal.

**Tabel 3.** MKB poolt 2014. ja 2015. aastal (kuni 30.06.2015) lõpetatud kriminaalasadade arv.

	2014	2015
Ida talitus	7	9
Lõuna talitus	128	42
Lääne talitus	12	5
Menetlustalitus	41	67
<b>Kokku</b>	<b>188</b>	<b>123</b>

2014. aastal lõpetati kõige enam (62%) menetlusi, kuna kohtueelses menetluses ei olnud võimalik kindlaks teha kuriteo toimepannud isikut (KrMS § 200<sup>1</sup> lg 1) ning 2015. aastal kriminaalmenetluse aluse puudumise tõttu (KrMS § 199 lg 1 p 1) (61%). Aegumistähtaja möödumise tõttu lõpetati vastavalt 20% ja 16% menetlustest.

**Tabel 4.** MKB loomise hetkel menetluses olevate kriminaalasadade arv

	arv	osakaal
Ida talitus	128	21%

<sup>16</sup> Prokuratuuri andmed pärinevad prokuratuurist, päringule vastas Birgit Rohtjärv; PPA andmed pärinevad PPA-st, päringule vastas Jana Brovkina; MKB andmed pärinevad MKB-st, päringule vastas Janek Maasik, EMTA andmed pärinevad EMTA uurimisosakonnast, päringule vastas Rain Kuus

<sup>17</sup> Kuna EMTA uurimisosakonnas on võimalus oma töökoormust ise reguleerida, siis käesolevas ptk-is ei käsitleta EMTA uurimisosakonna töökoormust.

<sup>18</sup> MKB juhi, Janek Maasiku, 25.05.2015 vastus päringule

Lõuna talitus	231	38%
Lääne talitus	30	5%
Menetlustalitus	213	35%
<b>Üldkokkuvõte</b>	<b>602</b>	<b>100%</b>

Ühel menetlejal oli MKB loomisel hetkel keskmiselt menetluses 17,7 kriminaalasja, sealjuures kõige rohkem oli ühel menetlejal korraga 155 erinevat kriminaalasja.

*Oluline kvaliteedi tõus on toimunud, tegelevad maksimaalselt 10 asjaga korraga, 112 asja on menetluses 12 uurija peale. (uurija)*

*Avalduste arv on vähenenud, see on ilmselt seotud sellega, et kuritegude kahju alampiir on kõrge. (uurija)*

*Natuke vähe on ressursi ja see hakkab probleemi tekitama, et jälitus-menetlus on ühe inimese käes ja vähe jõuab. (uurija)*

*Idealis oleks maksimum arv menetlusi korraga kolm tükki ühe uurija käes, et tagada katkematu menetlus. (uurija)*

E-toimiku andmete kohaselt on majanduskuritegusid menetlevatel prokuröridel hetkel menetluses keskmiselt 36 kriminaalasja, millest 83% on uurimisasutuses ning 17% prokuratuuris menetluses, maksimaalselt oli ühel prokuröril menetluses 77 kriminaalasja ning minimaalselt 10. Tuleb arvestada, et suur osa neist kuritegudest ei ole MKB menetluspädevuses ning kuritegudega tekitatud kahju on väiksem kui kahekordne suure ulatuse määär.

*Ja siis need asjad seisavad prokuratuuris, mõni asi seisab kaks aastat. Kui algusest peale juhtida menetleda, siis ilmselt oleks seda nii palju ja oled asjaga tuttav ja ei võta nii palju aega. (prokurör)*

*Minu menetluses on 25 asja, milles 22 uurimises ja kolm prokuratuuris. (prokurör)*

*Mul on KRMR-is 16 asja, kusjuures pankrotiasju on 4 ja ülejäänud on väga mahukad. Kohtus on mul üks suur asi, esimeses astmes menetleme teist aastat. (prokurör)*

Prokuratuuri juhtkond on jõudnud seisukohale, et optimaalne töökoormus peaks olema tagatud, kui ühel ringkonnaprokuröril ei oleks korraga prokuratuuris menetluses rohkem kui 5 asja ja abiprokuröril 20 asja. See peaks olema umbes pooleteise kuu töökoormus. Selle eesmärgi saavutamiseks peaks alustama sellest, et jaanuariks väheneks prokuratuuris olevate asjade arv kõikides piirkondades vähemalt 10%. Samas üle nelja kuu prokuratuuris olevate asjade arv ei peaks olema tulevikus üle 25% kõikidest asjadest. Nii selle, kui iga teise numbrilise eesmärgi taga on ennekõike eesmärk hinnata pidevalt töajõu vajadust ja tagada prokuröridele optimaalne töökoormus.<sup>19</sup>

Majandusasjadega tegelevate prokuröride töökoormused võivad oluliselt erineda, see sõltub prokuröri tööpiirkonnast, talle tööajaotuskavaga pandud ülesannetest ning ametikohast, nt abiprokuröride menetluses olevate kriminaalasjade arv on suurem, samas on need üldiselt oma sisult vähem mahukad. Töökoormus on suurem ka nendel prokuröridel, kes tegelevad lisaks

<sup>19</sup> 20.07.2015 prokuratuuri juhtkonna nõupidamise protokoll RP-1-4/15/9

muude või väiksema kahjuga kuritegudega menetlemisega, mistõttu tuleks kaaluda prokuröride suuremat spetsialiseerumist ning tugipersonali suurendamist.

## 8. Menetlusaeg

2014. aastal MKB poolt prokuratuuri saadetud kriminaalasjadest (17) kaheksa saadeti süüdistusaktiga kohtusse ning kolm on lõpetatud. 2015. aastal MKB poolt prokuratuuri saadetud kriminaalasjadest (34) on kohtusse saadetud üheksa ning viis on lõpetatud. Viis kriminaalasia on saanud kokkuleppemenetluses kohtulahendi. Prokuratuuri keskmist menetlusaega ei ole nende asjade puhul võimalik tuua, kuna enamuse asjad on jätkuvalt prokuratuuri menetluses.

*Üks asi, mis segab tihtipeale ja pärsib menetluse kiirust on see, et meil on see legaliteediprintsiip. Mulle meeldiks, kui prokuratuuril oleks võimalik jätta menetlus alustamata näiteks, kui sündmus on nii vanast ajast, et ei ole võimalik tõendeid koguda. (prokurör)*

KrMS §-s 6 sätestatud legaliteedipõhimõtte kohaselt on uurimisasutus ja prokuratuur kohustatud kuriteo asjaolude ilmnemisel toimetama kriminaalmenetlust. Kuigi kriminaalmenetluse lõpetamine otstarbekuse kaalutlusel on võimalik, eeldab see eelnenud kriminaalmenetluse käigus kahtlustatava või süüdistatava käitumises KarS § 2 lg-s 2 sätestatud teo karistatavuse üldiste eelduste - süüteo koosseis, õigusvastasus ja süü - tuvastamist ehk tõendusteabe kogumist.<sup>20</sup> Lisaks kahtlustatava tuvastamisele on nõutav ka tema nõusolek kriminaalmenetluse lõpetamiseks. Erinevalt kriminaalmenetluse lõpetamisest, puudub võimalus hinnata menetluse otstarbekust kriminaalmenetluse alustamise otsustamisel. Veelgi enam peab kriminaalmenetluse alustamise otsustamisel tõlgendama iga kuriteokahtlust kriminaalmenetluse alustamise kasuks.<sup>21</sup> Seetõttu tuleb kehtiva õiguse kohaselt kuriteo tunnuste esinemisel alustada kriminaalmenetlust sõltumata sellest, kas ja kui suurt varalist kahju on kuriteoga tekitatud, millised on võimalused tõendamiseseme asjaolude väljaselgitamiseks ning milline võiks olla avalik menetlushuvi. Sealjuures on menetluse alustamist tingiva kuriteokahtluse lävi madal. Esineb olukordi, kus kuriteoteade esitatakse mitmeid aastaid pärast väidetava kuriteo toimepanemist ning juba kriminaalmenetluse alustamise otsustamisel on selge, et tõendite kogumine osutub keeruliseks, kui mitte võimatuks, ning ka vajalike tõendite kogumisel ei jõutaks kriminaalajas enne aegumistähtaja saabumist süüdistatavat kohtu alla anda. Menetlusressursi paigutamine sellise kriminaalasia menetlemisele ei ole otstarbekas. Absoluutse legaliteedipõhimõtte kaotamise idee kriminaalmenetluse alustamise otsustamisel ei ole uudne. Vastavasisulist muudatust sisaldanud eelnõu on olnud ka riigikogu menetluses. Nii õiguskantsler, valitsus, riigiprokuratuur, riigikohus, advokaatuur pidasid seda ideed kaalumist väärt olevaks. Valdavalt rõhuti võimalusele optimeerida menetlusressursi kasutamist.<sup>22</sup> Legaliteedipõhimõtte muutmist on analüüsitud ka 2013. aastal justiitsministeeriumi poolt Tartu Ülikoolilt tellitud analüüsis.<sup>23</sup> Oportuniteedipõhimõtte laiendamist toetab ka kaasaegne kriminaalpoliitiline suund. Alates 29.03.2015 kehtima hakanud

<sup>20</sup> RKKKo 14.04.2010, nr 3-1-1-19-10, p 8.3.

<sup>21</sup> RKKKo 22.09.2010, nr 3-1-1-60-10, p 9.

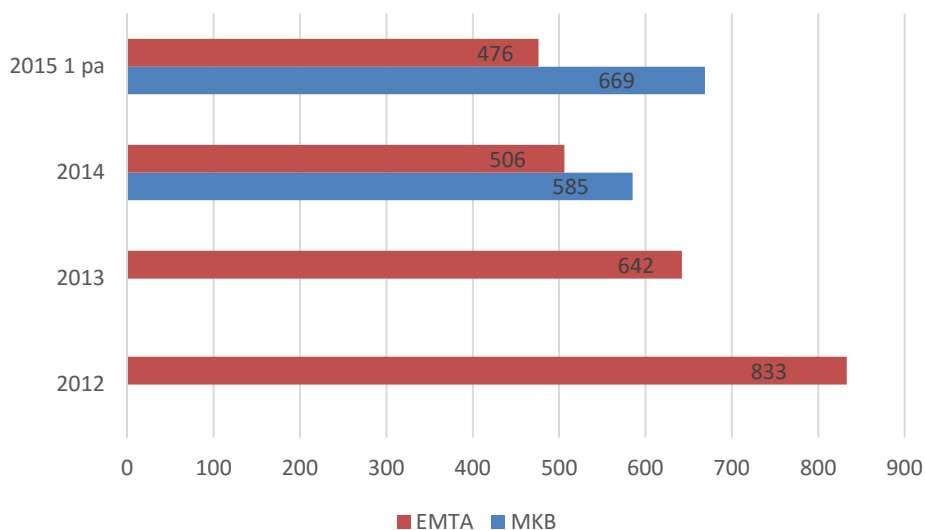
<sup>22</sup> Riigikogu XII koosseisu seaduseelnõu 295 SE. Arvutivõrgus:

<http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/66a76170-3752-4d7d-a26d-c49091327918/>

<sup>23</sup> J. Ginter, A. Plekksepp, et al. Analüüs isikute põhiõiguste tagamisest ja eeluurimise kiirusest kriminaalmenetluses. Tartu: Tartu Ülikool 2013, lk 8-29. Arvutivõrgus:

[http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/www.kriminaalpoliitika.ee/files/elfinder/dokumendid/analuuus\\_isikute\\_pohioiguste\\_tagamisest\\_ja\\_eeluurimise\\_kiirusest\\_kriminaalmenetluses.pdf](http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/www.kriminaalpoliitika.ee/files/elfinder/dokumendid/analuuus_isikute_pohioiguste_tagamisest_ja_eeluurimise_kiirusest_kriminaalmenetluses.pdf)

väärteomenetluse seadustiku § 3<sup>1</sup> võimaldab teatud juhtudel jätta väärteomenetlus otstarbekuse kaalutlusel alustamata. Samuti on analüüsi koostamise ajal Riigikogu menetluses seaduseelnõu, milles kavandatakse KrMS § 200<sup>1</sup> täiendamist selliselt, et see võimaldaks kriminaalmenetlust lõpetada ka juhul, kui kuriteo toimepanijat ei ole tuvastatud ning tõendite kogumine ei ole otstarbekas.<sup>24</sup> Oportuuniteedipõhimõtte laiendamine kriminaalmenetluse alustamisele aitaks kahtlemata menetlusressurssi kokku hoida. Samas võidakse kriminaalmenetluse alustamata jätmisega kahjustada ka kannatanu subjektiivseid õigusi. Juhul, kui kriminaalmenetluse seadustikku täiendada võimalusega tugineda kriminaalmenetluse alustamise otsustamisel ka otstarbekusele, tuleks see tõenäoliselt tasakaalustada kannatanule antavate täiendavate garantiidega. Kriteeriume, mille alusel oleks võimalik jätta menetlus alustamata, tuleb valida hoolikalt ning kannatanul peab olema võimalus kriminaalmenetluse alustamata jätmise vaidlustada. Mõistlik oleks kaaluda täiendavate garantiide sätestamist ka teistes õigusharudes. Näiteks oleks võimalik laiendada riigilõivu tasumisest vabastamise aluseid tsiviilkohtumenetluses juhtudele, mil kriminaalmenetlus jäeti otstarbekuse põhimõttel alustamata.

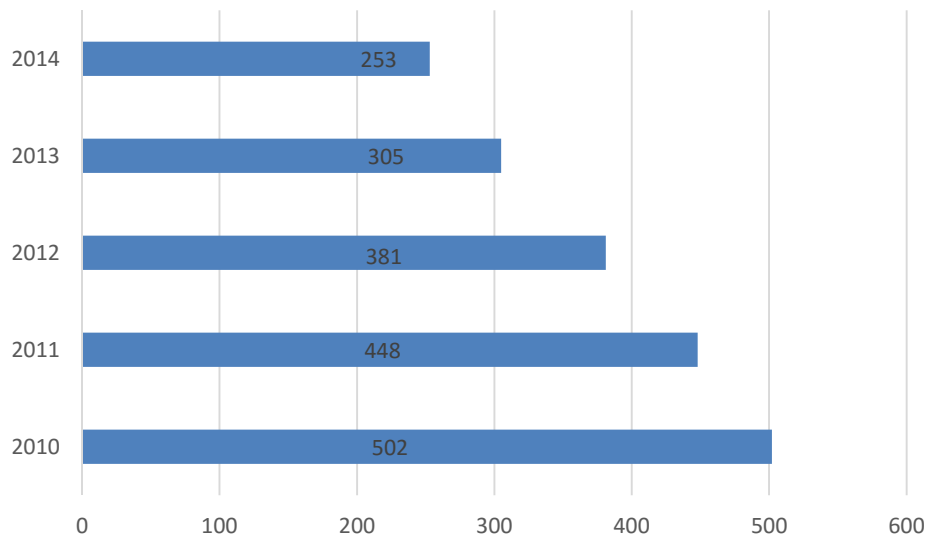


**Joonis 2.** Keskmise menetlusaeg EMTA-s ja MKB-s päevades

EMTA uurimisosakonna keskmine menetlusaeg on viimastel aastatel vähenenud - kui 2012. aastal oli see 860 päeva, siis 2014. aastal vastavalt 506 päeva. See tuleneb suuresti sisemistest ümberkorraldustest. MKB menetlusajale ei saa nende lühikese tegutsemisaja tõttu hinnangut anda.

<sup>24</sup> Riigikogu XIII koosseisu seaduseelnõu 80 SE. Arvutivõrgus: <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/>





**Joonis 3.** Keskmine menetlusaeg päevades prokuratuuris kohtusse saadetud KarS 21. ptk järgi kvalifitseeritud kriminaalasjades perioodil 2010-2014<sup>25</sup>.

*Neli kuud kuni aasta oleks mõistlik aeg prokuratuuris menetlemiseks, sõltub kriminaalasjast. (prokurör)*

*Praegu ei ole aegumine praktiliselt võimalik, sest prokuratuur hakkab viimase aasta jooksul tormama, et tee midagi. Ma usun, et reeglina venib menetlus politseis, aga juhtub ka niimoodi, et prokuratuuris venib, juhtub nii ja naa. Varem, kui menetlusjäak oli suur, siis suutlikus oli menetleda viite asja, aga menetluses 40 ja need olid kapis. (uurija)*

*Meil saavad asjad kiiremini menetletud kui prokuratuuris. Et kuskil prokuröride poole pealt tuleb see pudelikael, miks asjad seisma jäävad. (EMTA)*

*Venimine saab alguse politseist ja jätkub prokuratuurist. Jah nii politsei kui prokuratuur, mõlemas kohas venitatakse. (prokurör)*

*Tegelikult on majanduses nii, et kui kuritegu avastatakse kaks aastat hiljem ja kolm aastat uuritakse, siis läheb veel kohtusse. Siis ei tule enam ka mingit karistust. Efekti ei ole. Tegelikult kui mingi suur kuritegu on toime pandud, siis minu arvates võiks selle ruttu ära menetleda. (prokurör)*

*On palju pankrotiasju, mis seisavad ja ootavad aegumist, ma ei saa aru, miks neid ei menetleta. Minu meelest on pankrotimeister see, kes ettevõtte pankrotti viib, mitte see, kes aitab tankisti hiljem leida. Mina pankrotihaldurina ka loobuksin, kui ma olen teinud 30 avaldust ja viie aasta pärast tuleb teade, et on ära lõpetatud aegumise tõttu ja ühtegi menetlustoimingut ei ole tehtud. (prokurör)*

*Asjad lähevad prokuratuuri ja seisavad seal aastaid ja unustad ise juba ära et selle prokuratuuri saatsid. (uurija)*

<sup>25</sup> Kohtusse saadetud kriminaalasjades lahutatud tervest menetlusajast uurimisasutuse poolt teostatud menetlusele ning kohtumenetlusele kulunud aeg.

*Pudelikael on selgelt prokuratuuris. Poltseis asjad liiguvad, aga prokuratuuris enam mitte, meil ei ole töötajaid selles ongi probleem (prokurör).*

*Pakun võib olla 10 asja on alustatud alates märtsist, tundub, et need on õiged asjad. Vanasti olid paljud asjad tsiviilasjad, üritatakse kriminaalasjadega neid lahendada. (prokurör)*

*Mis puudutab maksuasju, siis on suurem pudelikael prokuratuur mingitel hetkedel. (prokurör)*

Menetlejate hinnangul kulub menetlusele ülemäära kaua aega pigem prefektuuris, kuid oli ka vastupidiseid näiteid. Kuna prokurör peaks olema läbi menetluse juhtimise teadlik kriminaalasia uurimise käigust, siis võiks eeldada, et üldjuhul kriminaalasjad üle poole aasta prokuratuuri menetluses ei ole, samas oli 2014. aastal keskmine menetlusaeg prokuratuuris 253 päeva. Ühest küljest on pikk menetlusaeg tingitud tugipersonali puudumisest, kuid tähelepanuta ei saa siiski jätta ka põhjuseid, mis tulenevad sisemisest töökorraldusest ning kriminaalmenetluse juhtimise intensiivsusest.

**Tabel 5.** MKB poolt 2014. ja 2015. aastal (kuni 30.06.2015) prokuratuuri saadetud kriminaalasiade arv

	2014	2015
Ida talitus	4	9
Lõuna talitus	3	5
Lääne talitus	3	7
menetlustalitus	7	13
<b>Kokku</b>	<b>17</b>	<b>34</b>

2014. aastal prokuratuuri saadetud kriminaalasiades oli 94 kuriteoepisoodi ning 2015. I poolel prokuratuuri saadetud kriminaalasiades oli 189 episoodi. Kuna prokuratuuri saadetud kriminaalasiade arv on oluliselt tõusnud, siis annab see aluse järeldada, et MKB töö on 2015. aastal läinud tõhusamaks. Oma osa on siin kindlasti menetluspädevuse täpsustamisel ning osade kriminaalasiade saatmisel prefektuuridesse.

## 9. Arestimine

Majanduskuritegude läbi võib olla võimalik teenida ulatuslikku kriminaalset tulu. Vara säilimist silmas pidades on põhjendatud see konfiskeerimise tagamiseks arestida kriminaalmenetluse võimalikult varajases staadiumis. Kriminaaltulu tuvastamine võib nõuda sama palju menetlusressurssi kui teiste tõendamiseseme asjaolude väljaselgitamine, sest kriminaaltulu varjamiseks on võimalik teha suuri pingutusi. Lihtsamatel juhtudel võidakse kriminaaltulu paigutada Eesti Vabariigi seaduste alusel loodud juriidilise isiku vara hulka või anda see hoiule mõnele teisele füüsilisele isikule. Keerukamatel juhtudel võib vara olla hajutatud läbi erinevate riikide jurisdiktsioonide alusel loodud juriidiliste isikute, teistes riikides asuvate pangakontode ning keeruliste ülesehitustega usaldusühingute või fondide. Kriminaaltulu tuvastamine ning selle arestimine konfiskeerimise või tsiviilhagi tagamiseks omab erilist tähtsust just majanduskuritegudes, mille ajendiks ongi varaline kasu. Kuritegevus ei tohi olla tasuv ning seetõttu peab lisaks põhikaristuse kohaldamisele olema riigil ka võimekus saadud kuritegelik vara tuvastada ning konfiskeerida.<sup>26</sup> Kuriteoga tekitatud kahju ning konfiskeerimise või tsiviilhagi tagamiseks arestitud vara väärtuse võimalikult väike vahe on üheks majanduskuriteo

<sup>26</sup> Kriminaalmenetluse seadustik näeb alates 2007. aastast ette võimaluse alustada eraldi kuriteoga saadud vara konfiskeerimise menetlust. Sealjuures on vara väljaselgitamiseks võimalik ka teostada jälitustoiminguid.

uurimisefektiivsuse näitajaks. Arvesse tuleb võtta ka seda, et vara arestimise näol on tegemist isiku omandiõiguse riivega. Vara pikaajne arestimisega võidakse isikule tekitada kahju, mis võib seisneda nii arestitud vara väärtuse languses kui ka võimatuses arestitud vara kasutada. Teatud juhtudel võib riigil tekkida kohustus nimetatud kahju hüvitamiseks süüteomenetluses tekitatud kahju hüvitamise seaduse sätete kohaselt.

*KKP-s on eraldi kriminaaltuluüksus, aga nende funktsioonid on natuke teised, igas regioonis peaks olema inimesed, kelle ülesanne on kriminaaltulu jälitus. (uurija)*

*Tegelikult on lugu ka pisut sedamoodi, et meie teeme tööd ja arestime, kahtlustatavad saavad aru, et tegu on tõendatud 15 köidet läheb prokuratuuri ja siis nad teevad kokkuleppe, aga tingimusel, et vara vabaneb aresti alt. (uurija)*

2015. I poolaastal arestis MKB 11 kriminaalasjas ca 750 000 euro väärtuses vara. Keskmine arestimise summa oli 32 490 eurot. 2014. aastal arestis MKB 12 kohtumääruse alusel 143 930 väärtuses vara Sealjuures kõige kallimaks arestitud varaks oli 120 000 väärtusega aktsiad. Keskmine arestitud vara väärtus oli 9 595 eurot.

*Maksuasjades on nii, et peaaegu kõigis asjades arestitakse. (uurija)*

**Tabel 6.** EMTA poolt arestitud varad prokuratuuri saadetud asjades eurodes

Aasta	Tuvastatud kahju	Arestitud vara väärtus
2012	9 738 868	1 826 761
2013	37 952 996	4 986 563
2014	7 952 383	2 011 184
2015 I pa	7 589 119	2 625 097
Kokku	63 233 366	11 449 605

*Üks asi veel, mis võtab palju ressursi on varajälitus. Mina ei ole aru saanud, kuidas toimib politsei juures see varajälitusüksus. Tallinnas on mingi rakuke, siis on kohalikud rakukesed, kes ei allu Tallinna rakukesele. Me ju teeme ka ise, kui otsime neid vara maksumusi ja asju enne seda, kui läheme midagi arestima. Konsultandid aitavad. Ka meil on seda abipersonali vaja. (prokurör)*

*Ikka oleks vaja [varajälitust]...muidu lähme päris hulluks kätte ära....(uurija)*

*Siis me ei jõuaks selle menetlusega kuhugi ja me ei ole ise seda nii väga teinud ka. See võtaks meeletult aega meil, et lihtsam oleks ikka kui inimene siin kohal oleks, kui et Tallinnas. Kokku saada asju arutada oleks palju lihtsam. (uurija)*

Tulenevalt antud valdkonna spetsiifikast ning ressursimahukusest on põhjendatult ette nähtud eraldi ametnikud, kes tegelevad kriminaaltulu ja varajälitusega. Lisaks spetsiaalsele oskusteabele omab kriminaaltulu tuvastamisele ning varajälitusele spetsialiseerunud ametnik rahvusvaheliste võrgustike kaudu kontakte, mille kaudu võib olla võimalik saada välisriigilt vajalikku informatsiooni oluliselt kiiremini kui aeganõudvate õigusabipalvete kaudu.

Kriminaaltulu tuvastamise vajadus ning iseloom on erinev. Teatud juhtudel on menetleja suutnud tuvastada konkreetse vara, mida saab pidada kuriteoga saadud tuluks, kuid teadmata on selle vara asukoht. Teistel juhtudel ei ole aga menetlejal täpselt teada, millisel määral on kuritegelikku tulu saadud ning sellise tulu tuvastamine evib tähtsust ka täiendavate kuriteoepisoodide tuvastamisel

(või vara laiendatud konfiskeerimisel). Kuigi menetleja ning kriminaaltulu ja varajälituse spetsialisti vaheline ladus koostöö on alati vajalik, omab see teisenä kirjeldatud juhul erilist tähtsust, sest sellisel juhul on kuritegelikult saadud tulu tuvastamine vahetus seoses süüteokoosseisu asjaolude tuvastamisega. Koostööd raskendab nii kriminaaltulu ja varajälituse spetsialistide väheesus ning teatud juhtudel ka füüsiline kaugus kriminaalasja menetlejast. Lisaks faktilisele võimalusele kaasata nimetatud spetsialiste, tuleb tagada menetlejate teadlikkus kriminaaltulu tuvastamise ja vastava spetsialisti kaasamise vajalikkuse kohta. Seda ka juhtudel, mil vara asukoht ei ole kahtlustatava süüküsimuse otsustamisel vahetu tähtsusega.

## Kasutatud kirjandus

1. Avaliku teenistus veeb URL: <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=41596>
2. E. Kergandberg, P. Pikamäe. Kriminaalmenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2012.
3. Gerichtsverfassungsgesetz § 74c, 09.05.1975, BGBl. I S. 1077; 17.06 2015, BGBl. I S. 1349. Arvutivõrgus: <http://www.gesetze-im-internet.de/gvg/>
4. J. Ginter, A. Plekksepp, *et al.* Analüüs isikute põhiõiguste tagamisest ja eeluurimise kiirusest kriminaalmenetluses. Tartu: Tartu Ülikool 2013
5. Lõuna Ringkonnaprokuratuuri tööjaotuskava. Kinnitatud juhtivprokuröri 17.11.2014 käskkirjaga nr LÕRP-1/14/4.
6. M. Engelhart. Development and Status of Economic Criminal Law in Germany. – German Law Journal Vol 15, no 4, lk 694.
7. Politsei-ja Piirivalveameti peadirektori 09.05.2015 käskkiri nr 1.1-1/156.
8. Prokuratuuri põhimäärus [RTL 2004, 29, 505](#)
9. Prokuratuuri juhtkonna 20.07.2015 nõupidamise protokoll RP-1-4/15/9
10. Riigikogu IX koosseisu seaduseelnõu 119 SE I (Karistusseadustiku eelnõu) seletuskiri.
11. Riigikogu XII koosseisu seaduseelnõu 295 SE. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/66a76170-3752-4d7d-a26d-c49091327918/>
12. Riigikogu XIII koosseisu seaduseelnõu 80 SE. Arvutivõrgus: <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/>
13. Riigi peaprokuröri 04.03.2015 käskkiri nr RP-1-1/15/11
14. RKKKo 14.04.2010, nr 3-1-1-19-10, p 8.3.
15. RKKKo 22.09.2010, nr 3-1-1-60-10, p 9
16. RKKKo 11.12.2013, nr 3-1-1-92-13, p 29.1.
17. RKKKm 13.05.2015, nr 3-1-1-41-15.
18. Sööt, M-L Uurimissuutlikkus majandus-ja korruptsioonikuritegudes. 2009 Justiitsministeerium
19. Viru Ringkonnaprokuratuuri tööjaotuskava. Kinnitatud juhtivprokuröri 13.04.2015 käskkirjaga nr VRP-1/15/2.