

Eesti prokuratuurisüsteem rahvusvaheliste standardite valguses

1. Sissejuhatus

1998. aastal jõustunud prokuratuuriseadusega^{*2} (ProkS) ja 2004. aastal toimunud kriminaalmenetluse reformiga muutus suuresti ka prokuratuuri roll kriminaalmenetluses. Seejuures püüti parimatest rahvusvahelistest eeskujudest lähtudes ühendada kahte mõneti vastandlikku eesmärki: ühest küljest garanteerida prokuratuurile oma ülesannete täitmiseks piisav sõltumatus, teisest küljest tagada selline organisatsiooniline ülesehitus, et prokuratuur saaks efektiivselt ja ühetaoliselt ellu viia riigi kriminaalpoliitikat.

Viimastel aastatel on Eestis taas tekkinud intensiivne debatt prokuratuuri sõltumatuse ja vastutuse teemadel. Ajuti on need vaidlused läinud küllaltki tuliseks ja lisaks rikkalikele meediakajastustele on prokuratuur viimasel ajal mitu korda tõusnud nüüd juba otseselt poliitiliste debattide, ja julgeks ka öelda, et rünnakute objektiks, mis on päädinud näiteks nõudega taastada prokuratuuri üle tsiviilkontroll ja moodustada parlamendis vastav erikomisjon.^{*3}

Seetõttu kerkib paratamatult küsimus, kas Eesti prokuratuurisüsteemi ülesehitusel on tehtud mingeid vigu. Kuigi meil toimuv arutelu võibki esmapilgul tunduda üksnes Eesti põhjustest tingitud, siis probleemi rahvusvahelisest aspektist vaadates see nii ei ole. Täna toimub paljudes Euroopa riikides ja rahvusvahelistes organisatsioonides nii teaduslik kui ka aktiivne poliitiline diskussioon prokuratuurisüsteemi ülesehituse üle ja see ei näi vaibuvat. Selle tõestuseks võiks mainida vaid kahte viimase aja silmatorkavat prokuratuuriga seotud institutsionaalset konflikti Euroopas.

Poolas oli justiitsministri ja peaprokuröri amet ühendatud ühes inimeses. Praktika tõestas aga seda, et selline süsteem ei ole parim lahendus prokuratuuri ülesannete objektiivseks ja erapooletuks täitmiseks.^{*4} See tõi kaasa erinevaid konflikte, mis kulmineerusid 2007. aastal, kui Poola toonane justiitsminister ja peaprokurör alustas kriminaalmenetlust Poola Prokuröride Assotsiatsiooni juhi vastu, sest ühing üritas seista prokuröride sõltumatuse eest ja heitis peaprokurörile ette poliitiliselt motiveeritud sekkumist konkreetsetesse kriminaalasjadesse. Vastuolu oli suur, ulatudes mitmesse rahvusvahelisse organisatsiooni. Freedom House^{*5} võttis selle juhtumi kokku 2008. aastal Poola õigussüsteemile antud hinnangus: „Eksperdid on seisukohal, et niikaua kuni justiitsminister on ühtlasi ka peaprokurör, ei ole kohta autonoomsele ja poliitiliselt mõjutamata prokuratuurile.“^{*6} Asi rahunes alles pärast seda, kui uus valitsus otsustas justiitsministri ja peaprokuröri institutsiooni lahutada. Sellekohane seadus jõustus 2010. aastal.

¹ Artikkel kajastab autori isiklikke seisukohti.

² RT I 1998, 41, 625; RT I, 16.03.2011, 2.

³ Vt nt 09.02.2010 algatatud prokuratuuriseaduse muutmise seadus (683 SE). Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=919753&u=20111101140030>.

⁴ A. Pogorzelski. Organization of Prosecution Services and Their Attitude to the Cabinet and to the Ministry of Justice. – Státní Zastupitelství 2009/7-8, lk 30.

⁵ Freedom House on tuntud rahvusvaheline mittetulundusorganisatsioon peakorteriga Washingtonis, mille eesmärgiks on edendada maailmas demokraatiat, poliitilist vabadust ja inimõigusi.

⁶ Freedom House. Nations in Transit – Poland (2008). Arvutivõrgus: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=47&nit=463&year=2008>.

Teise äärmusena võib välja tuua Itaalia, kus prokuratuur on olnud täitevvõimust sõltumatu institutsioon, kuuludes sisuliselt kohtuvõimu hulka. Kuid ka selline süsteem ei ole taganud võimuharude rahu-likku koeksisteerimist. Nii on sealse valitsusjuhi ja prokuratuuri vastuolu mitu korda üle rahvusvahelise uudisekännise jõudnud. Seejuures on Silvio Berlusconi teinud muuhulgas ettepaneku, et Itaalias tuleks läbi viia reform, mille käigus moodustataks parlamendi juurde komisjon, mis hakkaks prokuratuuri üle järelevalvet teostama. Parlamendil peaks seejuures olema õigus jagada prokuratuurile juhtnööre, milliste juhtumitega tegelda, millistega mitte ning missugune peaks olema pädev strateegia nende uurimisel.^{*7}

Kuigi toodud näited on mõneti äärmuslikud, tuleb siiski tõdeda, et erinevalt kohtusüsteemist ei ole Euroopa riikides tänase päevani täielikult ühtset arusaama prokuratuuri põhiseaduslikust asendist ja tema sõltumatusest. Erinevad prokuratuurisüsteemid on välja kasvanud eri õiguskultuuridest ega ole ühtset mudelit, mis sobiks kõikidesse riikidesse. Nii erineb prokuratuuri roll riikides, kus on kasutusel inkvisitsiooniline kriminaalmenetlus, suuresti nendest, kus on esiplaanil võistlev menetlus. Samuti on suured erinevused selles, kas prokuröri on eeluurimises juhtiv roll või mitte. On õigussüsteeme, kus kehtib täielik legaliteediprintsiip, ja on riike, kus prokurör võib jätta süüdistuse esitamata, kui selleks puudub avalik huvi (kehtib oportuuniteediprintsiip^{*8}). Mõnes riigis on vandekohus või osalevad professionaalsete kohtunike kõrval ka tavakodanikud (kaasistujad), mis avaldab samuti mõju kriminaalmenetluse reeglitele ja prokuratuuri ülesannetele. Mõned riigid lubavad erasüüdistust, teistes on süüdistusmonopol prokuratuuril. Ühtedes riikides on kannatanu kriminaalmenetluses menetluspooleks, teistes riikides on nad tavalise tunnistaja staatuses jne.

Samuti on erinevalt reguleeritud suhted uurimisasutuste ja prokuratuuri vahel. Paljudes riikides peab uurimisasutus põhimõtteliselt järgima prokuratuuri korraldusi, kuigi tegelikkuses viiakse eeluurimist läbi küllaltki iseseisvalt. Teistes riikides on uurimisasutused prokuratuurist sõltumatud. On ka kolmas mudel, kus politsei ja prokuratuur on integreeritud ühte institutsiooni.

Tänaseks päevaks on eri süsteemid üksteist aga niivõrd palju mõjutanud, et tõenäoliselt päris puhast ja algupärast prokuratuurisüsteemi ei ole enam üheski Euroopa riigis. Näiteks vandekohus, mis pärineb *common law* süsteemist, on täna kasutusel ka teistes õiguskultuurides. Samas prokuratuur kui institutsioon oli *common law* maade jaoks algupäraselt võõras, kuid täna on loodud see enamikus üldise õigusega maades.

Kuigi prokuratuurisüsteemide erinevus peegeldab paljuski kriminaaljustiitsüsteemide erinevusi, on täpsema analüüsi käigus siiski võimalik identifitseerida tunnused ja väärtused, mis on ühised kõikidele modernsetele õigussüsteemidele.

Esiteks kõik Euroopa riigid peavad kriminaalsüüdistust üheks riigi põhifunktsiooniks. Kuritegu kui selline on rünnak kogu ühiskonna vastu, kuigi samal ajal võib see kahjustada ka konkreetset ohvrit. Nimetatud põhjusel on enamik õigussüsteeme võtnud süüdistusmonopoli riigi kanda. Kui tsiviilkorras kahju hüvitamise peamiseks eesmärgiks on restitutsioon, siis karistus kuriteo eest täidab ka muid eesmärke. Kuna karistus kuriteo eest ja sellega kaasnevad kaudsed tagajärjed (nt teatud ametikohal töötamise keeld, teistesse riikidesse liikumise piirangud jne) võivad olla süüdlase jaoks väga rasked, siis on kriminaalmenetluse protsessuaalsed standardid (tõendamistase, kaitseõigus jne) rangemad võrreldes tsiviilprotsessiga.^{*9}

Seetõttu on tänaseks päevaks, vaatamata prokuratuurisüsteemide erinevusele, välja kujunenud suhteliselt ühene rahvusvaheline arusaam, millistele miinimumstandarditele peaks prokuratuur vastama, et täita efektiivselt talle antud õigusriiklikku rolli.^{*10} Kokkuvõtlikult peab riik tagama sellise riikliku süüdistuse süs-

⁷ Raadio Vaba Euroopa, 07.12.2000.

⁸ Tuleb arvestada, et oportuuniteediprintsiibil on vältimatult piirid, sest oportuuniteedi kohaldamine ei saa muutuda seadusandlikuks tegevuseks. Riigiti oportuuniteediprintsiibi kohaldamise kord erineb, ulatudes prokuröri diskretsioonilisest õigusest mitte alustada kriminaalmenetlust kuni õiguseni lõpetada kriminaalmenetlus üksnes kohtu sanktsiooniga (Saksamaal). Samas peetakse oluliseks prokuröri diskretsioonipädevuse kaasnähtuseks seadust selgitavaid juhiseid, mille tähtsust õiguse ühetaolise kohaldamise jaoks ei saa alahinnata.

⁹ CDL-AD(2010)040. Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – The Prosecution Service. Adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session (Venice, 17–18 December 2010), p. 11–13 (edaspidi *European Standards*).

¹⁰ Vt nt „Guidelines on the Role of Prosecutors“. Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990. Arvutivõrgus: <http://www2.ohchr.org/english/law/pdf/prosecutors.pdf>; Standards of professional responsibility and statement of the essential duties and rights of prosecutors. Adopted by the International Association of Prosecutors on the 23. April 1999 (edaspidi *IAP Standards*). Arvutivõrgus: http://www.iap-association.org/ressources/Standards_English.pdf; Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to member states on the role of public prosecution in the criminal justice system. Adopted by the Committee of Ministers on 6 October 2000 at the 724th meeting of the Ministers' Deputies (edaspidi *Rec(2000)19*).

teemi olemasolu, mille raames kõrgetele ametialastele ja isikuomaduste nõudmistele vastavad prokurörid saaksid oma tööd teha õiglaselt ja erapooletult.

Alljärgnevalt analüüsitaksegi prokuratuuri suhtes kehtivaid peamiseid rahvusvahelisi standardeid lähemalt ja antakse hinnang, kas Eesti prokuratuurisüsteem nendele vastab.

2. Prokuratuuri peamised organisatsioonilised mudelid

Põhiseaduses kirjeldatud võimude lahususe põhimõte loob teatavasti kolm demokraatliku legitimaatsiooni struktuuri (seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim) ning ükski riigivõimu akt ei tohi jääda väljapoole ühte neist.^{*11} Kõik kolm võimuharu erinevad üksteisest selgelt organisatsiooni struktuuri, moodustamisviisi, otsustamissituatsioonide ja -menetluse ning ka otsuste siduvuse poolest. Seega teatava organi kompetentsi määramise juures ei tule juhinduda mitte talle antavate ülesannete materiaalsest sisust, vaid nende struktuurist^{*12}, s.t iga funktsioonikandja tohib täita ainult neid ülesandeid, mille täitmine tal struktuuriselt on võimalik. Sealhulgas eeldab demokraatlik põhiseadussüsteem eksekutiivvõimu hierarhilist organisatsiooni.^{*13}

Teaduslikud vaidlused prokuratuuri põhiseadusliku asendi üle ei taha aga lõppeda.^{*14} Osa autoreid näeb prokuratuuri ilma probleemideta täitevvõimu osana koos kohustusega järgida valitsuse poliitikat. Teised seevastu ei pea prokuratuuri aga tavaliseks täidesaateva riigivõimu asutuseks, vaid *sui generis*^{*15} institutsiooniks, õigustmõistva võimuga sarnaseks õiguskaitseorganiks, mis omab nii kohtu- kui ka täitevvõimu tunnuseid, olles sillaks^{*16} nende vahel ja omandades sel viisil osa autorite arvates isegi neljanda riigivõimu staatuse.^{*17}

Arvamuste paljususe üheks aluseks on kindlasti see, et eri riikides, nagu ülal näidatud, on prokuratuurisüsteemi ülesehitus ajaloost ja õiguskultuurist tulenevalt praktikas erinevalt lahendatud. Teisalt peituvad põhjused aga erinevates õigusfilosoofilises arusaamades võimu kolmikjaotusest. Kui seadusandliku ja kohtuvõimu olemuse ning nende kandjate üle ei ole erilist vaidlust, siis arusaam täitevvõimust on tunduvalt mitmekesisem ja paljudes riikides on erandeid, mis ei pruugi täna enam kokku sobida Charles Louis Montesquieu klassikaliste ideedega. Nii arvatakse mõnedes käsitlustes näiteks täitevvõimu alla kõik see, mis jääb seadusandlikust ja kohtuvõimust üle.^{*18}

Enamik rahvusvahelisi standardeid lubab prokuratuuri kui institutsiooni kuulumist täidesaateva võimu hulka koos sellega kaasnevate riigiehituslike põhimõtetega (nt hierarhiline ülesehitus) ning keskendub

Arvutivõrgus: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=376859&Site=CM; Resolution „Strengthening the rule of law through improved integrity and capacity of prosecution services“>. Adiptyed at the 17th session of the U.N. Commission on Crime Prevention and Criminal Justice (Vienna, 14-18 April 2008). Arvutivõrgus: [http://www.iap-association.org/ressources/UN_Resolution_IAP_Standards_draft_as_approved\[1\].pdf](http://www.iap-association.org/ressources/UN_Resolution_IAP_Standards_draft_as_approved[1].pdf); 18.11.2009 Euroopa kohtunike konsultatiivkomitee ja Euroopa prokuröride konsultatiivkomitee ühisarvamus „Kohtunikud ja prokurörid demokraatlikus ühiskonnas“ (edaspidi *Bordeaux* deklaratsioon). Arvutivõrgus: http://www.riigikohus.ee/vfs/1050/4_CCJE%20%282009%29_arvamus%20nr%2012.pdf.

¹¹ G. Zimmer. Funktion – Kompetenz – Legitimation – Gewaltenteilung in der Ordnung des Grundgesetzes. Staatsfunktionen als gegliederte Wirk- und Verantwortungsbereiche-, Zu einer verfassungsmäßigen Funktions- und Interpretationslehre. Berlin 1979, lk 205.

¹² W. Zoller. Über die Bedeutung des Artikel 80 GG. Frankfurt am Main 1971, lk 43.

¹³ E.-W. Böckenförde. Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. Berlin 1964, lk 88.

¹⁴ Prokuratuuri põhiseadusliku asendi kohta Eesti õigussüsteemis vt N. Aas. Prokuratuuri põhiseaduslik asend. Funktsionaal-organisatoorne analüüs. – *Juridica* 2000/2, lk 74–82.

¹⁵ Ka eesti erialakirjanduses on prokuratuuri iseloomustatud *sui generis* organisatsioonina. Vt nt E. Kergandberg. Kümme märkust seoses prokuröri funktsionaalse rolliga Eesti tänases ja tulevases kriminaalmenetluses. – *Juridica* 1999/2, lk 64; N. Aas. Prokuratuuri organisatsioon ja juhtimine. – *Juridica* 1999/2, lk 57.

¹⁶ Vt nt Strafprozeßordnung, Gerichtsverfassungsgesetz, Nebengesetze und ergänzende Bestimmungen. Fortgeführt von L. Meyer-Goßner. Erl. Von T. Kleinknecht und K. Meyer. 43., neubearb. Aufl. des von O. Schwarz begr. Werkes. München: Beck 1997, eelmärkus §-le 141, vnr 7.

¹⁷ Prokuratuuri põhiseadusliku asendi eri käsitluste (nt prokuratuur kui *sui generis* organisatsioon; eksekutiiv- ja kohtuvõimu lubatud segunemine kriminaalmenetluses; funktsionaalselt kõigisse kolme võimuharusse kuuluv institutsioon jms) kohta täpsemalt vt nt C. Koller. Die Staatsanwaltschaft – Organ der Judikative oder Exekutivbehörde? – Die Stellung der Anklagebehörde und die Gewaltenteilung des Grundgesetzes. Frankfurt am Main: Lang 1997, lk 116–136.

¹⁸ R. Vesecák. The Independence of the Public Prosecutor's Office and European Union. – *Journal of Criminal Law and Public Prosecution* 2010/1, lk 9.

pigem prokuröri sõltumatuse tagamisele konkreetsetes kriminaalmenetluses^{*19} ja võimalike kõrgemal-seisvatelt ametnikelt tulenevate korralduste läbipaistvusele.^{*20}

Siiski on viimasel ajal üha teravamalt päevakorda kerkinud diskussioon, kui suurt sõltumatust peaks prokuratuur tervikuna omama. See küsimus on eriti oluline seetõttu, et euroopalikud standardid lubavad tegelikult kahte erinevat lahendust prokuratuurisüsteemi suhetele teiste riigiorganitega. Esiteks õigussüsteemid, kus prokuratuur omab täielikku sõltumatust parlamendist ja valitsusest. Teiseks riigid, kus prokuratuur on allutatud neist ühele või teisele, kuigi omab teatud ulatuses sõltumatust.

Prantsuse *ministère public*'i eeskujul on enamik Kontinentaal-Euroopa prokuratuure eraldatud kohtuvõimust (erandiks nt Itaalia^{*21}) ja on organisatsiooniliselt seotud täidesaatva võimuga. Näiteks Inglismaal on prokuratuuri eesotsas *Attorney General*, kes on valitsuse liige ja keda peaminister võib ametist vabastada. Samas on *Attorney General*'il aruandluskohustus parlamendi ees. Prantsusmaal, Belgias, Madalmaades ja Saksamaal on prokuratuur ka funktsionaalselt seotud justiitsministriga, kes võib prokuratuuri juhina järelevalvet teostades anda nii üldisi kui ka üksikuid juhiseid tehtavate otsustuste kohta.^{*22} Saksamaal tegutseb prokuratuur küll kohtute juures ning prokuröride ja kohtunike karjääri- ja staatusetingimused on võrreldavad, kuid prokuratuuri ülesehitus on hierarhiline ja prokuratuur allub täidesaatva võimu juhistele.^{*23}

Peter Tak on Ida- ja Kesk-Euroopa postsotsialistlikud süsteemid jaganud kolme rühma. Osas riikides (Valgevene, Ukraina, Venemaa, Ungari, Sloveenia) on säilitatud sotsialistlikule süsteemile omane prokuratuuri vahetu sõltuvus parlamendist nimetamise ja/või aruandluse kaudu, s.t prokuratuur on sõltumatu nii kohtu- kui ka täidesaatvast võimust. Teistes riikides (Albaania, Bulgaaria, Horvaatia) on prokuratuuril sarnane positsioon kohtutega ning prokuröre nimetatakse ametisse samamoodi kui kohtunikke. Kolmandaks Poolas on prokuratuur olnud allutatud täidesaatvale võimule ning justiitsminister on olnud ühtlasi prokuratuuri juht.^{*24} Nagu näidatud, seda süsteemi Poolas aga hiljaaegu muudeti.

Eestis sarnaneb olukord esmapilgul pigem kolmanda rühma süsteemiga selle erisusega, et prokuratuur on täidesaatvast võimust funktsionaalselt sõltumatu; seega on Eesti süsteem pigem sarnane Inglismaa mudeliga. Võrreldes Prantsusmaa jt riikide mudeliga on Eestis valitsuse roll prokuratuurile juhiste andmisel olnud minimaalne, piirdudes peamiselt kriminaalpoliitika prioriteetide sõnastamisega.

Kokkuvõttes saab siiski asuda seisukohale, et vaid vähesed Euroopa Nõukogu liikmesriigid on prokuratuuri üles ehitanud täielikult eksekutiivvõimu osana ja allutanud selle valitsusele (justiitsministeeriumile). Samuti tuleb tähele panna, et paljudes riikides on prokuratuuri subordinatsioon täitevvõimule pigem formaalne kui sisuline ja valitsus hoidub sekkumast konkreetsetesse kriminaalmenetlustesse.^{*25} Aga isegi sellistes riikides on Veneetsia Komisjoni arvates üleval fundamentaalne probleem, sest puudub formaalne kaitse selliste sekkumiste eest, sest sekkumise võimalus iseenesest võib olla sama kahjulik kui tegelik sekkumine ise.^{*26} Seda tõestab näiteks ka praegu Austrias käiv diskussioon sellel teemal.^{*27}

Veneetsia Komisjon rõhutabki seetõttu, et Euroopas on täna pigem laialdane tendents suurendada prokuratuuri sõltumatust kui allutada või siduda seda täitevvõimuga. Prokuratuuri sõltumatuse suurendamine ei ole aga üksnes omane kontinentaalse õigussüsteemiga riikidele. Näiteks ka Kanada föderaalprokuratuur

¹⁹ Nt rõhutab Rec(2000)19 (viide 10) art 16, et prokuröridel peaks igal juhul olema võimalik menetleda takistamatult riigi-ametnike toimepandud kuritegusid, eriti korruptsioonikuritegusid, võimuliialdusi, ränki inimõiguste rikkumisi ja kuritegusid rahvusvahelise õiguse vastu.

²⁰ *IAP Standards* (viide 10), art 2.2; Bordeaux' deklaratsioon (viide 10), p 9.

²¹ P. J. P. Tak. Report on the Relationship between Judges and Prosecutors. Working Party of the Consultative Council of European Judges (CCJE-GT), 16th meeting, lk 13. Arvutivõrgus: http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/ccje/meetings/CCJE-GT/CCJE-GT_2009_4TAK_en.pdf.

²² Samas, lk 13–14. Tak täpsustab, et sõltuvus kõnealustes riikides piirdub kohtueelses staadiumis saadud kirjalike juhistega; kohtus süüdistust kaitstes on prokurör vaba. Kui prokurör ei täida ülemuse käsku kohtueelset menetlust jätkata, riskib ta distsiplinaarvastutusega. Justiitsministri pädevus individuaalseid käskude anda on siiski piiratud, sest tal – olgugi prokuratuuri juhil – puudub pädevus tegutseda prokurörina.

²³ E. Siegismund. The Public Prosecution Office in Germany: Legal Status, Functions and Organization, lk 64–72. Arvutivõrgus: www.unafei.or.jp/english/pdf/PDF_rms/no60/cho3.pdf.

²⁴ P. J. P. Tak (viide 21), lk 14.

²⁵ Nt kuigi Norras on selline võimalus formaalselt valitsusel olemas, tooks selle kasutamine Norra peaprokuröri hinnangul kaasa riigis kohese poliitilise kriisi (Norra peaprokuröri ettekanne Islandi prokuratuuri 50. aastapäeva auks korraldatud konverentsil 01.07.2011).

²⁶ *European Standards* (viide 9), p 26.

²⁷ Vt nt Weisungsgebundenheit der Staatsanwaltschaft an das Justizministerium überdenken. Arvutivõrgus: <http://derstandard.at/1250003718673/Fischer-Weisungsgebundenheit-der-Staatsanwaltschaft-an-das-Justizministerium-ueberdenken>.

eraldati hiljutise reformiga justiitsministeeriumist.^{*28} Lähiajal ei ole siiski näha, et Euroopa võiks selles küsimuses täielikult harmoneeruda.^{*29}

Sellisest suundumusest ei ole kõrvale jäänud ka Eesti. 26. märtsil 2011 jõustusid prokuratuuriseaduse muudatused^{*30}, millega veel kord rõhutatakse, et prokuratuur on oma seadusest tulenevate ülesannete täitmisel sõltumatu. Nähtuvalt seaduseelnõu seletuskirjast oli selle muudatuse eesmärk „täiendavalt tagada prokuratuuri sõltumatust ebasoovitavatest mõjutustest ning sellele vastavat aruandekohustust ja vastutust, mis on vajalikud eeldused õigusriiklikule õigusemõistmisele“^{*31}.

3. Prokuratuuri väline ja sisemine sõltumatus

Vaatamata prokuratuuri sõltumatuse suurendamise tendentsile on aga põhimõtteline erinevus selles, kuidas prokuratuuri ja kohtusüsteemi sõltumatust sisustatakse. Kohtusüsteemi iseseisvus ja selle eristamine täidesaatvast võimust on üks õigusriigi nurgakivi, millest ei ole erandeid. Kohtuvõimu sõltumatusel on seejuures kaks tahku, esiteks institutsionaalne sõltumatus, mille kohaselt kogu kohtusüsteem on sõltumatu ja iseseisev võimuharu, ning teiseks konkreetse kohtuniku sõltumatus otsust tehes (sh tema sõltumatus teistest kohtunikest). Aga isegi riikides, kus prokuratuur kuulub laiemas mõttes kohtuvõimu alla, ei peeta prokuratuuri kohtuks.

Prokuratuuri sõltumatust ei peeta üldjuhul niivõrd kategooriliseks kui kohtu oma. Samas ollakse seisukohal, et prokuratuuri sõltumatus on kohtusüsteemi sõltumatusega teatud mõttes funktsionaalselt seotud ja see on hädavajalik tingimus, et tagada kohtusüsteemi sõltumatusega kaasnevate õigusriiklike ja ühiskondlike hüvede täielik realiseerumine. Sõltumatus ei ole seega prokuröride privileeg, vaid see on mõeldud tagama õiglase, erapooletu ja efektiivse õigusemõistmise toimimist, mis on nii avalikkuse kui ka üksikisikute huvides.^{*32}

Prokuratuuri sõltumatust tuleb seejuures vaadelda nii väliselt kui ka sisemiselt.

3.1. Prokuratuuri väline sõltumatus

Prokuratuuri välise sõltumatuse all mõeldakse seda, kas ja kuivõrd on prokuratuurivälistel isikutel (nt valitsus, parlament) võimalik mõjutada prokuratuuris tehtavaid otsuseid. Põhiline prokuratuuri välise sõltumatus element on keeld anda prokuratuurile eksterneid juhiseid konkreetsetes kriminaalasjades.

Prokurör tegutseb küll avalikes huvides, seda ei tohi aga segi ajada nende asjadega, mis avalikkust või selle mõnda sektorit huvitavad. Seejuures on prokuröri otsustused valdavalt diskretsioonilised^{*33} ning eeldavad oluliste asjaolude esiletoomist, nende erapooletut ja sõltumatut hindamist. Paratamatult kaasneb sellega risk, et mingid huvigrupid ei pea prokuröri otsustust õigeaks ja põhjendatuks. Rahvusvahelise Prokuröride Assotsiatsiooni endine president Nicholas Cowdery on öelnud, et prokuröri eesmärk ei ole olla populaarne: meeldida menetluse osapooltele, valitsusele, meediale, sotsiaalsele grupile või üksikisikule.^{*34} Prokuröri sõltumatus ja ka see, et ta mitte ainult ei ole, vaid ka näib sõltumatu, on oluline kriminaalpoliitiline ja -õiguslik asjaolu, mille riik peab täielikult kindlustama. Demokraatlikes riikides ei tohiks parlament ega ükski valitsusorgan püüda lubamatult mõjutada prokuröride poolt konkreetsete juhtumitega seoses

²⁸ *European Standards* (viide 9), p 27.

²⁹ Rec(2000)19 Explanatory Memorandum. Arvutivõrgus: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1465390&SecMode=1&DocId=838058&Usage=2>.

³⁰ RT I, 16.03.2011, 2.

³¹ Prokuratuuriseaduse muutmise seaduse seletuskiri, lk 1. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=1147532&u=20111101154023>.

³² Bordeaux' deklaratsiooni seletuskiri (viide 10), p 10. Sellisele seisukohale on asunud ka Eesti prokuröride üldkogu 05.03.2010 heaks kiidetud deklaratsioon. Arvutivõrgus: <http://www.prokuratuur.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=49663/%DClDKogu+deklaratsioon+05+03+2010.pdf>.

³³ Kuigi üksikutes Euroopa riikides (Itaalia, Hispaania) on legaliteediprintsiip absoluutne, avaldub prokuröri lähtumine otsustarbekusest (oportunitiidiprintsiibist) ja seega tema otsustuste diskretsioonilisus esmajoones selles, milliseid kriminaalasju menetletakse prioriteetsena. Kõikide juhtumite ühetaoline menetlemine ei ole võimalik. Vt P. J. P. Tak (viide 21), lk 6.

³⁴ N. Cowdery. Independence of the Prosecution. Arvutivõrgus: <http://www.lawcouncil.asn.au/fms/speeches/Rule%20of%20Law/Session%204%20Nicholas%20Cowdery.pdf>.

langetatavaid otsuseid, et määrata nende juhtumite menetlemise viisi, ega sundida prokuröre oma otsuseid muutma.^{*35}

Samas üldiseid juhiseid, nagu näiteks pöörata mõnda tüüpi kuritegudele suuremat tähelepanu ja menetleda neid kiiremini, ei peeta problemaatiliseks. Seda nähakse poliitika kujundamise ühe osana, mille üle ongi pädev otsustama parlament või valitsus.^{*36} Ka Peter Taki analüüsis leitakse, et absoluutne prokuratuuri sõltumatus ei ole eesmärk ning soovitatavam on täidesaatva võimu üldistele juhistele allutatud prokuratuur.^{*37}

Ka Eesti prokuratuurisüsteemis võib näha sarnaseid välise sõltumatuse elemente. Parlamendil ja täitevvõimul ei ole õigus anda juhiseid konkreetsetes kriminaalasjades. Samas üldised riiklikud kriminaalpoliitilised juhised on aktsepteeritud, kuigi seaduse tasandil ei ole nende järgimist reguleeritud. Näiteks on Riigikogu 9. juunil 2010 vastu võtnud „Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018“^{*38}, millega seatakse õiguskaitseasutustele, sh prokuratuurile, teatud prioriteedid ja tähtajad^{*39} kuritegevuse vastases võitluses. Samuti on kuritegevuse vastase võitluse prioriteete täpsustanud valitsus Laulasmaa deklaratsiooniga.^{*40} Ka prokuratuur ise ei ole näinud sellistes üldistes suunistes probleeme oma sõltumatusega seose. Nii on prokuröride üldkogul 5. märtsil 2010 heaks kiidetud deklaratsioonis asunud seisukohale, et prokuratuuri sõltumatusega ei ole vastuolus üldiselt määratletud riikliku kriminaalpoliitika elluviimine.^{*41}

3.2. Prokuratuuri sisemine sõltumatus

Prokuratuuri sisemise sõltumatuse all peetakse silmas seda, kas ja kuivõrd on prokuratuuri siseselt võimalik prokurörile anda juhised konkreetsetes kriminaalasjades. Prokuratuuri sisemist sõltumatust ei tohi aga seejuures vastandada teenistuslikule järelevalvele, mille sisuks on kontroll, kas prokurörid ise seadusest kinni peavad.^{*42} Prokuröride sõltumatust selle sisemises tähenduses võibki vaadelda kui süsteemi, kus prokurörid oma seadusandlikult volitatud tegevuse kohta ei pea saama eelnevat heakskiitu kõrgemalseisvatelt prokuröridelt ning kus prokurörid pigem saavad teha oma tööd, ilma et nende töösse sekkutakse.^{*43} Sellise süsteemi näiteks võib tuua Itaalia prokuratuuri, kus puuduvad hierarhilised sidemed prokuratuuri eri astmete vahel ja prokurörid on sõltumatud nagu kohtunikud.^{*44} Selline regulatsioon ei ole osutunud aga efektiivseks ja seda on kavas muuta.^{*45}

Nagu eelnevalt näidatud, ei ole prokuröride sõltumatus aga niivõrd absoluutne väärtus nagu kohtunike oma. Eksisteerib teatud pingeline konkreetsetes asjades prokuröri poolt ja tema siseveendumuse alusel vastuvõetud otsuse ning vajaduse vahel tagada riikliku kriminaalpoliitika, üldiste juhtnööride ja põhimõtete elluviimine ning võrdne kohtlemine.

Seetõttu peetakse rahvusvaheliste standardite valguses legitiimseks ka süsteeme, kus prokuratuur on organiseeritud hierarhiliselt, mis mh tähendab, et kõrgemalseisev prokurör võib prokuröri otsuse omal initsiatiivil tühistada või seda muuta, kui see eksib üldiste juhiste vastu.

Samas on ka hierarhilistel prokuratuurisüsteemidel Euroopas erinevaid variatsioone. Näiteks Inglise süsteemis on prokuratuur detsentraliseeritud ning kohalikel osakondadel on suur iseseisvus. Belgias, Prantsusmaal ja Madalmaades on prokuratuuri ülesehitus tsentraliseeritud ja hierarhiline.

³⁵ Bordeaux' deklaratsioon (viide 10), p 8 ja 9.

³⁶ *European Standards* (viide 9), p 29–30.

³⁷ P. J. P. Tak (viide 21), lk 17–18.

³⁸ RT III 2010, 26, 51.

³⁹ Näiteks alaealise kannatanuga isikuvastastes kuritegudes tuleb politseil ja prokuratuuril tagada kiire kohtueelne menetlus, mille pikkus üldjuhul ei tohiks ületada kolme kuud.

⁴⁰ Laulasmaa deklaratsioon kuritegevusevastase võitluse eelistustest. Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/26990>.

⁴¹ Vt viide 32.

⁴² Nt Eesti prokuröride üldkogul 05.03.2010 heaks kiidetud deklaratsioonis on seetõttu asunud samuti seisukohale, et sõltumatusega ei ole vastuolus prokuratuurisiseselt teostatav teenistuslik järelevalve.

⁴³ *European Standards* (viide 9), p 31.

⁴⁴ P. J. P. Tak (viide 21), lk 13.

⁴⁵ Ainuke sisuline kontroll Itaalia prokuröride üle on sisekontroll. Kuna iga prokurör on absoluutselt sõltumatu ja allub ainult seadusele, puudub kriminaalpoliitika, mida suunatakse juhiste kaudu. Puudub kontroll prokuröri poolt ressursside kasutamise otstarbekuse üle, mis põhjustab kulukaid ja pikaajalisi menetlusi, mis on samas ebatõhusad. Vt P. J. P. Tak (viide 21), lk 16–17.

Ka Eesti prokuratuurisüsteemis on sisemise sõltumatuse määr üsna suur. Kriminaalmenetluse seadustiku⁴⁶ (KrMS) § 30 lõike 2 kohaselt teostab prokuratuuri volitusi kriminaalmenetluses prokuratuuri nimel prokurör sõltumatult, alludes ainult seadusele. Seda täiendab ProkS § 2 lõige 2, mille järgi prokurör on oma ülesannete täitmisel sõltumatu ning tegutseb ainult seaduse alusel ja oma veendumuse järgi. Samas omavad kõrgemalseisvad prokurörid Eestis *ex officio* seaduslikke konkreetsetesse menetlustesse sekkumise võimalusi, mida käsitletakse allpool.

3.3. Kaitse ebakohaste internsete juhiste eest

Kõrgemalseisvate prokuröride õigus anda konkreetsetes asjas juhised on rohkem põhjendatud õigussüsteemides, kus prokuröridel on laiem diskretsiooniõigus oportuuniteediprintsiibi alusel, mille ühtlane kohaldamine eeldab paratamatult teatavaid juhiseid ja nende järgimist. Süsteemides, kus kehtib täielikult legaliteediprintsiip, võib näiteks korraldus süüdistust mitte esitada olla lihtsalt ebaseaduslik. Igas süsteemis oleks juhis menetluse lõpetamiseks ebaseaduslik aga juhul, kui selleks tegelikult seaduslik alus puudub.

Samas tuleb tähele panna, et enamikul juhtudel teeb prokurör otsuse süüdistuse esitamise või sellest loobumise kasuks sellest lähtudes, kas on piisavalt tõendeid. Sellisel juhul on kõrgemalseisvate prokuröride võimalus anda juhised ka praktilistel põhjustel piiratud, sest tõendikogumi piisavaks pidamine on pigem siseveendumusel ja tunnetusel põhinev protsess kui seaduse kohaldamisega seotud küsimus. Eriarvamuste puhul on võimalus küll prokurör asendada, samas ei ole võimalik aga tema siseveendumust käsu korras muuta. Seetõttu ka näiteks KrMS § 213 lõige 6 sätestab, et üksnes „[k]õrgemalseisva prokuröri määruses esitatud seisukohad õigusnormi tõlgendamiseks ja kohaldamiseks on prokurörile kõnealuses kriminaalmenetluses kohustuslikud“. Seega ei saa kõrgemalseisev prokurör anda korraldust arvata mingi asjaolu tõendatuks.

Seetõttu käsitletakse rahvusvaheliste standardite kontekstis prokuratuurisest juhiste all eelkõige juhtumeid, kui sõltumata tõenditest tekib süüdistuse otstarbekuse küsimus.⁴⁷ Need küsimused võivad olla seotud kas kahtlustatava või kannatanuga või võib süüdistus liigselt kahjustada kolmandat poolt. Samuti võib olla juhtumeid, kui süüdistuse esitamine kahjustaks riigi sotsiaalseid, majanduslikke või julgeolekuhuvisid laiemalt. Kui prokurörile on õigus sellisel juhul juhiseid anda, peavad need olema põhjendatud ja vastama teatud tingimustele. Bordeaux' deklaratsiooni punkt 9 nõuab näiteks, et prokuröridele antavad juhised peaksid olema vormistatud kirjalikult ning vastama seadusele, eelnevalt avaldatud suunistele ja kriteeriumidele, kui need on kehtestatud.⁴⁸

Veneetsia Komisjon peab aga ka sellist regulatsiooni siiski ebapiisavaks, sest eeltoodud nõuded ei taga, et ebaseaduslikke juhiseid ei anta. Prokuröri kahtlust, et talle antud juhis on ebaseaduslik, tuleb võtta väga tõsiselt. Lahenduseks ei tohiks jääda lihtsalt prokuröri asendamine, sest sellisel juhul on oht, et ebaseaduslik korraldus jääb kehtima. Seetõttu peaks olema ette nähtud taoliste korralduste kontroll kohtu või selleks eraldi moodustatud organi poolt.⁴⁹

Eesti seadused üldjoontes vastavad ülalkirjeldatud nõuetele. Kuigi õigusaktid otseselt ei maini prokuröridele konkreetsetes kriminaalasjades juhiste andmise võimalust, sätestab alates 1. septembrist 2011 KrMS § 213 lõige 6, et kõrgemalseisev prokurör võib oma määrusega (mis on teatavasti kirjalik ja põhistatud menetlusotsus) tühistada prokuröri ebaseadusliku või põhjendamatu määruse, korralduse või nõude ning selles määruses esitatud seisukohad õigusnormi tõlgendamiseks ja kohaldamiseks on prokurörile kõnealuses kriminaalmenetluses kohustuslikud. Seega on Eestis kõrgemalseisval prokuröril teatud juhtudel siiski võimalik anda prokuröridele kohustuslikke suuniseid.

Sellise määruse peale on põhimõtteliselt võimalik esitada ka kaebus, seda aga isiku poolt, kelle subjektiivseid õigusi see rikub. Prokuröril kui menetlejal aga subjektiivseid õigusi kriminaalmenetluses ei ole. Põhimõtteliselt võiks internse kaebekorrana kõne alla tulla avaliku teenistuse seaduse⁵⁰ § 62 lõikes 2 ettenähtud võimalus, et korralduse seaduslikkuses kahtlemisel on teenistuja kohustatud kohe teatama korral-

⁴⁶ RT I 2003, 27, 166; RT I, 14.03.2011, 3.

⁴⁷ Kõrgemalseisva prokuröri korraldust esitada kaheldaval juhul süüdistust seejuures nii problemaatiliseks ei peeta, sest hilisem kohtulik kontroll põhimenetluse käigus vähendab võimalike väärtuste riski.

⁴⁸ Sisuliselt sama kordab ka Rec(2000)19 (viide 10) art 13 p d.

⁴⁹ *European Standards* (viide 9), p 58–59.

⁵⁰ RT I 1995, 16, 228; RT I, 04.03.2011, 1.

dusest ja oma kahtlustest korralduse andjale ja selle ülemusele. Samas puudub meie õiguskorras otsene võimalus, et vaieldavad otsused vaataks läbi kas kohus või mõni (peaprokurörist sõltumatu) prokuratuuri organ. Veneetsia Komisjon on sellise organina näinud näiteks prokuratuuri nõukogu^{*51}, mille moodustamise põhimõtete aluseks võiks võtta Eesti oludes näiteks kohtute haldamise nõukoja.

4. Peaprokurör

Peaprokuröri roll on prokuratuurisüsteemi ülesehituse seisukohalt üks olulisemaid. Seda eriti õigussüsteemides, kus prokuratuur on ülesehituselt hierarhiline, sest sel juhul on sageli peaprokuröri ainupädevuses vastu võtta lõplik otsus näiteks selle kohta, kas kellelegi süüdistus esitada või mitte. Kuna sellistes õigussüsteemides on peaprokuröril üldjuhul pädevus sekkuda ka igasse kriminaalmenetlusse, on ülimalt oluline, et oleks tagatud peaprokuröri sõltumatus ja erapooletus. Võib isegi öelda, et peaprokuröri sõltumatus on määrav osa kogu prokuratuuri välises sõltumatuses.

Eelöeldu kehtib ka Eesti õigussüsteemi kohta. Kuigi prokurörid on üldjuhul sõltumatud (sh peaprokurörist), on riigi peaprokuröril Eestis küllaldaselt seaduslikke võimalusi sekkuda konkreetsetesse menetlusse. Näiteks võimaldab ProKS § 10 riigi peaprokuröril mõjuval põhjusel kriminaalmenetluses asendada alluvat prokuröri või kohustada selleks teist alluvat prokuröri. Peaprokuröril on õigus kasutada ka KrMS § 213 lõikes 6 ettenähtud pädevust. Samuti on alates 1. septembrist 2011 immuniteedi äravõtmise menetluse algatamine riigi peaprokuröri ainupädevuses (KrMS 14. ptk).

4.1. Peaprokuröri ametisse nimetamine

Prokuratuuri sõltumatuse ja korrektse toimimise üheks olulisemaks garantiiks on põhimõtted, kuidas käib peaprokuröri ametisse nimetamine ja tema tagasikutsumine ning milline on tema ametiaeg. Veneetsia Komisjon on peaprokuröri ametisse nimetamise kohta öelnud järgmist:

„On oluline, et peaprokuröri valiku meetod oleks avalikkuse jaoks usaldusväärne ning seda respektieriks õigussüsteem ja õiguselukutsed. Seetõttu on vajalik, et valikuprotsessi oleks kaasatud professionaalne ja mittepoliitiline element. Samas on mõisteta, et valitsus soovib peaprokuröri valikul kaasa rääkida, sest riikliku süüdistuse esindamine on väga oluline korrapäraselt ja efektiivselt toimiva riigi jaoks, [...]. Seetõttu on aga soovitatav kaaluda ametisse nimetamise komisjoni loomist, mis koosneb inimestest, keda respektierib nii avalikkus kui usaldab ka valitsus.“^{*52}

Ei ole võimalik välja tuua kategoorilist printsiipi, kes peaks peaprokuröri ametisse nimetama – president või parlament – õigussüsteemis, kus peaprokurör ei allu valitsusele. Eri riikides on see lahendatud erinevalt, kuid on soovitatav, et eri võimuharud teevaldes selles osas koostööd, et vältida unilateraalset poliitilist ametisse nimetamist. Samuti peab olema selgelt sätestatud, kellel on õigus kandidaate üles seada. Kandidaatide erialase kvalifikatsiooni hindamisel võiks osaleda ka õigusringkonna ja kodanikuühiskonna esindajad.^{*53}

Uuringutele tuginedes on muuhulgas jõutud ka järeldusele, et prokuratuuri kõige suurem sõltumatus on tagatud siis, kui prokuröride ametisse nimetamist ja edutamist, vastutusele võtmist ja vastutust kontrollib kohtuvõim.^{*54}

ProKS § 15 lõike 8 järgi võib Eestis riigi peaprokuröriks nimetada isiku, kes on kogenud ja tunnustatud jurist. Samasugused juriidiliste teadmiste ja oskuste eeldused on lisaks riigi peaprokurörile näiteks õiguskantsleril ja Riigikohtu kohtunikel. Seega on seaduse tasandil loodud vähemalt formaalsed eeldused, et

⁵¹ Prokuratuuri nõukogu on Euroopas üha laiemat poolehoidu leidev organ. Paljud riigid on selle moodustanud, samas puudub selle kohta täna veel ühtne rahvusvaheline arusaam. Näiteks on selline organ olemas Bosnias ja Hertsegoviinas, Moldovas, Montenegros, Serbias. Prantsusmaal, Itaalias ja Türgis on kohtunõukogu (*judicial council*), mis on pädev arutama ka prokuratuuriga seotud küsimusi.

⁵² CDL(1995)073rev. Opinion on the Regulatory Concept of the Constitution of the Republic of Hungary. Adopted at the Commission's 25th Plenary Meeting, Venice, 24–25 November 1995, p 11.

⁵³ *European Standards* (viide 9), p 35.

⁵⁴ C. Guarnieri, D. Piana. Which Independence for the Rule of Law? Lessons from Europe. Arvutivõrgus: www.dsp.unibo.it/seminari/paper_guarnieri_piana.pdf.

peaprokuröri kandidaat omaks oma töö tegemiseks vajalikke teadmisi ning tal oleks laiem toetuspind ka õigussüsteemis ja juristide seas.

Riigi peaprokuröri valik ise on Eestis üksnes poliitikute käes. ProkS § 16 lõike 1 kohaselt nimetab riigi peaprokuröri justiitsministri ettepanekul ametisse Vabariigi Valitsus, olles ära kuulunud Riigikogu õiguskomisjoni arvamuse. Kuigi ametisse nimetamise otsuse teeb lõppastmes valitsus, on Riigikogu õiguskomisjoni arvamuse ärakuulamine oluline, sest võimaldab saavutada eri võimuharude vahel suuremat konsensust, samuti võimaldab arvamust avaldada opositsioonil. Samas ei kaasata Eestis peaprokuröri valikuprotsessi õigusringkonna ja kodanikuühiskonna esindajaid, nagu soovitab Veneetsia Komisjon. Tuleb endale aga aru anda, et Eestis ei ole sellised laiapõhjalised ja seaduse alusel moodustatud komisjonid eriti levinud ühegi olulise tippametikoha täitmisel. Viimasel ajal on aga hakanud levima praktika, et valitsus on valikuprotsessis abistamiseks omal initsiatiivil moodustanud nõuandva komisjoni, kuhu on kaasatud inimesi laiemalt, või korraldanud ametikoha täitmiseks avaliku konkursi, kuigi seadus seda otseselt ei nõua.⁵⁵ See võiks olla hea praktika ka riigi peaprokuröri ametikoha täitmiseks.

4.2. Peaprokuröri ametiaeg

Veneetsia Komisjon on asunud suhteliselt jäigale seisukohale, et peaprokuröri uuesti ametisse nimetamine ei tohiks olla lubatud, seda vähemalt juhul, kui seda teeb seadusandlik või täitevvõim. Vastasel juhul on potentsiaalne risk, et peaprokurör, kes soovib oma tagasinimetamist poliitilise institutsiooni poolt, hakkab otsima selle organi toetust või vähemalt arvatakse, et ta hakkab seda tegema. Seetõttu peab peaprokuröri ametiaeg olema kas tähtajatu või suhteliselt pika tähtajaga ilma tagasinimetamise võimaluseta. Peaprokuröri ametiaeg ei tohi olla seotud parlamendi valimisperioodiga. Üksnes nii on võimalik tagada prokuratuuri suurem stabiilsus ja teha peaprokurör sõltumatuks poliitilistest muutustest.⁵⁶

Tegemist on samasuguse arusaamaga, millest lähtuvalt on näiteks ka Riigikohtu esimehe ametiaeg Eestis piiratud ühe korraga. Samuti toimus hiljuti samu põhimõtteid arvestav reform Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtunike nimetamise osas, kelle ametiaega piirati samuti ühe korraga.

Riigi peaprokuröri uuesti ametisse nimetamine ei ole Eestis täna piiratud, seda ei ole limiteeritud isegi kahe korraga, nagu on näiteks Kaitsepolitseiameti või Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori puhul. See on aga kaasa toonud olukorra, kus Veneetsia Komisjoni kirjeldatud ohud võivad Eestis realiseeruda. Seejuures ei saa ka näilise sõltumatuse kahtluse alla paneku ohtu alahinnata, sest ka Eestil endal on näiteid selle kohta, kuidas riigi peaprokuröri uueks ametiajaks kinnitamisel tehti abstraktseid etteheiteid tema väidetava erapoolikuse kohta.⁵⁷ Peaprokuröri ametiajaga seonduv on seetõttu kindlasti küsimus, mida tuleb tulevikus põhjalikumalt arutada ja leida sellele sobiv lahendus. Peaprokuröri määramata ajaks ametisse nimetamine ei oleks seejuures võib-olla kõige parem lahendus Eesti tänast poliitilise ja õiguskultuuri taset arvestades. Samas ühekordne ametiaeg vahemikus seitse kuni üheksa aastat⁵⁸ võiks olla meie õigussüsteemi sobiv lahendus.

Peaprokuröri valikul, eriti kui ametiaeg on limiteeritud, tuleb lahendada ka küsimus, mis saab temast pärast ametiaja lõppu. Veneetsia Komisjon on seisukohal, et juhul, kui peaprokuröriks nimetamisel on teada ka töökoht, kus on võimalik peaprokuröri jätkata pärast ametiaja lõppu (nt kohtunikuna), siis tuleb see avalikustada koos ametisse nimetamisega, et nii samuti vältida küsimusi võimaliku poliitilise poolehoidu otsimise kohta seoses uue ametikohaga. Teiselt poolt ei tohi aga olla üldist keeldu, et peaprokurör ei võiks pärast ametiaja lõppu kandideerida või töötada mõnel teisel ametikohal avalikus teenistuses.⁵⁹ Samuti peab olema läbi mõeldud see, millise aja jooksul peaprokurör siirdub uuele ametikohale. Ei tule kasuks, kui peaprokurör veel ametis olles peab läbirääkimisi uue võimaliku ametikoha üle, mis jääb väljapoole prokuratuuri- või kohtusüsteemi. Näiteks eelnev kokkulepe mõne advokaadibürooga sinna töölemineku kohta annaks võimaluse vähemalt peaprokuröri näiline sõltumatus kahtluse alla seada, seda eriti juhul, kui

⁵⁵ 27.05.2009 pressiteade „Siseministeeriumi komisjon ootab kandidaate uue ühendameti juhiks“. Arvutivõrgus: <http://www.siseministeerium.ee/siseministeeriumi-komisjon-ootab-kandidaate-uu-uhendameti-juhiks/>; 13.09.2011 pressiteade „Kaitseminister lõi nõuandva komisjoni kaitseväge juhataja kandidaadi leidmiseks“. Arvutivõrgus: <http://www.kaitseministeerium.ee/et/kaitseminister-loi-nouandva-komisjoni-kaitsevae-juhataja-kandidaadi-leidmiseks>.

⁵⁶ *European Standards* (viide 9), p 37.

⁵⁷ Vt nt K. Anvelt. Peaprokurör Aasa ametisse määramisel eirati head tava. – Eesti Päevaleht, 12.12.2009.

⁵⁸ Nt õiguskantsleri ametiaeg Eestis on 7 aastat, Riigikohtu esimehel 9 aastat.

⁵⁹ *European Standards* (viide 9), p 38.

kõnealune büroo samal ajal osaleb kaitsjana mõnes kriminaalprotsessis. Seetõttu on mõistlik ette näha sotsiaalsete garantiide süsteem pensioni või kompensatsioonimehhanismi näol, mis võimaldab peaprokuröri ametit vahetada sujuvalt ja tema sõltumatust kahjustamata.

Eesti seadused peaprokuröri keelde hilisemate ametikohtade suhtes ei sea. Lisaks võimaldab ProkS § 50, et ametiaja lõppemisel nimetab justiitsminister riigi peaprokuröri vaba koha olemasolul avaliku konkursita riigiprokuröriks, eriasjade prokuröriks või ringkonnaprokuröriks. Samas puuduvad meil sotsiaalsed garantiid, mis võimaldaksid peaprokuröri sujuvat tööleasumist väljaspool prokuratuurisüsteemi. Eesti oludes võiks siinkohal eeskujuna kaaluda teiste kõrgemate ametiisikute puhul kasutatavaid lahendusi. Näiteks õiguskantslerile on ametiaja lõppedes ette nähtud hüvitisena kuue kuu ametipalk (õiguskantsleri seaduse⁶⁰ § 14 lg 6), Politsei- ja Piirivalveameti peadirektor ja Kaitsepolitsei ameti peadirektor võivad siirduda alates teise täieliku ametiaja lõppemise päevast pensionile (politsei ja piirivalve seaduse⁶¹ § 101 lg 4) jne.

4.3. Peaprokuröri tagandamine

Seadustega tuleb selgelt sätestada tingimused, millal peaprokuröri on võimalik ametist tagandada enne ametiaja lõppu. Näiteks leidis Veneetsia Komisjon oma arvamuses Ukraina põhiseaduses kavandatavate prokuratuuriga seotud muudatuste kohta, et peaprokuröri tagandamise põhjused peavad olema kirjas seaduses, ja soovitas isegi seda, et need alused peaksid kirjas olema konstitutsioonis endas. Veelgi enam, on kohustuslik, et enne tagandamise otsust peab sellele andma oma hinnangu eksperdikomisjon.⁶² Samuti peab peaprokuröri olema võimalus õiglaselt ära kuulamiseks tagandamisprotsessis.

Eesti seadused peaprokuröri tagasikutsumise kohta eraldi reegleid ette ei näe, see on võimalik üksnes läbi distsiplinaarmenetluse. Distiplinaarmenetluses on peaprokuröri ette nähtud võimalus olla ära kuulatud (ProkS § 33 lg 2). Riigi peaprokuröri teenistusest vabastamise distiplinaarkaristusena otsustab Vabariigi Valitsus justiitsministri ettepanekul, olles ära kuulatud Riigikogu õiguskomisjoni arvamuse (ProkS § 42). Distiplinaarkaristuse määramise, sh teenistusest vabastamise võib riigi peaprokurör vaidlustada halduskohtus. Kokkuvõtvalt saab asuda seisukohale, et peaprokuröri tagandamise protseduur Eestis vastab rahvusvahelistele standarditele.

5. Prokuratuuri aruandekohustus

Nagu ülal näidatud, ei tohi ühegi võimuharu või riigiasutuse otsus jääda väljapoole demokraatlikku kontrollimehhanismi ja nagu iga teinegi riigiorgan peab ka prokuratuur aru andma oma tegevusest. Õigussüsteemides, kus prokuratuuri peetakse täitevvõimu alla kuuluvaks, seondub prokuratuuri aruandekohustus eelkõige aruannetega valitsusele, keda omakorda kontrollib parlament. Sellisel on aruandlus reguleeritud ka Eestis, kus vastavalt ProkS § 11 lõikele 1 esitab riigi peaprokurör kord aastas justiitsministrile prokuratuuri tegevuse koondaruande.

Paljudes riikides on ette nähtud peaprokuröri aruandekohustus parlamendi ees. Sellises süsteemis nähakse aga ka ohtusid:

„Risk ei ole mitte ainult selles, et parlamendis kasvab nii populistlik surve arutada konkreetset kriminaalasja, vaid ka selles, et aruandekohustus parlamendi ees võib avaldada kaudset survet prokuröri vältida ebapopulaarset otsust või võtta vastu otsus, mis eeldatavasti meeldib seadusandjale.“⁶³

Seejuures on oluline mõista, millistes prokuröri töö aspektides on sõltumatus eriti vajalik. Olulisem element selles valguses on prokuröri otsus konkreetsetes asjades esitada süüdistus või sellest loobuda ja see otsus

⁶⁰ RT I 1999, 29, 406; RT I, 08.07.2011, 8.

⁶¹ RT I 2009, 26, 159; RT I, 22.03.2011, 1.

⁶² CDL-AD(2006)029. Opinion on the Draft Law of Ukraine Amending the Constitutional Provisions on the Procuracy. Adopted by the Commission at its 68th plenary session (Venice, 13–14 October 2006), p 34.

⁶³ CDL-AD(2007)011. Opinion on the Draft Law on the Public Prosecutors Office and the Draft Law on the Council of Public Prosecutors of “the former Yugoslav Republic of Macedonia”. Adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2007), p 25.

peab olema prokuratuuri ainupädevuses, seda ei või mõjutada ei seadusandlik ega täitevvõim. Seetõttu tuleb välistada, et aruandekohustus parlamendi ees hõlmaks konkreetseid otsuseid või kriminaalasju.^{*64} Samas on seadusandlikul ja täitevvõimul õigus kujundada süüdistuspoliitikat, andes üldisemaid juhtnööre (nt seades prioriteete, üldiseid tähtaegu jne).

Alates 26. märtsist 2011 on ka Eestis sätestatud riigi peaprokuröri kohustus anda aru parlamendi ees lisaks valitsusele tehtavale aruandele. ProKS § 11 lõike 2 kohaselt esitab riigi peaprokurör iga aasta Riigikogu kevadistungjärgul Riigikogu põhiseaduskomisjonile ülevaate seadusega prokuratuurile pandud ülesannete täitmisest eelmisel kalendriaastal.

Seadusemuudatuste eesmärk oli tagada prokuratuuri suurem sõltumatus, tasakaalustades eri võimuharude rolle kriminaalmenetluses. Ülevaadet tuleb mõista kui ühte prokuratuuri avalikku koostöövormi teiste võimuharudega, et arendada õigusriiklust. Kuigi seadus annab ülevaate osas ulatusliku valikuruumi, siis tulenevalt Riigikogu põhiseaduskomisjoni rollist peaks ülevaade keskenduma peamiselt kriminaalmenetluse põhiseaduslikele aspektidele, eelkõige isikute põhiõiguste piiramisele. See on ka loomulik, sest tänapäeva demokraatlikes õigusriikides on kriminaalmenetlus ja karistusõigus need valdkonnad, millega riik saab inimeste õigustesse rahuajal kõige intensiivsemalt sekkuda.

Nähtuvalt eelnõu seletuskirjast tuleb Riigikogu põhiseaduskomisjonile antavas ülevaates käsitleda prokuratuurile pandud ülesannete täitmist ja tekkinud probleeme üldistatult, ülevaate eesmärk ei ole konkreetsete kriminaalasjade menetlemisega seotud küsimuste arutamine. Eriti juhul, kui tegemist on veel menetluses olevate kriminaalasjadega, võiks nende konkretiseeritud arutamist põhiseaduskomisjonis vähemalt näilikult pidada prokuratuuri sõltumatuse kahjustamiseks.^{*65}

Prokuratuuri aruandekohustust peetakse kokkuvõttes siiski positiivseks. See on demokraatliku legitimeerimise üheks osaks, samuti võimaluseks saavutada avalikkuse suurem usaldus prokuratuuri vastu. Kas selline aruanne on peamiselt suunatud parlamendile, valitsusele või avalikkusele, sõltub riigist ja traditsioonides, kui aga võimalik, peaks selline aruanne andma ülevaate ka sellest, kuidas valitsuselt või parlamendilt saadud kriminaalpoliitilisi juhiseid on ellu viidud.^{*66}

Prokuratuuri tegevuse kontrollimehhanismide analüüsimisel ei tohi aga kahe silma vahele jätta asjaolu, et prokuratuuri otsuste üle konkreetse kriminaalmenetluses teostab järelevalvet esmajoones erapooletu kohtuvõim. Suurim probleem kohtuliku kontrolliga (õigemini selle puudumisega) tekkib aga siis, kui prokuratuur otsustab menetlust mitte alustada või süüdistust mitte esitada. Eesti seadustes on sellega seotud riski aga võimalikult vähendatud ja nii on antud igale kannatanule õigus kaevata kohtusse prokuröri otsuse peale menetlust mitte alustada või see süüdistust esitamata lõpetada. Süüdistuskohustusmenetlus on ette nähtud KrMS §-des 207–208. Samuti aitab avalikkuse kontrollile kaasa KrMS § 206 lõikes 5 sätestatud kohustus avalikustada KrMS § 202 või § 203 alusel kriminaalmenetluse lõpetamise määrus prokuratuuri veebilehel.

6. Sotsiaalsed garantiid prokuröride sõltumatuse tagamiseks

Prokuröride sõltumatuse üheks garantiiks on kahtlemata piisavate sotsiaalsete garantiide süsteem, sh palgasüsteem.

Rahvusvahelised nõuded prokuröride palgasüsteemile võib lühidalt kokku võtta järgmiselt.^{*67}

- Arvestades prokuratuuri võtmerolli nii riigisiseses kui ka rahvusvahelises kriminaalmenetlus-süsteemis ning vajadust tagada prokuröride sõltumatus, peavad prokuröridele olema seadusega garanteeritud mõistlikud teenistustingimused, sealhulgas kindel ametikoht, töötasu, kohane pensioniiga ja pension.
- Prokuröride töötasu ja selle kujunemise kriteeriumid peavad olema määratud võimalikult kõrgel tasemel seadusega, et tagada sõltumatus, läbipaistvus ja selgus, mis on omaette väärtus kogu õigussüsteemi jaoks. Palgasüsteem peab olema kooskõlas prokuröridele esitatavate kõrgete ametialaste

⁶⁴ *European Standards* (viide 9), p 42.

⁶⁵ Prokuratuuriseaduse muutmise seaduse seletuskiri (viide 31).

⁶⁶ *European Standards* (viide 9), p 44.

⁶⁷ Vt nt Rec(2000)19 (viide 10), art 5 p d; Bordeaux' deklaratsioon (viide 10), art 8.

nõudmiste ja piirangutega. Prokuratuuri palgasüsteem peab soodustama kestvat ja kvaliteetset teenistussuhet.

- Eri võimuharude vahelise tasakaalu hoidmiseks peab prokuröride palgasüsteem olema proportsionaalne võrreldes kohtunike ja teiste kõrgemate riigiametnikega. Prokuröride töötasu peab olema konkurentsivõimeline tippjuristide tööjõuturul.

Kahjuks Eesti prokuröride palgasüsteem nendele tingimustele täiel määral ei vasta. Esiteks puuduvad seaduse tasandil prokuröride ametipalkade määramise põhimõtted, nende kehtestamine on täna edasi delegeeritud valitsusele (ProkS § 22 lg 3). Teiseks võrdsustab jõustuv kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse redaktsioon riigi peaprokuröri palga tavakohtuniku palgaga esimeses kohtuastmes. Nimelt jõustub praeguse seisuga 1. jaanuaril 2012 ProkS § 22 lõige 3², mille järgi riigi peaprokuröri kuupalgamäär ei tohi olla kõrgem kui kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse⁶⁸ § 2 lõikes 1 nimetatud palgamäära, lõikes 2 nimetatud kõrgeima palgamäära indeksi ning koefitsiendi 0,65 korrutis. Riigikohtu esimehe ametipalga koefitsient saab samas olema 1,0; riigikohtuniku ametipalga koefitsient 0,85; ringkonnakohtu kohtuniku ametipalga koefitsient 0,75 ning maa- ja halduskohtu kohtuniku ametipalga koefitsient 0,65. Kohtunike puhul tulevad juurde veel lisatasud kohtute ja kohtumajade juhtimise eest.

Kuna riigi peaprokuröri palgatasemest sõltub oluliselt ka teiste prokuröride palk, siis võib tekkida uuel aastal sisuliselt olukord, kus prokuröride ametipalgad lõpevad üldjuhul seal, kus kohtunike omad algavad, mis veelgi võimendab heade juristide üksnes ühesuunalist liikumist prokuratuuri ja kohtu vahel. Samas tõestab paljude riikide kogemus, et õigussüsteemi arengule on positiivsed just sujuvad ja mitmesuunalised roteerimisvõimalused kogu õigusemõistmise süsteemi siseselt. Prokuröride ja kohtunike palgad on sarnased näiteks Austrias, Belgias, Bulgaarias, Prantsusmaal, Madalmaades, Saksamaal, Ungaris, Itaalias jne.⁶⁹

Lisaks kirjeldatud laiematele organisatorsetele mõjudele tooks riigi peaprokuröri palga võrdsustamine esimese astme kohtuniku töötasuga kaasa ka praktilisi probleeme järgmiste riigi peaprokuröri kandidaatide leidmisel näiteks kohtunikonna hulgast.

Positiivse muutusena tuleb välja tuua aga asjaolu, et käesoleva artikli kirjutamise ajaks on valitsus saanud Riigikogusse seaduseelnõu, millega muu hulgas reguleeritakse täpsemini prokuröride palgasüsteemi.⁷⁰ Eelnõuga muudetakse ProkS §-i 22, sätestades, et prokuröride töötasu määramisel juhindutakse kohtunike ametipalkade määramise põhimõtetest, kusjuures riigi peaprokuröri ametipalga kujundamise aluseks võetakse riigikohtuniku ametipalk.

Nähtuvalt eelnõu seletuskirjast, paigutades riigi peaprokuröri potentsiaalse ametipalga määra nimetatud vahemikku, antakse lisaks riigi peaprokuröri ametikoha väärilisele tasustamisele võimalus kujundada prokuratuuris ka teiste ametikohtade tasustamisel kohane hierarhia.⁷¹

7. Kokkuvõte

Eelnev analüüs püüdis anda vastuse küsimusele, kas viimasel ajal kerkinud diskussioonid prokuratuuri ja tema sõltumatuse üle on midagi omast üksnes Eestile ning kuidas on lahendatud meil tõstatatud küsimused rahvusvaheliste standardite valguses. Prokuratuuri rolli, konstitutsioonilise asendi ja sõltumatuse üle käivad aktiivsed vaidlused täna kogu Euroopas, aga ka laiemalt maailmas. Kuigi prokuratuurisüsteemi mudeleid on erinevaid, sõltudes eri maade ajaloost, õiguskultuurist ja kriminaalmenetlussüsteemist, on

⁶⁸ RT I 2010, 1, 2; RT I, 08.07.2011, 8.

⁶⁹ Euroopa kohtusüsteemid. 2010. aasta väljaanne (2008. aasta andmed): õigusemõistmise tõhusus ja kvaliteet. Ülevaade. Tõhusa õigusemõistmise Euroopa komisjon (CEPEJ), lk 28–30. Arvutivõrgus: http://www.riigikohus.ee/vfs/1111/CEPEJ%202010%20raport_EST_kokkuvote.pdf. Põhjamaades, samuti Venemaal on prokuröri palk kohtuniku omast mõnevõrra madalam. Ühendkuningriigis on prokuröride ja kohtunike karjäärisüsteem täiesti erinev, millest tuleneb ka mitmekordne palgavahe.

⁷⁰ 2012. aasta riigieelarve seadusega seonduvalt alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse, Eesti Haigekassa seaduse, kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse, kunstliku viljastamise ja embrüokaitse seaduse, töötuskindlustuse seaduse ja prokuratuuriseaduse muutmise seaduse eelnõu (100 SE). Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=1408526&u=20111101210920>.

⁷¹ Seletuskiri 2012. aasta riigieelarve seadusega seonduvalt alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse, Eesti Haigekassa seaduse, kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse, kunstliku viljastamise ja embrüokaitse seaduse, töötuskindlustuse seaduse ja prokuratuuriseaduse muutmise seaduse eelnõu juurde. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=1408526&u=20111101210920>.

tänaseks välja kujunenud teatud üldaktsepteeritavad standardid, millele prokuratuur peab vastama, et täita talle pandud õigusriiklikku ülesannet. Kokkuvõtlikult tuleb tagada sellise riikliku süüdistuse süsteemi olemasolu, mille raames kõrgetele ametialastele ja isikuomaduste nõudmistele vastavad prokurörid saaksid oma tööd teha õiglaselt ja erapooletult.

Eesti prokuratuur üldiselt vastab nendele tingimustele. Riik on taganud toimiva riikliku süüdistuse organisatsiooni olemasolu ja vajaliku sõltumatuse. Siiski tuleb veel jätkuvalt tegeleda teatud nüanssidega, mis mitte üksnes rahvusvahelisi standardeid, vaid ka Eesti enda kogemust arvestades vajavad edasiarendamist. Üheks selliseks on kindlasti prokuröride palgasüsteemi täpsem reguleerimine seaduse tasandil, teise probleemina võib välja tuua riigi peaprokuröri korduvalt ametisse nimetamise võimaluse.

Lõpetuseks tuleb siiski nentida, et kuigi Eesti prokuratuur ja meie õigussüsteem tervikuna on autori hinnangul sõltumatud, siis laiemas ühiskondlikus plaanis sellest alati ei piisa, et toota tegelikult kohtuotsusega kaasnevat sotsiaalset väärtust ja õigusrahu. Õigussüsteemil on raske olla üksinda see õigluse allikas, viimane instants, kust võib loota lõplikku ja õiglast lahendit. Selline olukord paneb õigussüsteemile ja selles töötavatele inimestele väga suure vastutuse, väga suure vaimse ja füüsilise koorma. Õiglast õigusemõistmist peab seetõttu toetama ka õige poliitiline kultuur ja õiglane õigusemõistmine omakorda toetab õige poliitika tegemist. Tegemist on protsessiga, mis on meie õigus- ja poliitilise kultuuri arengu üks osa. Ühest küljest peab kriminaaljustiitsüsteem tõestama avalikkusele, et meie tegevus on põhjendatud ja rajaneb seadusel. Teisest küljest ma siiski usun, et ka Eesti poliitilises kultuuris on saabumas ajad, kus kriminaaljustiitsüsteemi tegevuse seaduslikkuse kahtluse alla seadmine põhineb üksnes faktidel, mitte abstraktsel poliitilisel retoorikal.

Autorist: Norman Aas (*LL.M.*) on riigi peaprokurör.