

Prokuratuuri põhiseaduslik asend.

Funktsionaal-organisatoorne analüüs

Käimasoleva karistusõiguse ja kriminaalmenetluse reformi käigus on prokuröride menetlusfunktsioonide määratlemise kõrval samavõrd tähtis ka prokuratuuri kui organisatsiooni muutmine kaasaegse demokraatliku riigi nõuetele ja eesmärkidele ning Eesti põhiseadusele vastavaks õiguskaitseorganiks. Suurimaks ohuks seejuures on suhtumine prokuratuuri kui konkreetsest põhiseaduslikust korrast eemalseisvasse järelevalveorganisse, millel on ajaloo vältel välja kujunenud kindel funktsioon ja struktuur, mis tuleb igal juhul säilitada prokuratuuri integreerimisel ülejäänud ühiskondliku korraga. Siisamaani oli selline seisukoht teatud mõttes ka arusaadav, sest taasiseseisvumisel jäi meil kehtima ikkagi Nõukogude kriminaalprotsessi koodeks koos sealt tulenevate menetlusorganitega ning siisamaani ei ole toimunud põhjalikku analüüsi nende normide vastavusest Eesti uuele ühiskondlikule korrale ja põhiseadusele. Enne uute karistus- ja kriminaalmenetluse seadustike jõustumist tuleb vastav analüüs kindlasti aga teostada ja leida kõigepealt vastus küsimusele, kas Eesti kriminaalmenetlus üldse vajab sellist institutsiooni, nagu seda on prokuratuur, ja kui selgub, et prokuratuur on tõepoolest teatud riigi ees seisvate ülesannete täitmiseks vajalik, tuleb nende ülesannete sisust tulenevalt määrata prokuratuuri koht riigivõimu kolmikjaotuse skaalal.

Üheks selliseks riigi ees seisvaks ülesandeks on õigushüvedele efektiivse kaitsemehhanismi loomise kohustus, mille olemuslikuks osaks on ka õigushüvesid rünnanud isikute tegudele kiire ja adekvaatne riigipoolne reageerimine. Ajaloolises plaanis tagasi vaadates ongi juba toimepandud kuritegude väljaselgitamine ja süüdlaste kohtu ette toimetamine olnud prokuratuuri ülesanne, samas kui politsei olemuslikuks funktsiooniks on pigem preventiivne tegevus, s.t kuritegude ennetamine. Seetõttu on Lääne-Euroopas aja jooksul välja kujunenud järgmised põhiprintsiibid ja reeglid prokuratuuri kohta:

- prokuratuur, olles piiratud kriminaalõiguse ja kriminaalmenetlusega ning mõeldud vaid kriminaalkohtu jaoks, ei teosta üldist kontrolli seaduslikkuse ega seadusekuulekuse üle ühiskondlikus, majandus- ja eraelus;
- prokuratuuri käes on kogu riiklik süüdistamismonopol, mille elluviimise eeltingimuseks on eeluurimise juhi rolli täitmine.

Viimase – eeluurimise juhtimise – tähtsus on viimase sajandi jooksul aga järjest vähenenud ja tegelikult kohtueelseks menetlejaks on tõusnud politsei. Seega on üha enam ka meil tõstatatud küsimus, kas deklareerida tegelik olukord ka seaduses ja sellest tulenevalt mitte anda prokurörile eeluurimise juhi õigusi, mida ta nagunii enamasti ei kasutaks.*¹

Selline samm toob eriti teravalt välja küsimuse, kas prokuratuur kui selline on riigile üldse hädavajalik, kuna ainult süüdistusaktide koostamiseks võiks vastavad ametnikud sama edukalt ka politseis töötada. Kuna politsei ja prokuratuuri vaheliste suhete analüüs nõuab aga omaette põhjalikumat käsitlust, kui on võimalik käesoleva teema raamides, lähtub autor eeldusest, et prokuröride poolt süüdistusfunktsiooni täitmine ei ole ilmselt käesolevas poliitilises situatsioonis vaieldav.

¹ Vt nt E. Kergandberg. Kümme märkust seoses prokuröri funktsionaalse rolliga Eesti tänases ja tulevases kriminaalmenetluses. – Juridica, 1999, nr 2, lk 65.

Riigivõimu funktsionaal-organisatoorse analüüsi põhimõtted

Vastamaks küsimusele, kas süüdistamisfunktsioon kuulub judikatiiv- või eksekutiivvõimu ülesannete hulka, tuleb esmajoonel lähtuda põhiseaduse §-st 1, mille järgi kõrgeima riigivõimu kandja Eestis on rahvas, ja §-st 4, mis näeb ette ainult kolm (president kui üksikisik välja arvatud) erinevat riigifunktsiooni kandjat. Tuginedes siinkohal põhiseaduse §-le 3, mille järgi riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel, seisneb § 4 normatiivne sisu selles, et mitte keegi peale seadusandliku, täidesaatva või õigustmõistva võimu ei tohi riigivõimu teostada, kui erandid sellest ei ole põhiseaduses endas otseselt ette nähtud. Kuna kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas, peavad kõik kolm nimetatud võimuharu riigivõimu teostamiseks olema rahva poolt legitimeeritud, s.t saama selleks volituse.

Eeltoodud seisukoht on aluseks funktsionaal-organisatoorsele riigivõimu jaotuse põhimõttele, mis võimaldab struktuurselt erinevaid funktsioonikandjaid niimoodi konstrueerida ja spetsiifiliselt legitimeerida, et iga riigivõimu teostamise akt lähtuks suveräänilt, s.t rahvalt.^{*2} Funktsionaal-organisatoorse riigivõimu jaotuspõhimõtte olemuslikuks tunnusjooneks on kontroll ja vastutus, s.t rahva kui tegeliku võimukandja ja tema poolt volitatud funktsioonikandjate vahel peab olema legitimeeriva faktorina poliitiline kontroll ja vastutus.^{*3} Seetõttu peab alati mõnele riigiorganile teatud kompetentsi andmisel langema talle samaaegselt ka vastutus, sest ilma selleta ei omandaks vastav riigiorgan tegutsemiseks hädavajalikku demokraatlikku legitimatsiooni.

Vastutus oleks aga mõttetu, kui see ei oleks kindlustatud võimaliku sanktsiooniga. Seega otsustamispädevus eeldab alati otsuse tagajärgede eest vastutamist ja võimalikku karistust valede otsuste eest^{*4}, s.t ühelegi riigivõimu kandjale ei tohi anda pädevust teostada riigivõimu väljaspool demokraatlikku kontrolli, vastutust ja võimalikku karistust.^{*5} Põhiseaduses kirjeldatud võimude lahususe põhimõtte loob seega kolm erinevat demokraatliku legitimatsiooni struktuuri kontrolli, vastutuse ja sanktsiooni samaaegseks kandmiseks. Ükski rahva nimel teostatav riigivõimu akt ei tohi jääda väljapoole ühte eelnevat põhimõtet silmas pidades üles ehitatud struktuuri.^{*6}

Kontrolli, vastutuse ja sanktsiooni erinevate legitimatsiooniühenduste kirjeldused on toodud põhiseaduse §-s 4. Kõik kolm erinevad üksteisest selgelt organisatsiooni struktuuri, erineva moodustamisviisi, otsustamissituatsioonide, -menetluse ja ka otsuste siduvuse poolest. Seega teatud organile kompetentsi määramise juures ei tule juhinduda mitte talle antavate ülesannete materiaalsest sisust, vaid nende struktuurist^{*7}, s.t iga funktsioonikandja tohib täita ainult neid ülesandeid, milliste täitmine tal struktuurselt on võimalik.

Eelnevast tuleneb esimene oluline järeldus prokuratuuri organisatsiooni kohta: põhiseaduses otseselt mainimata riigivõimu teostavat organisatsiooni tohib moodustada vaid vastavalt põhiseaduses ettenähtud **ühle**le organisatsioonitüübile. Seetõttu ei saa nõustuda küllaltki levinud seisukohaga, et prokuratuur paikneb täitevõimu ja kohtuvõimu vahepeal, olles sillaks^{*8} nende vahel ja omandades sel viisil osade autorite arvates isegi neljanda riigivõimu staatuse.^{*9} Kuigi teoreetiliselt on sellistel käsitlustel põhinev prokuratuuri organisatsioon täiesti mõeldav, tuleb nende praktikasse rakendamisel iga kord tähelepanelikult analüüsida,

2 C. Koller. Die Staatsanwaltschaft – Organ der Judikative oder Exekutivbehörde? – Die Stellung der Anklagebehörde und die Gewaltenteilung des Grundgesetzes. Frankfurt am Main: Lang, 1997, lk 220–221.

3 U. Scheuner. Das parlamentarische Regierungssystem in der Bundesrepublik – Probleme und Entwicklungen. DöV 1957, lk 633 jj.

4 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 350.

5 Samas, lk 285.

6 Samas, lk 205.

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

8 Vt nt Starfproze_ordnung, Gerichtsverfassungsgesetz, Nebengesetze und ergänzende Bestimmungen/ fortgeführt von L. Meyer-Go_ner. Erl. Von T. Kleinknecht und K. Meyer.- 43., Neubearb. Aufl. des von O. Schwarz begr. Werkes. München: Beck, 1997, eelmärkus GVG §-le 141, äärenr 7.

9 Prokuratuuri põhiseadusliku asendi erinevate käsitluste (nt prokuratuur kui: „*sui generis* organisatsioon“; „eksekutiiv- ja judikatiivvõimu lubatud segunemine kriminaalmenetluses“; „funktsionaalselt kõiki kolme võimuharusse kuuluv institutsioon“ jms) kohta täpsemalt nt C. Koller, lk 116–136.

kas see on kooskõlas ka teatud kohas ja ajal kehtiva põhiseadusega^{*10}, sest kindel organ tohib ainult siis tegutsema asuda, kui tema struktuur vastab põhiseadusele ja temale antud pädevus sellele struktuurivormile.^{*11} Seetõttu peab ka prokuratuur oma sisemise struktuuri, ametikandjate asendi ja menetluse poolest vastama sellisele funktsioonikandja vormile, mille struktuur võimaldab antud pädevust teostada.

Prokuratuuri põhiseadusliku asendi määratlemisel tuleb seega kontrollida, millise põhiseaduses ettenähtud struktuuri poolt on üldse võimalik süüdistamisfunktsiooni täita.

Eksekutiivvõimu demokraatlik legitimatsioon

Eksekutiivvõim jaguneb valitsuseks ja halduseks^{*12}, mille struktuur erineb üksteisest ja mis seetõttu on erinevalt legitimeeritud. Kuna valitsuse ja halduse otsustamisprotsess lähtub erinevatest alustest, ei tohi eksekutiivvõimu vaadelda ühtse suurusena.^{*13} See omakorda annab võimaluse nende tegevusvaldkondi ja vastutust piiritleda.

Põhimõtteline erinevus eksekutiiv- ja legislatiivvõimu vahel on sätestatud põhiseaduse §-s 59, millega seaduste ehk abstraktsete-üldkehtivate otsuste vastuvõtmise pädevus on antud Riigikogule, ja § 87 lõikes 6, millega lubatakse eksekutiivvõimul õigusliku reaalsuse kujundamist formaalse õigusloome teel vaid parlamentaarse volituse alusel, s.t valitsusel puudub globaalne õigusloomevolitus. Seega on legislatiiv- ja eksekutiivvõimu kompetents põhiseaduse alusel selgelt eristatav: ühelt poolt näitab see parlamendile kätte tema volituste üleandmise võimaluse, teisest küljest seob eksekutiivvõimu seaduseandja tahtega.

Kuna ainus otseselt rahva käest volituse saav riigorgan on parlament, saab kõigi ülejäänud riigorganite legitimatsioon lähtuda vaid temalt. Valitsuse legitimatsioon tuleneb eelkõige põhiseaduse §-st 89, mille järgi peaminister kinnitatakse ametisse Riigikogu poolt, kelle käest saab ta ka volituse moodustada valitsus. Nii saab valitsus parlamendilt personaalse demokraatliku legitimatsiooni.

Demokraatlik ja õigusriiklik valitsemiskord eeldab selgelt äratuntavat vastutust riigivõimu kandjate, eriti aga valitsuse poolt. Kuigi valitsus allub ka kohtulikule võimule, on kohtu kompetents siin väga piiratud, kuna võimalik on ainult valitsusliikmete tegude seadusele vastavuse kontroll. Samas aga on valitsuse pädevuses palju ka väljapoole seaduslikku reguleerimisala jäävat (nt määrusandluse teel on valitsusel endal võimalik seaduse tühimikke täita). Seetõttu on valitsuse, sh üksikute ministrite tegevuse kontroll eelkõige Riigikogu pädevuses, kes võib neile esitada arupärimisi ja avaldada umbusaldust.

Seetõttu on parlamendil võimalus valitsust mõjutada ka väljaspool seadusandlust, sest umbusaldamise oht iseenesest sunnib kaudselt ka mitteformaalsetest juhistest kinni pidama.^{*14}

Erinevalt parlamendi poolt otse legitimeeritud valitsusest ei ole haldus reeglina vahetult demokraatlikult legitimeeritud ega allu otse parlamentaarsele kontrollile ja sanktsioonidele. Vastavate sanktsioonide eest on haldusametnikud kindla ametissenimetamise protseduuri ja distsiplinaarkontrolli tõttu kaitstud.^{*15}

Selline haldusametnike kaitsmise põhimõte peab tagama, et kõiki kodanikke koheldakse seaduse ees võrdselt, kuna üksnes võrdse kohtlemise nõue ilma formaalse kindlustuseta, et vastavaid otsustusi teeksid oma ala asjatundjad, ei oleks iseenesest piisav tagatis põhiseaduse § 12 täitmiseks. Sellise stabiilse ja asjatundliku haldusametkonna väljakujundamiseks tuleb neile tagada põhjalikud sotsiaalsed tagatised ja välistada isiklik süüta vastutus, sest vaid sellised struktuurid võimaldavad otsustajatel oma formaalselt kindlustatud staatusele tuginedes tagasi tõrjuda partikulaarseid mõjutusi ja mõjutamiskatseid^{*16} ja vastavalt põhiseaduse §-le 12 riigivõimu teostada.

¹⁰ Kuna Weimari Vabariigi põhiseadus kasutas judikatiivvõimu pädevuse määratlemise juures mõistet *Rechtspflege* (mõiste, mis hõlmab kogu õiguse rakendamise, sh ka kohtueelset jms menetlust ja mis ei pea alati õigusemõistmisega lõppema, nt loetakse tänapäeval selle mõiste alla ka teatud notari, advokaadi jms tegevusi), mitte aga *Rechtsprechung* (õigusemõistmine), nagu kehtiv Saksamaa põhiseadus, võib see olla üheks põhjuseks, miks teatud osa Saksa õigusteadlastest püüavad veel tänapäevalgi tõestada prokuratuuri kuulumist õigustmõistva võimu hulka.

¹¹ C. Koller, lk 237.

¹² Siinkohal ei mõelda halduse all avalikku haldust selle laiemas mõttes, vaid teatud kindlat haldusorgani tüüpi avaliku halduse organisatsiooni, täpsemalt riigi kui ühe haldusekandja koosseisus, millele üldjoontes vastab põhiseaduses kasutatav valitsusasutuse mõiste.

¹³ G. Zimmer, lk 269.

¹⁴ D. Jesch. *Gesetz und Verwaltung. – Eine Problemstudie zum Wandel des Gesetzmäßigkeitsprinzips.* Tübingen, 1961, lk 95.

¹⁵ D. Th. Tsatos. *Die verfassungsrechtliche Problematik der Inkompatibilität von Richteramt und Mandat.* DRiZ 1964, lk 91 jj.

¹⁶ G. Zimmer, lk 277.

Halduse organisatsioonistruktuuri iseloomustab ühtsuse ja permanentsuse printsiip, selle alaline kohalolek ja kõiksus. Haldusel on vahetu kontakt konkreetse eluvaldkonnaga, tal on detailne ja laiapõhjaline informatsioon vastavate eluliste suhete ja nende arengu kohta. Oma kompetentsile vastava struktuuri ning funktsionaalse, instrumentaalse ja personaalse sisustamise tõttu on haldusel võimalik igas kohas ja igal ajal võidelda tegusalt demokraatliku riigihaldust ähvardavate ohtudega ja korrigeerida puudujääke õiguslikult mõjutatud tegelikkuses.^{*17}

Kuigi haldusametnikud ei asetse parlamendi vahetu kontrolli ja karistamisvõimaluse all, võtavad nad siiski vastu otsuseid selle kohta, kas ja kuidas riigivõimu teostada ning peavad seetõttu olema selleks demokraatlikult legitimeeritud, s.t kontrollitavad ja vajadusel karistatavad.^{*18}

Haldusotsuste demokraatlik legitimeerimine tuleneb eelkõige halduse seotusest seaduse ja õigusega, sest põhiseaduse §-ga 3 lubatakse riigivõimu teostada üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. See tagab §-s 1 manifesteeritud rahvasuveräniteedi tegeliku toimimise, sest ainult siis, kui eksekutiivvõim on seotud seaduse ja õigusega, saab olla kindel, et ka kõik haldustoimingud tulenevad rahva tahtest.^{*19}

Samas ei ole legislatiivne korraldus – seadus – peaaegu mitte kunagi nii sätestatud, et selle alusel ainult ühe ja ainuõige otsuse saaks vastu võtta. Seaduste täideviimise juures tuleb reeglina pigem valida alternatiivsete võimaluste vahel. Vältimaks halduse poolt seaduste koordineerimatut ja ebahühtlast täitmist, peab parlamendil olema võimalus kontrollida ja juhendada enda vastuvõetud seaduste elluviimist.^{*20} Järelikult on nõutav haldusotsuste tagasiside rahva poolt vahetult demokraatlikult legitimeeritud parlamendile. Kuigi parlamendil on haldust võimalik mõjutada ka riigieelarve kaudu, tuleneb peamine mõjutamisvahend siiski valitsuse parlamentaarsest vastutusest.^{*21} Kuna valitsus on halduse toimingute eest vastutav ja peab arvestama võimalike sanktsioonidega parlamendi mittenõustumisel nendega, toimib valitsuse vastutus parlamendi ees siin haldustoimingute parlamentaarse tagasisidet võimaldava vahendina. Nii vahendab valitsus demokraatlikku legitimeerimist ka haldusele. Parlamendile jääb seega võimalus oma seaduste toimet kuni viimse täitevaktini ise kontrollida ja juhendada.

Halduse hierarhiline organisatsioonistruktuur kui demokraatliku legitimeerimise eeldus

Tulenevalt põhiseaduse §-st 86 vastutab valitsus parlamendi ees põhimõtteliselt kõigi eksekutiivvõimu poolt vastuvõetud otsuste eest. Samas annab § 94 asjaomasele ministrile (peaministri poliitiliste korralduste raamides) selge iseseisvuse ja vastutuse oma haldusalas, mis eeldab ministri vahenditult poliitilist vastutust rahvaesindajate ees. Minister peab parlamendi ees aru andma oma haldusalas olevate haldusametuste tegevuse osas ja vastutama tehtud vigade eest, kusjuures ka nende eest, mida ei tehta otseselt tema korraldusel. Põhiseaduse §-st 97, mille järgi võib parlament ilma igasuguste põhjendusteta ministrile umbusaldust avaldada, järeldub, et ministri parlamentaarne vastutus ei sõltu tema personaalsest süüist. Minister peab arvestama temale alluvate asutuste poolt tehtud vigadega kui enda poliitiliste mõõdalaskmistega ja neist tulenevate tagajärgedega enda suhtes. Eriti rasketel juhtudel on selleks tagandamine, väiksematel juhtudel aga kohustus võtta tarvitusele abinõud, et tulevikus analoogseid vigu vältida.^{*22}

Sellist personaalsest süüist sõltumatust vastutust saab minister kanda ainult siis, kui tal on võimalus eranditult kõigi endale alluvate organite tegevuse järele valvata ja vajadusel neid korraldustega mõjutada. Kuna ainult minister on vastutav rahvaesindajate ees, mitte aga talle alluv asutus või mõni selle ametnik, jätkub parlamendile riigihalduse kontrolli- ja mõjutamisvõimalusi niikaua, kui sellele ulatub ka ministri vahetu juhtimis- ja järelevalvevõim.^{*23} Kuna põhimõtteliselt igal haldustegevusel peab olema tagasiside suveräniteedile, peab poliitiline vastutus hõlmama kogu riigihaldust. Nii peab iga haldusotsus olema kontrollitav ja mõjutatav vastava ala ministri poolt, kuna ainult sellisel viisil on tagatud demokraatlik legitimeerimine

¹⁷ Samas, lk 273 jj.

¹⁸ C. Koller, lk 260.

¹⁹ W. Zoller, lk 60 jj.

²⁰ G. Zimmer, lk 275 jj.

²¹ C. P. Fichtmüller. Zulässigkeit ministerialfreien Raums in der Bundesverwaltung. AöR, 1966, lk 330 jj.

²² M. Münstermann. Die Bindung des Staatsanwalts an Weisungen seiner Vorgesetzten. Heidelberg, 1978, lk 127.

²³ E.-W. Böckenförde. Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. Berlin, 1964, lk 146.

kontrolli, vastutuse ja vajadusel ka karistuse näol. Vastutus parlamendi ees legitimeerib seega ministri vahetu juhtimis- ja järelevalveõiguse ning tema õiguse jagada korraldusi. Ainult korralduste andmiseks pädeva järelevalve- ja juhtimisvõimu abil saab valitsus oma ülesandeid täita, nende eest rahvaesindajate ees vastutust kanda, kogu riigi tegevusele kindla suuna anda ja hoolitseda selle eest, et sellest liinist peaksid kinni ka talle alluvad instantsid.^{*24} Seetõttu peab põhimõtteliselt kehtima nn lüngavaba printsiip, mille järgi kogu riigivõimu teostamine peab olema kontrollitav parlamendi ja seega ka tema ees vastutava valitsuse poolt.^{*25} Kuna valitsus saab oma seisukohti haldusele üle kanda ainult sellisel määral, milleks annab võimaluse korralduste andmise õigus ja nendest mittekinnipidamisel kasutatav karistamisvõim, kujutab haldusesisene korraldustest kinnipidamiseks hädavajalik hierarhiline instantsidejada endast valitsuse parlamentaarsest vastutusest tulenevat paratamatust^{*26}, s.t demokraatlik põhiseadussüsteem eeldab eksekutiivvõimu hierarhilist organisatsioonisüsteemi.^{*27}

Nii loob ministri õigus anda haldusele korraldusi, tema parlamentaarne kontroll ja isiklikust süüst sõltumatu vastutus vajaliku legitimatsiooniühenduse halduse poolt riigivõimu teostamise üksikakti ja riigivõimu tegeliku kandja vahel, haldusvõim allub seega parlamentaarsele kontrollile ja sanktsiooniga kindlustatud korraldustele.

Reeglina lubab seadus valida erinevate seaduslike otsuste vahel; otsustajatel on seega sageli alternatiivide vahel valimise õigus. Korralduste andmise õigus toimibki siinjuures kontrollimatute ja vastutustundetute alternatiivotsuste ärahoidjana, sest sel viisil langeb seaduse rakendamise üksikakti vastuvõtjale selge parlamentaarne kontroll, vastutus ja võimalik sanktsioon. Valitsuse parlamentaarne kontroll on seega vahend, millega Riigikogu saab enda poolt vastuvõetud seaduste täideviimist mõjutada ja korrigeerida.

Eksekutiivvõimu pädevus teha initsiatiivviotsuseid

Kuna kohus on vastavalt põhiseaduse §-le 146 oma tegevuses sõltumatu ja ei ole seega kohustatud kinni pidama korraldustest, saab parlament eelmises alalõigus kirjeldatud kujul seaduste elluviimist juhtida ainult eksekutiivvõimu kaudu. Sellest tuleneb põhimõtteline erinevus eksekutiiv- ja judikatiivvõimu struktuuris: judikatiivvõimu saab legislatiivvõim ainult läbi abstraktsete ja üldiste seaduste mõjutada, eksekutiivvõim on seevastu aga kahel erineval viisil parlamendi poolt juhitud.

Ülalkirjeldatud erinevus kehtib ka seaduse rakendamisega seotud initsiatiivviotsuste suhtes: otsus, et konkreetset üksikjuhtumil realiseeritakse seaduslikult määratud õiguslik tagajärg (järelkult teostatakse riigivõimu ja viiakse läbi vastav menetlus), omab seaduse toimimiseks otsustavat tähendust ja seega peab sellise otsuse vastuvõtmine olema juhitud legislatiivvõimu poolt. Selleks, et legislatiivvõim saaks kanda vastutust oma seaduste täitmise eest, peab sellise initsiatiivviotsuse tegemise õigus olema reserveeritud funktsioonikandjale, kes on seadusandjaga tugevamalt seotud, s.t eksekutiivvõimule. Seetõttu ongi põhiseadusega valitsusele pandud legislatiivvõimu otsuste **primaarse** täideviimise kohustus.^{*28} See aga ei tähenda, et eksekutiivvõimu pädevuses oleks **lõplike** otsuste vastuvõtmine, kas ja kuidas riigivõimu teostatakse, vaid ainult sellised otsustused, millega tuvastatakse üksikjuhtumi olemasolu, mis vastab seaduses kirjeldatud õigusliku tagajärje realiseerimise eeldusele.^{*29}

Põhiseadusele vastavast eksekutiivvõimu struktuurist tuleneb seega pädevus konkreetsetel juhtudel võtta vastu seaduse realiseerimise initsiatiivviotsuseid. Judikatiivvõimul puudub selliste primaarsete otsuste vastuvõtmiseks vajalik demokraatlik legitimatsioon kontrolli, vastutuse ja sanktsiooni ühenduse näol. Valitsus ega ka parlament ise ei oma kohtunike sõltumatuse tõttu õigust kohtu otsustamisprotsessidesse sekkuda ja see välistab parlamentaarse kontrolli kohtu primaarsete otsuste üle. Tegemist oleks seaduste realiseerimise pädevusega ilma vastutuseta^{*30}, see on aga vastuolus põhiseaduse §-ga 1.

Eeltoodu põhjal saab haldust kirjeldada järgnevalt: haldusesse kuuluvad kõik ametkonnad ja ametikandjad, kes on pädevad ja kohustatud oma kompetentsi piires konkreetsetel üksikjuhtudel alustama **omal initsia-**

²⁴ BVerfGE 9, 268 (281).

²⁵ M. Münstermann, lk 127.

²⁶ C. P. Fichtmüller, lk 326.

²⁷ E.-W. Böckenförde, lk 88.

²⁸ G. Zimmer, lk 153.

²⁹ C. Koller, lk 266.

³⁰ G. Zimmer, lk 154.

tiivil seaduste realiseerimise menetlust^{*31} ja kes seetõttu peavad selliste otsuste demokraatlikuks legitimeerimiseks järgima eksekutiivvõimu tipu juhiseid.^{*32}

Eelkirjeldatud printsiip vastandub nõukogude kriminaalmenetluses kehtinud kollektivistlikule spetsiaalideoloogiale, mille alusel laienes legaliteediprintsiip ka kohtule, s.t ka kohus pidi kuriteo tunnuste ilmumisel ise koheselt kriminaalmenetlust alustama.^{*33}

Seadusliku karistusnõude realiseerimise menetluse alustamine eeldab, et riigivõimule on saanud teatavaks selline karistatav käitumine. Faktiliste asjaolude väljaselekteerimine ja menetluse algatamise otsustamine on esimene otsus selle kohta, kas konkreetsel juhul tuleb kedagi karistada. Tegemist on samuti primaarse otsusega, et abstraktselt määratletud õiguslikku tagajärge saaks konkreetsele kuriteokoosseisule vastava teo toimepanemisel tegelikkusesse rakendada. See otsus annab impulsi riikliku karistusvõimu teostamiseks ja on seetõttu olemuselt initsiatiiviotsus. Vastavalt põhiseadusele tegelevad üksikjuhtumitega nii eksekutiivkui ka judikatiivvõim, seda aga siiski erinevatel viisidel: sel ajal kui judikatiivvõimu jaoks kehtib initsiatiivikeeld, on eksekutiivvõimule, täpsemalt eksekutiivvõimu organisatsiooni kuuluvatele ametikandjatele, selline õigus ette nähtud.^{*34} Seega peab ka karistamise initsiatiiviotsuse vastuvõtmine üksikjuhtumil olema eksekutiivvõimu pädevuses.

Sageli ollakse aga seisukohal, et kriminaalmenetluses ülalkirjeldatud põhimõte ei kehti, sest ministri õigus mõjutada initsiatiiviotsuseid (nt menetlusest keeldumist), seob kriminaalmenetluse lubamatult poliitika.^{*35} Sellise väitega eksitakse aga nn lüngavaba printsiibi vastu, sest „ministrivaba“ ala on alati ka „parlamendivaba“, kuna minister ei saa parlamendi ees vastutada tegevuste eest, mida tal ei ole võimalik oma korraldustega mõjutada. Seetõttu ei saa aga sellist „ministrivaba“ ruumi rahvaesinduse poolt kontrollida.^{*36} Vastavalt põhiseaduse §-s 1 manifesteeritud rahvasuveräniteedile peab aga kogu riigivõimu teostamine tulenema rahvalt ja seega olema demokraatlikult legitimeeritud. See nõuab aga eksekutiivorganite allumist valitsusele niikaua, kuni põhiseadus sellest ise erandit ette ei näe. Vastasel juhul on „ministrivaba“ eksekutiivruum põhiseadusvastane.^{*37}

Karistusõiguse realiseerimise initsiatiiviotsuste juures põhiseadus sellist erandit ette ei näe. Vastupidi, põhiseaduses ei mainita ei karistusõiguse realiseerimise initsiatiiviotsuseid ega ka prokuröre, seega tuleb prokuratuuri organisatsioonisisüsteemi kehtestamisel lähtuda üldistest initsiatiivõigust omavate institutsioonide, s.t täidesaatva võimu kohta käivatest eeskirjadest, kuna ka kriminaalmenetluse raamides peab üksikjuhtumil vastuvõetav initsiatiiviotsus olema asjaomase ministri korraldustega seotuse kaudu vajalikul määral legitimeeritud, tagatud peab olema otsuse vastuvõtja vastutus ja võimalik karistus.^{*38}

Prokuratuuri kuulumine eksekutiivvõimu hulka

Kui prokuratuuri funktsiooniks lugeda mitte eeluurimise juhtimist, vaid üksnes selle järelevalvet, tekib õigustatud küsimus, kas prokuratuur ise kriminaalmenetluses üldse initsiatiiviotsuseid vastu võtab. Siiski tuleneb ka süüdistamisonopolist ja akusatsiooniprintsiibist prokuratuuri kohustus võtta vastu initsiatiiviotsuseid, sest süüdistuse esitamisest sõltub, kas isik üldse jõuab kohtu ette või mitte. Kohtumenetlus on aga vajalik karistusõiguse realiseerimiseks. Järelikult omab prokuratuur initsiatiivikompetentsi ka siis, kui tegelikku eeluurimist teostab politsei. Prokuratuur otsustab selle üle, kas esineb piisav kuriteokahtlus süüdistuse esitamiseks või tuleb kriminaalmenetlus lõpetada. Eriti omab siinjuures tähendust kriminaalmenetluse lõpetamise otsus kui nn negatiivne initsiatiiviotsus. Prokuratuur on ka mitmel muul viisil initsiaatorina tegev, näiteks otsustab ta ka apellatsioon- ja kassatsioonprotesti esitamise õigusest tulenevalt vastava kriminaalasja kõrgemate kohtute ette viimise.

³¹ Samas, lk 273.

³² C. Koller, lk 268.

³³ Vt nt E. Kergandberg. Sissejuhatus kohtumenetluse õpetusse. Trt: Õigusteabe AS Juura, 1996, lk 62–63.

³⁴ C. Koller, lk 312.

³⁵ Vt nt F. Luiksaar. Prokuratuuriseaduse mõningatest probleemsetest aspektidest ning nendest johtuvatest raskustest seaduse rakendamisel. – Juridica, 1999, nr 2, lk 61.

³⁶ M. Münstermann, lk 128.

³⁷ H. Loenig. Der ministerialfreie Raum in der Staatsverwaltung. DVBl, 1954, lk 179.

³⁸ C. Koller, lk 275.

Prokuratuuri otsuste olemuslik tähtsus seisneb seega seaduslikult piiritletud võimuse määrata kindlaks ligipääs kohtuotsusele.^{*39}

Kuna prokurör on süüdistuse esitamise juures seotud aga legaliteediprintsiibi ja neutraalsuskohustusega, võib esmapilgul osutada raskeks prokuröride tegevust võrrelda teiste haldusametite n-ö eesmärgile suunatud tegevusega ja võib tunduda, et prokuratuuri parlamentaarseks kontrolliks piisab lihtsalt prokuröride seotusest seaduse ja õigusega ning vahetu suunamine ja kontroll parlamendi poolt ei ole vajalik. Seega ei oleks vajalik ka ministri õigus anda prokuröridele täitmiseks kohustuslikke korraldusi.

Esiteks lükkab ülaltoodud väite ümber juba see, et vastavalt uutele kriminaalmenetluslikele põhimõtetele ei lähtu prokurör oma otsuste juures enam ainult legaliteediprintsiibist, vaid ka oportuuniteediprintsiibist ja seega peab tõlgendama avaliku huvi mõistet. „Avalik huvi“ ei ole aga seaduslik mõiste selles mõttes, et seda oleks ainuüksi seadusele ja õigusele suunatud käitumisega võimalik interpreteerida. Avaliku huvi olemasolu või selle puudumine kindla teo juures on igakordne õiguspoliitiline otsus ja seda saab teha vaid poliitilisele kontrollile allutatud eksekutiivvõim. Seetõttu ei ole seadustega seotus enam nii tugev ja on vajalik täiendav demokraatlik legitimatsioon.^{*40} Just oportuuniteediprintsiibi rakendamise juures peab olema parlamendil eksekutiivvõimu tipu – ministri – kaudu võimalus mõjutada ja suunata vastavaid otsuseid, et nende eest oleks ka valijate ees võimalik vastutada.^{*41}

Samas nõuavad täiendavat kontrolli ka prokuröri poolt legaliteediprintsiibi raames vastuvõetud initsiatiiviotsused, sest isegi seadusega rangelt nõutav neutraalne ja objektiivne initsiatiiviotsuse vastuvõtmine peab toimuma põhiseaduse poolt etteantud struktuuride raames. Üksnes organisatsiooni rangest seotusest seadustega ei piisa selleks, et teda eksekutiivvõimust üldse välja arvata, kuna põhiseadus ei näe ette võimalust, et initsiatiiviotsust tohiks hoolimata organisatsiooni tugevast seotusest seadustega vastu võtta väljaspool täitevvõimu. Vastupidi, vastavalt põhiseaduse § 87 lõigetele 3 ja 6 ei ole täitevvõimu seotus seaduste ja õigusega mitte erand, vaid reegel ning kohustus. Legaliteediprintsiip ei saa seetõttu olla põhjuseks, et vabastada prokuröre justiitsministri korralduste täitmisest.

Seega ei tohi judikatiivvõim vajaliku demokraatliku legitimatsiooni puudumise tõttu omada kriminaalmenetluslikku initsiatiivkompetentsi, kuna seda on pädevad teostama vaid eksekutiivvõimuga seotud ametikandjad. Seetõttu tuleb prokuratuur vastavalt põhiseaduslikule funktsionaal-organisatoorsele korraldusele siduda eksekutiivvõimu struktuuriga ja prokuratuuri ametikandjate, nagu ka ülejäänud initsiatiivkompetentsi omavate täitevvõimu ametnike suhtes peab kehtima spetsiifiline kontrollist, vastutusest ja võimalikust karistusest eksekutiivvõimule omane legitimatsiooniühendus.

Prokuröri pädevusest vastu võtta initsiatiiviotsuseid, mis on otsustavaks kriteeriumiks tema eksekutiivvõimu hulka kuulumisel, tuleneb prokuröride ja kohtunike olemuslik erinevus kriminaalmenetluses: esimene on aktiivne, teine passiivne. Kohus saab vaid seal otsustada, kus prokurör selle talle võimalikuks teeb. Seega on määrav otsuste formaalne külg, mitte nende materiaalne sisu ja seetõttu ei ole prokuratuuri kuulumine eksekutiivvõimu hulka vastuolus ka põhimõttega, et prokuratuur peab tegelikult neid initsiatiiviotsuseid tegema sama sõltumatult mitteaajakohastest mõjutustest (mitteaajakohane mõjutus ei ole aga nt justiitsministri seaduslik korraldus) ja sama tugevalt seotuna õiguse ja seadusega nagu kohus.

Põhiseadus ei luba karistusõiguse realiseerimise initsiatiiviotsuste juures ministri-, s.t tegelikult parlamendivaba ruumi. Nagu eelnevalt näidatud, on eksekutiivvõimu hierarhiline organisatsioon ja sinna kuuluvate ametikandjate seotus korraldustega hädavajalik element, et realiseeruks põhiseaduse § 87 lõikes 3 (täidesaateva võim kuulub Vabariigi Valitsusele) ja §-s 97 (umbusaldamine) ettenähtud valitsuse vastutus täidesaateva võimu tegude eest. Seetõttu tuleb prokuratuuri struktuur üles ehitada eksekutiivselt ja prokurör ministerialasüsteemi liita ning prokuratuuris töötavad ametikandjad peavad alluma endast kõrgemalseisvate ametnike korraldustele. Kohustus justiitsministri korraldusi täita ei ole seega mitte eksekutiivvõimu hulka kuulumise põhjus, vaid selle vältimatu tagajärg.

Samas tuleb prokuratuuri organisatsiooni määratlemise juures arvestada aga sellega, et prokuröride tegevus on suurel määral orienteeritud kohtule. Seetõttu ei kehti prokuratuuri suhtes näiteks täielikult Vabariigi Valitsuse seaduse (RT I 1995, 94, 1628; 1999, 95, 845) § 44 lõikes 3 sätestatud ametkonna väljapoole esindamise pädevus. Prokuratuur ei ole vajalik igakordne ametkonna juhi volitus kindlate ametitoimingute täitmiseks, piisab sellest, kui prokurör kuulub mingisse kindlasse prokuratuuri. Tuleneb see õiguskindluse printsiibist, s.t kohtu jaoks peab iga prokuröri avaldus olema vaadeldav eksekutiivvõimu ametliku

³⁹ G. Riehle. Die rechtsstaatliche Bedeutung der Staatsanwaltschaft unter besonderer Berücksichtigung ihrer Rolle in der nationalsozialistischen Zeit. Frankfurt am Mein, 1985, lk 385.

⁴⁰ J. Bohnert. Die Reichweite der staatsanwaltlichen Einstellung im Jugendstrafrecht. NJW, 1980, S. 1927–1931, lk 233.

⁴¹ C. Koller, lk 324.

seisukohana, hoolimata sellest, kas see ka tegelikult on haldusesiseste korraldustega kooskõlas. Seetõttu ei loeta prokuröri oma kriminaalmenetluslike funktsioonide täitmisel mitte prokuratuuri juhi kui isiku, vaid prokuratuuri kui institutsiooni esindajaks. Seda erinevust teistest valitsusasutustest tähistatakse prokuratuuri ühtsuse ning jagamatusena.^{*42}

Sellest tulenevalt ei ole prokurör siiski päris tavaline valitsusametnik ja prokuratuur tavaline täidesaatva riigivõimu asutus, mistõttu tähistataksegi sageli prokuratuuri kui *sui generis* institutsiooni, õigustmõistva võimuga sarnast õiguskaitseorganit. Tuleb aga tähele panna, et nimetatud erilised prokuratuuri teenistus- ja organisatsiooniohiguse normid ei tulene mitte prokuratuuri poolt täidetavate funktsioonide materiaalsest sisust, vaid sellest, et neid funktsioone tuleb sageli täita õigustmõistva võimu juures.

Selline tegutsemine mitte asutuse juhi, vaid organisatsiooni nimel ei vähenda aga eksekutiivvõimule vajaliku demokraatliku legitimatsiooni ulatust ja ka sellisel juhul säilivad äratuntavalt halduse vastutus ja kontroll vastuvõetud otsuste eest, sest prokuratuuri ühtsus ja jagamatus kehtib vaid ametkonna väljapoole esindamise kohta ja ei lõhu organisatsioonisisest hierarhilist struktuuri.

Justiitsminister kui kõrgeimalseisev prokurör?

Kuna justiitsminister viib valitsuse liikmena ellu riiklikku kriminaalpoliitikat ja võib oma korraldustega prokuratuuri tegevust mõjutada, tekib sageli küsimus, et kas ei oleks mõttekas deklareerida justiitsminister ise kõige kõrgemaks prokuröriks, s.t anda talle menetlusosalise staatus.

Põhiseaduse § 12 (kõik on seaduse ees võrdsed) ja ka enamus ülejäänud põhiõigusi- ja vabadusi ning ühiskonna liikmete eest hoolitsemist käsitlevaid põhimõtteid asetab riigihalduse olukorda, kus kõiki inimesi tuleb kohelda seaduse ees võrdselt. Nagu eelnevalt välja toodud, ei ole üksnes võrdse kohtlemise nõue ilma formaalse kindlustuseta, et vastavaid otsustusi teeksid vastava ala asjatundjad, piisav. Kuigi põhiseadus otseselt järgnevat printsiipi ei kajasta, võib tegelikult põhiseaduse II peatüki põhjal sõnastada veel ühe riigivõimu teostamise põhimõtte, mille järgi on igalühel õigus nõuda, et tema suhtes teostataks riigivõimu oma ala hästi tundvate ja ausate riigiametnike poolt. Järelikult on parlamendil õigus ja ka kohustus seada mitmesuguseid hariduse, staaži jms nõudeid vahetult haldusvõimu teostavatele ametikohtadele kandideerijatele.

Rahvasuveräniteedist tulenevalt ei ole selliseid nõudeid võimalik seada aga valitsuse liikmetele. Selle tulemusena omandavad ministrid eelkõige vaid poliitilise, s.t üldist riigivalitsemise ideoloogiat kujundava võimu ja nende pädevus teostada riigivõimu konkreetsetel üksikjuhtumitel kindlate ühiskonnaliikmete suhtes on piiratud. Seetõttu ei ole põhjendatud anda justiitsministrile menetlusosalise staatust ega ka prokuratuuri suhtes kehtivat devolutsiooniõigust (s.t õigust teatud prokuratuuri ülesandeid ise täita). Selle vastu räägib ka see, et arvatavasti ei hakkaks justiitsminister sellise õiguse andmisega isiklikult kriminaal-asjadega tegelema, vaid teeks otsuste ettevalmistamise ülesandeks mõnele ministeeriumiametnikule. Sellisel juhul võib tekkida aga n-ö konkureeriv prokuratuur mõne ministeeriumi osakonna näol, mis oleks aga vastuolus riigivõimu transparentsuse nõudega. Seega demokraatlikus riigis piisab riikliku karistuspoliitika elluviimiseks, kui justiitsministril on prokuratuuri suhtes korralduste andmise õigus.

Prokuratuuri asendi sätestamine põhiseaduses

Niikaua kuni põhiseadus ei sätesta karistusõiguse realiseerimise initsiatiiviotsuste kohta erandit, peab prokuratuur kuuluma eksekutiivvõimu hulka. Samas on avaldatud arvamust, et prokuratuuri asendi määratlemiseks tulekski viia sisse vastavat erandit sisaldav novell põhiseadusesse.^{*43}

Kindlasti võib riikliku süüdistaja institutsiooni olemasolu põhiseadusega sätestada, täpsema organisatsioonivormi määratlemise juures tuleb aga lähtuda põhiseaduse enda poolt etteantud printsiipidest. Kuna prokuratuuri funktsiooniks jääks süüdistuste esitamise näol ikkagi põhiliselt initsiatiiviotsuste vastuvõtmine, siis saaks organisatsioonivormiks olla ülejäänud eksekutiivvõimu struktuuri kopeeriv organisatsioon,

⁴² Prokuratuuri ühtsuse ja jagamatus kohta eesti keeles lähemalt nt N. Aas. Prokuratuuri organisatsioon ja juhtimine. – Juridica, 1999, nr 2, lk 54–58.

⁴³ 1998. aasta sügisel korraldatud küsitlusel vastasid enamuse maa- ja linnaprokuröre jaatavalt küsimusele, kas prokuratuuri asend ja põhifunktsioonid tuleks sätestada põhiseaduses.

sest nagu näidatud, nõuab rahvasuveräniteedi tagamine initsiatiiviotsuste juures laiemat legitimsiooni kui lihtsalt kohustust järgida seadust.

Siinjuures ei saa võrdluseks kasutada Riigikontrolli ja õiguskantsleri institutsiooni kohta käivaid erinorme, kuna kumbki neist ei naudi privileegi teostada riigivõimu ühiskonna üksikliikmete suhtes, vaid teostavad hoopis järelevalvet riigiorganite üle. Seega oleks prokuratuuri põhiseaduses sätestamise tagajärjeks omalaadne väljapoole üldist eksekutiivvõimu jääv prokuratuuriministeerium, mida juhiks ministriga võrdsel määral parlamendi ees poliitiliselt vastutav isik, kelle korraldustest prokurörid oleksid ikkagi kohustatud kinni pidama. Sellise prokuratuuriministeeriumi vajalikkust ei saa aga sisuliselt põhjendada, sest kuritegevusevastane võitlus ei piirdu vaid kriminaalasjade menetlemisega, vaid on palju laiem ja haarab kõiki eluvaldkondi. Selleks, et riigis ei oleks samaaegselt kahte kriminaalpoliitikat, tuleb aga kogu täidesaatev võim ühele funktsioonikandjale allutada.

Autorist:

Norman Aas on Greifswaldi ülikooli õigusteaduskonna magistrant.