

## PROKURATUURI AJALUGU

Kaasaegsel riikliku süüdistuse institutsioonil on pikk, tinglikult antiikaega ulatuv ajalugu. Süüdistus kui seadusega ettenähtud kuritegude (süütegude) jälgimise vorm, kui tegevus, on alati jagunenud kahte ossa – eelmenetluseks ja lõplikuks menetluseks. Antiikajal, kreeklaste, roomlaste ja germaanlaste juures, oli ettevalmistav menetlus kahjukannatanud eraisikute käes, kohtuvõimust täiesti lahus, seega erasüüdistuse esindajate võimkonnas. Rooma protsess ei tundnud erilist ametkonda, kelle ülesandeks oleks olnud avalikkuse huvides kohtus süüdistada. Küll on aga sõna „prokurör“ tulnud prantsuskeelsest vastest *procureur*, see aga omakorda ladinakest terminist *procurator*.<sup>1</sup>

Rooma keisririigi ajal juhtisid ratsanike, aga ka vabakslastute seisusest prokuraatorid provintside maksuametite tegevust ja teostasid järelevalvet provintside asevalitsejate üle. Hilisemal ajal said prokuraatorid õiguse teha ka kohtuotsuseid.<sup>2</sup>

Ametkond, kelle ülesandeks sai avalikkuse huvides kohtus süüdistada, tekkis keskajal Prantsusmaal. XV sajandil asendas Prantsusmaal võistkondliku protsessi inkvisitsiooniprotsess. Just inkvisitsiooniprotsessi osadest kujunesid välja kaasajal levinud menetlusetapid – juurdlus, eeluurimine ja kohtumenetlus.

Kaasaegsele prokuratuurikorraldusele pani aluse 1804. aastal Prantsusmaa keisriks kroonitud Napoleon I. Kahjuks ei avaldanud need reformid aga mõju Vene Tsaaririigi kohtukorraldusele. Seega ei olnud neid reforme tunda ka Eesti aladel, mis Põhjasõja järgselt kuulusid Venemaa koosseisu. Alles pärast Aleksander II troonileasumist reformiti Venemaal 1864. aastal kriminaalprotsessiõigus.<sup>3</sup>

Enne Eesti iseseisvumist 1918. aastal baseerus prokuratuuristruktuur, nagu kohtusüsteemgi, Vene 1864. aasta kohtute seadustikul.<sup>4</sup>

Iseseisvumise järel alustas Eesti kiirelt õiguskorra ja riigiaparaadi kujundamist. „Ajutiste kohtute sisseseadmise seaduse“ järgi asutati 08.11.1918 kohtuministeeriumi juurde prokuröri ametkond Vabariigi prokuratuuri nime all. Vabariigi prokuratuur allus otseselt kohtuministrile.

Eesti Ajutise Valitsuse esimene istung toimus 11.11.1918. Päevakorra ühe punktina nimetati ametisse Eesti Vabariigi prokurör, kelleks sai vannutatud advokaat Jaan Teemant.

01.04.1919 andis Ajutine Valitsus välja seaduse „Kõrgema Riigikohtu kohta“, millega asutati kohtuministeeriumi ametkonnas Eesti Vabariigi Kõrgem Riigikohus. Prokuratuuri tegevust reguleeris seaduse § 4, milles sätestati, et Kõrgema Riigikohtu prokuröri kohuseid täidavad Eesti Ajutise Valitsuse prokurör ja tema abid, sõjakohtute asjus täidab neid kohuseid sõjaprokurör või tema abid. Viimatimainitud seadus kaotas küll varsti kehtivuse, kuna juba 21.10.1919 võeti vastu uus Riigikohtu seadus. Prokuratuuri roll jäi aga selle seaduse põhjal samaks.

10.04.1920. aastal võeti vastu seadus „Vabariigi prokuratuuri ajutise korralduse kohta“, millega loodi Eesti Vabariigis oma prokuratuurisüsteem. Seadusega kaotati vabariigi prokuröri amet ning loodi Riigikohtu ja Kohtupalati juurde iseseisvad prokuratuurid, mis allusid kohtuministrile. Selle seadusega anti kohtuministrile kõrgem järelevalve ja korraldav võim prokuratuuri tegevuse üle. Võimu piirid aga olid sätestatud seaduses.

---

<sup>1</sup> E.Luiksaar. Riikliku süüdistuse institutsiooni kujunemine ja arenguperspektiivid taasiseseisvunud Eestis aastatel 1991-1996. Juridica 7, 1997.

<sup>2</sup> Ibid

<sup>3</sup> Ibid

<sup>4</sup> Edasine tekst on pärit: I. Paukštys. Prokuratuuri areng Eesti Vabariigis 1940. aastani. Juridica 6, 1995.

15.06.1920 võttis Asutav Kogu vastu Eesti Vabariigi esimese põhiseaduse. Kohtupidamist käsitles põhiseaduse VI peatükk „Kohtust“. Selles peatükis ei olnud aga sõnagi prokuratuurist.

1925. aastal toimunud IV õigusteadlaste päeval esines referaadiga teemal „Süüdistuse korraldus“ Otto Tief, milles ta analüüsis uut kohtukorralduse aluste seaduse projekti.

Süüdistava võimu korralduse all pidas esineja silmas peasjalikult prokuratuuri struktuuri. Probleem oli selles, et sel ajal tegutsesid riikliku süüdistajana peale prokuratuuri veel kriminaalpolitsei, mitmesugused kohtuvõimud (rahukohtunikud, kohtu-uurijad, süüdistuskojad kohtukodade juures), administratiiv-asutused ja ametnikud (metsa-, aktsiisi-, tolliametnikud oma alal). Uue kohtukorralduse aluste seaduse projekti IV peatükis, mis käsitles süüdistava võimu korraldust, nähti ette süüdistava võimu teostajana kohtuministrit ja prokuratuuri. Kriminaalpolitseid nimetati eelnõus prokuratuurile otse alluva organisatsioonina.

Otto Tiefi arvates väljendas projekt kahte põhimõtet:

- 1) süüdistava võimu eraldamist kohtuvõimust;
- 2) riikliku süüdistuse koondamist prokuratuuri kätte.

Oma ettekandes tõi esineja välja ka tähtsamad organisatsioonilised küsimused süüdistuse alal, mis väärivad tähelepanu ka kaasajal:

- 1) kohtu ja süüdistava võimu vahetamine - kohtuvõimu organid tuleb hoida lahus süüdistava võimu organitest niihästi ametisse määramise, kui ka võimupiiride osas;
- 2) kollegiaalsete süüdistusasutuste (süüdistuskojad, kohtu alla andmise kambrid) tarvilikkus üldises süüdistusorganite süsteemis. Suund oli sellele, et eraldada süüdistav kolleegium kohut mõistvast kolleegiumist;
- 3) prokuratuuri sisemine korraldus - kas sõltumatuse või hierarhilise alluvuse põhimõtte. Esimene oli domineeriv kohtuasutuste sisemistes suhetes, teine oli aluseks administratiivasutustele;
- 4) kõrgema süüdistava võimu esindaja poliitilise valitsuse liikmeks olemise otstarbekus. Oli juba avaldatud arvamust, et prokuratuur tuleb luua iseseisva ametina, mis alluks otse Vabariigi Valitsusele. Samal ajal tulnuks kaotada kohtuministri amet.

Erilist tähelepanu väärivad süüdistava võimu ja järelevalveorganite, so. prokuratuuri ja politsei vahetamine. Selles küsimuses oli välismaalt eeskujuks võtta kaks suunda:

- ✓ Inglismaal ja USA-s olid süüdistavad organid politseist täielikult eraldatud. Korra järele valvas politsei, kohtu ees süüdistas aga eraldi selleks palgatud advokaat või prokurör (avaliku süüdistuse direktor või *attorney*). Inglismaal ja Ameerikas oli politsei omavalitsusorganite korraldada ja nad tegid seda kohalike kohtute osavõtul. Kriminaalpolitsei ei olnud vormiliselt välipolitseist lahutatud. Eraettevõtete näol tegutsesid detektiivbürood.
- ✓ Lääne-Euroopas võttis domineerivalt õiguskorra jälgimisest osa prokurör ise, olles ise ka kõrgeimaks organiks sellel alal. Prokuratuurile allus vahetult kriminaalpolitsei, mis tegutses eraldi välipolitseist.

Vahepealse variandi moodustas Venemaa, kus prokurör ise järelevalvet ei teostanud, küll aga korraldas seda tööd. Vastavalt sellele oli kujunenud ka politsei asukoht süsteemis. Venemaal tegutsesid suuremates linnades välipolitsei juures kriminaalpolitsei jaoskonnad.

Otto Tiefi arvates oli tol ajal suund kriminaalpolitsei eraldamisele välipolitseist. Uue kohtukorralduse seaduse projekti järgi oligi kriminaalpolitsei otseselt prokuratuurile alluv organ, kus ametisse nimetamised ja vabastamised toimuvad prokuratuuri nõusolekul.

Prokuratuur tegutses süüdistajana tähtsamates süüasjades, mis allusid kollegiaalkohtutele esimeses astmes. Üksikkohtunike (rahukohtute) juures esines süüdistajana politsei. Rahukohtute juures prokurörid ei tegutsenud.

1933. aasta Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse peatükis „Riigivanemast ja Vabariigi Valitsusest“, mis sätestas ka Eesti kohtusüsteemi, ei olnud jällegi ühtki sätet prokuratuuri kohta.

Eesti Vabariigi 1936. aasta põhiseaduses, kus kohtusüsteemi käsitles 16. peatükk „Kohus“, ei olnud samuti ühtegi sätet prokuröridest ega prokuratuurist. Seega jäeti Eesti Vabariigis prokuratuurisüsteem põhiseadusest madalamal seisvate õigusaktide reguleerida.

### **Prokuratuur 1938. aasta kohtute seaduse põhjal**

“Seadus vabariigi prokuratuuri ajutise korralduse kohta” kaotas kehtivuse seoses 06.04.1938 kohtute seadustiku vastuvõtmisega. Prokuröri tööd reguleeris seaduses 6. peatükk. Seadustiku § 29 määras kindlaks prokuratuuri struktuuri, sätestades, et Riigikohtu, Kohtukoja ja iga ringkonnakohtu juures asub prokurör koos abiprokuröridega. Seadustiku järgi seisis prokuratuuri eesotsas kohtuminister kui kindralprokurör ja temale allusid paralleelselt kaks prokuratuuri: Riigikohtu prokuratuur ning Kohtukoja prokuratuur, kusjuures nad täitsid erinevaid ülesandeid.

Esimene nendest oli peamiselt seaduslikkuse kaitsja, arvamuse avaldaja, nn teoreetiline prokuratuur. Seevastu Kohtukoja prokuratuuri töö sisuks oli süüdistuse esitamine ja selle toetamine. Riigikohtu prokuratuur esines sisulise prokuratuurina ainult neil kordadel, kui Riigikohus lahendas sisuliselt mõnda konkreetset kohtuasja.

Kohtute seaduse 15. peatükis olid tingimused ametisse nimetamiseks. Selle kohaselt pidi prokurör olema vähemalt 25-aastane õigusteaduskonna läbinud isik. Prokurör ei võinud pidada riigiteenistuses muud ametit, olla konkursivalitsuse liikmeks, pidada ärilist ettevõtet, olla aktsiaseltsides või osühingutes asutajaks või juhatuse liikmeks ning olla hooldajaks maksujõuetu vara üle. Kohtuministri loal võis töötada prokurör pedagoogilisel tööel.

Teenistuslik tsensus pidi prokuröridel olema järgmine:

- ✓ ringkonnakohtu prokuröri abil - neli aastat kohtuteenistust;
- ✓ ringkonnakohtu prokuröri ja Kohtukoja prokuröri abil - kuus aastat;
- ✓ Kohtukoja prokuröri ja Riigikohtu prokuröri abil - kaheksa aastat;
- ✓ Riigikohtu prokuröri - kümme aastat.

Kahtlemata tõstis teenistusliku tsensuse sätestamine prokuröride kvalifikatsiooni. Samuti oli see võimude lahusust tagavaks vahendiks. Prokurörid nimetati ametisse küll Vabariigi Presidendi poolt, kuid seadus võimaldas prokuröre ametisse nimetada vaid kohtutöötajate endi seast.

Prokurörid vastutasid distsiplinaarüleastumiste eest kas distsiplinaarkohtu ees või kohtuministri ees distsiplinaarkorras. Kohtuminister võis valida, kumba varianti karistamiseks kasutada. Ainult kohtuminister sai prokuröri vastu distsiplinaarkorras süüdistust esitada. Kohtuminister võis prokuröridele ja nende abidele distsiplinaarseadustiku alusel ka ise karistusi määrata.

## PROKURATUURI TEGEVUSE TEOREETILISED LÄHTEKOHAD

Oma tegevuses baseerus prokuratuur järgmistel põhimõtetel:

### 1) eraldiseisvus kohtust;

Kohus ja prokuratuur moodustasid kaks iseseisvat asutust. Mõlemal neist olid täita oma erilised funktsioonid: kohus oli kohtumõistmise organ, prokuratuur aga kohtuvõimu juures asuv valitsemisvõimu organ. Nendevaheline koostöö oli rajatud koordineerimisele, mitte subordinatsioonile.

Leiti küll, et ideaalne oleks selline kohus, kus on lõpuni läbiviidud tööjaotus ja kohtuprotsessist võtavad igas asjas osa nii süüdistaja kui kaitsja. Selleks peeti vajalikuks, et iga kohtu juures töötaks prokuratuur, kellel oleks süüdistuse toetamise funktsioon.

### 2) jaotumatus (prokuratuuri ühtsuse printsiip);

- iga prokuratuuri esindaja oli võimeline ette võtma kohtus iga toiminguga, mis seadus prokuratuurile lubas. Kohtus esinedes olid prokurör ja tema abi üheõiguslikud.
- igas kohtuprotsessi staadiumis võis üks prokuratuuri esindaja end teisega asendada. Asendaja jätkas eelmise tegevust sellest momendist, mil esimene lahkus.
- igal prokuröril oli õigus asendada ka oma abiseid või võtta asi enda menetlusse.

### 3) alluvus (subordinatsioon printsiip);

Prokurörid olid üksteisega alluvussuhtes. Prokuröri abid töötasid selle prokuröri juhatusel, kelle juures nad asusid. Prokuröril oli õigus ja kohustus korraldada oma abide tööd. Oma tegevuses kohtus oli prokuratuuri esindaja sõltumatu, alludes ainult seadusele ja lähtudes samuti oma südametunnistusest.

### 4) seaduslikkus.

Prokuratuur tegutses seaduslikkuse põhimõttel. Tema tegevus oli rajatud kas oponentide või legaliteedi põhimõtetele.

- Oponentide põhimõtte järgi ei olnud prokurör kohustatud algatama süüdistust, olgugi, et kuriteo koosseis oli olemas. Riikliku süüdistajana võis ta leida, et konkreetsel juhul ei ole riik huvitatud süüteo uurimisest ja kurjategija karistamisest selle teo vähesest tähtsusest või ka muudel põhjustel.
- Legaliteedi põhimõtte aga kohustas prokuratuuri algatama süüdistust koheselt, kui kuriteo koosseis oli olemas.

## PROKURATUURI ÜLESANDED

Prokuratuur täitis kolme liiki funktsioone:

- 1) kohtulikud funktsioonid - osavõtt kohtumõistmisest. Prokuröri osavõtt oli ette nähtud haldus-, tsiviil- ja kriminaalkohtuasjades. Sealjuures oli peamine osavõtt kriminaalkohtus menetlevatest asjadest.
- 2) kohtuadministratiivsed funktsioonid – Kohtute seadustiku § 253 kohustas prokuröre valvama seaduse täitmise järele ja igast kohtuasutise või kohtuametniku minetusest teatama, olenevalt möödalaskmise tähtsusest kas vastava kohtu esimehele, kohtule või oma ülemusele, kelle kaudu asi võis jõuda kohtuministrini. Ringkonnakohtu prokurör oli kohustatud teatama praktikas selgunud seaduse puudulikkusest Kohtukoja prokurörile, kellest olenes asjaolust teatamine kohtuministrile, et see saaks algatada seaduse täiendamise eelnõu. Samane õigus ja kohus oli ka Riigikohtu prokuratuuril.
- 3) administratiivsed funktsioonid - prokuratuuri esindajad kuulusid mitmesugustesse komisjonidesse ning võtsid osa mitmesugustest töödest ja nõupidamistest ministeeriumis. Nii näiteks võtsid prokuratuuri esindajad osa Harku koloonia hoolekogu istungitest, Kohtuministeeriumi esindajana Maksudevalitsuse istungitest, Kaitseväge tervishoiu peakomisjonist, kohtuameti kandidaatide ettevalmistamisest ning prokuratuuri esindajad tegutsesid politseikoolis kriminaalõiguse ja -protsessi lektoritena.

**Eesti Vabariigi prokuratuuri likvideerimine 1940. aastal**

1940.a. Eesti NSV Rahvakomissaride Nõukogu otsusega “Eesti NSV Prokuratuuri moodustamise kohta” likvideeriti Riigikohtu, Kohtukoja ja ringkonnakohtute juures olevad prokuratuurid ning tehti Kohtu Rahvakomissarile ülesandeks üle anda nende prokuratuuride varad ja krediidid Eesti NSV prokurörile. Samal aastal viidi kohtu-uurijad ning Kohtuliku Ekspertiisi Instituut Eesti NSV Prokuratuuri korraldusse. Moodustati maa- ja linnaprokuratuurid. Prokuröride vähesuse tõttu valmistati kiirendatud korras ette Eesti NSV Prokuratuurile 3-kuuliste juriidilise kursuse abil vajalikku kaadrit, kusjuures ENSV Kohtu Rahvakomissari nõusolekul ei pruukinud tulevastel prokuröridel olla isegi mitte keskharidust.

**KASUTATUD ALLIKAD**

1. F.Luiksaar. Riikliku süüdistuse institutsiooni kujunemine ja arenguperspektiivid taasiseseisvunud Eestis aastatel 1991-1996. Juridica 7, 1997.
2. I.Paukštys. Prokuratuuri areng Eesti Vabariigis 1940. aastani. Juridica 6, 1995.
3. Prokuratuuri kodulehekülg [www.prokuratuur.ee](http://www.prokuratuur.ee)