

Seoses toimuva kriminaalõigusreformiga on prokuröride kriminaalmenetluslike funktsioonide määratlemise kõrval samavõrd tähtis ka prokuratuuri kui organisatsiooni muutumine kaasaegse demokraatliku riigi nõuetele ja eesmärkidele vastavaks õiguskaitseorganiks. Selle saavutamiseks on kindlasti vaja kriitiliselt üle vaadata ka prokuratuuri juhtimis- ja organisatsiooniõigus, mille spetsiifilisus on tingitud prokuratuuri erilisest kohast võimu kolmikjaotuses.

1993. aastal üleminekuseadusena kehtestatud prokuratuuri seadus¹ vananes üsna kiiresti ja õige pea sai selgeks, et see ei kõlba riigi ees seisvate ülesannete lahendamiseks. Nii riigi vajadus edukalt ja otsustavalt võidelda kuritegevusega kui ka karistusõiguse reformi käigus täielikult uuendatav karistusõigus nõudsid kindlalt ja hästi töötavat prokuratuuri. Selle sihi saavutamiseks kavandatigi uue prokuratuuriseaduse kehtestamine. Uus seadus jõustus 20. mail 1998².

Kuigi prokuratuuriseaduse eelnõu väljatöötamisel kasutati eeskujudena pikaajaliste kontinentaal-Euroopa õiguslike traditsioonidega riikide, eelkõige Saksamaa ja Austria, aga ka Prantsusmaa ja Itaalia vastavaid õigusakte, peab märkima, et esitatu on siiski liialt lakooniline ega too selgelt välja prokuratuuri erisusi võrreldes teiste valitsusasutustega. Seetõttu ongi järgnevalt püütud avada prokuratuuri kui organisatsiooni erilist seisundit, toetudes ka eelpoolmainitud riikide prokuratuuri organisatsiooni ülesehituse teoreetilistele käsitlustele.

Prokuratuur kui täitevvõimu osa

Kõik kontinendil asuvad Lääne-Euroopa riigid on pärinud oma prokuratuurisüsteemi – *le ministère public* – ja selle põhireeglid ligi 150 aasta taguselt Prantsusmaalt. Prantsusmaa riikliku süüdistamise süsteem tuleneb juba 12. sajandist pärinevast prantsuse kohtupidamise seadusest, mille järgi kuningat, ülikuid ja ühiskonda esindasid kohtus advokaadid. Varsti olid igas kohtus sellised ajutised kuninga esindused, kellest õige pea said alalised kohalviibijad. Nemad hakkasidki esindama ühiskonna üldisi huvisid. 1579. aastal anti prokuröridele õigus tegutseda automaatselt, s.t nad algatasid menetluse kurjategija vastu isegi siis, kui kaebust polnud esitatud. Selle sammuga viimistleti veelgi süüdistaja instituuti ja monarhi esindajast, prokurörist, sai avaliku korra kaitsja.

Pärast riikliku süüdistaja institutsiooni ülevõtmist Prantsusmaalt on eri riikides aja jooksul tehtud kohaliku tähtsusega muudatusi, siiski on kõikjal säilinud järgmised põhiprintsiibid ja reeglid. Esiteks, prokuratuur, olles piiratud kriminaalõiguse ja kriminaalmenetlusega ning mõeldud vaid kriminaalkohtu jaoks, ei teosta üldist kontrolli seaduslikkuse ega seadusekuulekuse üle ühiskondlikus, majandus- ega eraelus. Teiseks on prokuratuuri käes kogu riiklik „süüdistamismonopol“, mille elluviimise eeltingimuseks on eeluurimise juhi rolli täitmine.

Vastavalt erinevate riikide (sh ka Eesti) prokuratuuri käsitlevate õigusaktide mõttele on prokuratuur loodud iseseisva organina selleks, et aidata kaasa tõe väljaselgitamisele ja õiglase otsuseni jõudmisele. Prokuratuuril on sama eesmärk, mis kohtul, ja prokuratuur on samamoodi kohustatud järgima seadust, olema objektiivne ja selgitama täielikult välja tõe.

Siiski ei kuulu prokuratuur õigustmõistva võimu hulka. Õigustmõistev võim on demokraatlikes riikides usaldatud kohtunike kätte, kelle hulka prokurörid aga otseselt ei kuulu.

¹ RT I 1993, 11, 184; 1996, 89, 1590; 1995, 16, 228; 1998, 41/42, 625

² RT I 1998, 41/42, 625; 110, 1812

Kohtuvõim kui kodaniku ja riigi vahelist suhet tasakaalustav ja indiviidi nii seadusandliku kui ka täitevvõimu omavoli eest kaitsev võim peab olema oma otsustuste tegemisel erapooletu. Sõltumatus on kohtule tagatud põhiseadusega.³ Tuleb aga tähele panna, et sellise absoluutse sõltumatuse andmisega kaasneb samas ka kaitse sellise sõltumatuse kuritarvitamise vastu.

Kohus ei saa demokraatlikus ühiskonnas kunagi hakata tegutsema omal initsiatiivil, vaid ta tuleb selleks aktiveerida.⁴ Kohus on kutsutud ellu kohtumõistmiseks ehk riiklikuks tegevuseks, mis seisneb mingi konkreetse õigusküsimuse või õigusvaidluse siduvas otsustamises sõltumatu kolmanda subjekti poolt. Kuid õigusküsimuse või õigusvaidluse olemasolu või puudumine ei ole kohtu määrata. Selle üle saavad otsustada vaid sellega kokku puutuvad subjektid, kellel on õigus kohus aktiveerida tsiviilmenetluses hagi ja kriminaalmenetluses süüdistuse esitamisega.

Prokuratuuri roll ühiskonnas on aga teistsugune. Prokuratuuri ellukutsumine riikliku süüdistuse esindamiseks ning seotus legaliteediprintsiibiga paneb prokuratuurile kohustuse tegutseda omal initsiatiivil. Ta on kuriteo toimepanemisel kohustatud alustama ja toimetama kriminaalmenetlust, kui puuduvad seaduses sätestatud kriminaalmenetlust välistavad asjaolud. Kui kriminaalõiguse *nulla poena nullum crimen sine lege* printsiip püüab takistada riigipoolset üliaktiivsust kellegi tegevuse kuritegelikuks tunnistamisel, siis käsitletav kriminaalmenetluse printsiip peaks aga vältima vastavat riigipoolset alaaktiivsust.⁵

Kuigi legaliteediprintsiibi järgimine on esmapilgul lihtne, on tegelikkuses asi mõnevõrra keerulisem. Vastavalt kriminaalmenetluse koodeksi (edaspidi KrMK) §-le 3 on prokurör Eestis kohustatud oma pädevuse piires kuriteo tunnuste ilmnemisel algatama kriminaalasja ning võtma tarvitusele kõik seaduses ettenähtud abinõud kuriteosündmuse tuvastamiseks ja kuriteo toime pannud isikute kindlakstegemiseks. Klauslit sisaldab aga juba selle sätte sõnastus – on oluline vahe, kas kriminaalmenetlus on kohustuslik kõigi kuritegude puhul või kuriteo tunnuste ilmnemisel. Samas ähmastab veel seda piiri jälitustegevuse seaduse⁶ § 9 lõige 1 punkt 3, mille järgi on jälitustegevuse alustamise ajendiks ka andmed ettevalmistatava, toimepandava või toimepandud esimese astme kuriteo või tahtlikult toimepandava teise astme kuriteo kohta, mille eest on karistusena ette nähtud vähemalt nelja-aastane vabadusekaotus, kui need andmed ei ole piisavad kohtueelse uurimise alustamiseks. Järelikult saavad jälitusametkonnad Eestis tegevusse asuda ka juba andmete puhul, mis veel otseselt ei viita kuriteo tunnustele.

Kuna kriminaalmenetluse üheks olemuslikuks osaks on isiku põhiõiguste ja -vabaduste piiramine, peab prokuröri tegevus lähtuma kriminaalõiguse *ultimo ratio* põhimõttest. Seega ei saa sellise omal initsiatiivil tegutsemise juurde kuuluda absoluutne sõltumatus ja allumine vaid seadusele, sest tegutsemise seaduslikkuse kõrval on samavõrd tähtis ka selle põhjendatus ja tulemuslikkus.

Eeltoodus väljendubki prokuratuuri sisuline kuulumine täitevvõimu hulka, sest prokuratuur ei lahenda sõltumatu kolmanda isikuna õigusküsimusi ja -vaidlusi, vaid hoopis tõstatab neid. Prokuratuuri ülesanded ei kuulu ka materiaalses mõttes õigustmõistva võimu hulka. Sel põhjusel ei tohi prokuröride

³ Vaata Eesti Vabariigi põhiseadus RT 1992, 26, 349 § 146. Vaata ka Maruste, R. Põhiseadus ja justiitsorganite süsteem. – Juridica, 1998, nr 7, lk 326.

⁴ Vastupidi oli see nõukogude kriminaalmenetluses, kus kooskõlas kollektivistliku spetsiaalideoloogiaga laienes legaliteediprintsiip ka kohtule, s.t ka kohus pidi kuriteo tunnuste ilmnemisel ise koheselt kriminaalmenetlust alustama. Vaata lähemalt Kergandberg, E. Sissejuhatus kohtumenetluse õpetusse. Tartu: Õigusteabe AS Juura, 1996, lk 62–63.

⁵ Kergandberg, E. Sissejuhatus kohtumenetluse õpetusse. Tartu: Õigusteabe AS Juura, 1996, lk 63–64.

⁶ RT I 1994, 16, 290; 1996, 49, 955; 1997, 81, 1361; 93, 1557; 1998, 47, 698; 50, 753; 51, 756; 61, 981; 101, 1663

pädevuses olla siduvate ja kehtivusgarantiiga otsuste vastuvõtmine riigivõimu kolmikjaotuse kontekstis. Viimatinimetatud põhimõttest ei ole aga täielikult juhindunud Eesti seaduseandja. Nii võrdub prokuröri poolt kriminaalasja lõpetamine sisuliselt õigeksmõistva kohtuotsusega, mille tegemine saab aga olla vaid kohtu pädevuses. Kuigi esmapilgul tundub see küsimus taanduvat rohkem otstarbekuse kui põhimõtete tasandile, on tänase regulatsiooni puhul mõnevõrra küsitav kannatanu kaitse ja õigus pöörduda oma õiguse kaitseks kohtusse. Saksamaal on taoline olukord välistatud sellega, et kannatanule jääb pärast prokuröri otsust kriminaalasja algatamisest keeldumise või lõpetamise kohta õigus see edasi kaevata kohtusse. Seejärel kohus, järgides kõrgeid formaalsusnõudeid, otsustab, kas prokurör peab vastavat asja edasi menetlema ja kohtusse süüdistuse esitama.⁷

Seega ei saa prokuröri sõltumatust võrrelda kohtuniku omaga, prokuröri tegevus peab olema seaduslikkuse kontrolli kõrval allutatud ka põhjendatuse ja tulemuslikkuse kontrollile. Sisuliselt peaks kontrolli selle üle, kas prokurör kasutab talle antud volitusi ühiskonna liikme õiguste piiramiseks põhjendatult ja kas tema tegevus ühiskonna kaitsjana kuritegevuse eest on tulemuslik, teostama ühiskond ise. Samas pole aga selline personaliseeritud kontroll tänapäeva elukorralduse juures mõeldav. Seetõttu selline ametnike kooslus tipnebki konkreetse isikuga, kes vastutab kogu oma haldusala otsustuste eest parlamendi ees. Nende nn poliitiliste ametnike eripära ongi see, et nende väljavahetamiseks ei pea ühtegi põhjendust esitama, veel vähem mõnele seaduserikkumisele viitama, piisab sellest, kui nad ei ole täitnud parlamendi usaldust. Pannes aga konkreetsele isikule kogu vastutuse oma haldusala tegevuse põhjendatuse ja tulemuslikkuse eest, eeldab see samas ka vastava isiku võimalust seda reaalselt kujundada ja vajadusel ka muuta.

Ei ole iseenesest tähtis, et prokuratuuri tegevus peab olema justiitsministeeriumile allutatud. Oluline on, et prokuratuuri eesotsas peab olema nn poliitiline ametnik. Siin ei tohi aga poliitikat mõista selle igapäevases tähenduses. Antud juhul tähistab see ametniku vastutust ühiskonna ees, kellel on võimalus ta igal ajal välja vahetada.

Seega on küsimus, kas prokuratuur peaks alluma parlamendile (nagu see on näiteks Leedus) või justiitsministrile (Saksamaa, Austria, Prantsusmaa) rohkem otstarbe kui põhimõtte küsimus. Justiitsministrile allumine on rohkem põhjendatud vaid seetõttu, et nii säilib selge võimu kolmikjaotus. Ka ei piirdu kuritegevuse vastane võitlus vaid kriminaalasjade menetlemisega, see on palju laiem ja haarab kõiki eluvaldkondi. Selleks et riigis ei oleks kahte kuritegevuse vastase võitluse poliitikat, on kogu täidesaatev võim tavaliselt allutatud valitsusele.

Prokuratuuri organisatsioon

Lähtuvalt oma ülesannetest ei ole prokurör aga siiski tavaline valitsusametnik ja prokuratuur tavaline täidesaateva riigivõimu asutus, vaid *sui generis* institutsioon, õigustmõistva võimuga sarnane õiguskaitseorgan. Sellest tulenevalt on välja kujunenud ka erilised prokuratuuri teenistus- ja organisatsiooniõiguse normid.

Eelkõige on sellise erilise reguleerimise eesmärgiks tagada prokuröride sõltumatus mitteasjakohastest mõjutustest, erapooletus ja kõrge professionaalsus.⁸

⁷ Starfprozeßordnung, 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.

⁸ Eelnevas avaldubki autori arvates hetkel Eestis prokuröri sõltumatuse kohta käiva diskussiooni üks tahk – pooled ei ole selgelt defineerinud, mida nad mõistavad prokuröri sõltumatuse all. Autori arvates peab prokuröri sõltumatus loomulikult välistama tema objektiivsuse ja erapooletuse mõjutamise võimalused, aga samas peab prokurör seaduse kõrval alluma ka täidesaateva võimu poolt elluviidava kuritegevuse vastase võitluse poliitikale. Viimast ei saa kindlasti taandada üksikute

Prantsusmaal on mindud sellega isegi niikaugele, et prokurörid loetakse kohtunikkonda kuuluvaks. Kohtunikkonna ühtsus seisneb siiski vaid sarnases ühiskondlikus staatuses, koolituses ja karjääris, mitte aga funktsioonides ja sõltumatuses.⁹ Seega prokurörid, kuuludes küll kohtunikkonna hulka, ei ole nii sõltumatud kui kohtunikud. Prokurörid tegutsevad alluvusliku hierarhia raames, prokuröride tegevust juhivad ja kontrollivad nendest ametiseisundilt kõrgemal seisvad isikud ja nad alluvad justiitsministeeriumile. Justiitsminister viib valitsuse liikmena ellu seaduseandja poolt välja töötatud õiguspoliitikat ja on prokuratuuri juhiks, kes juhib riiklikku süüdistuspoliitikat. Justiitsminister võib anda nii üldsuuniseid kui konkreetset kriminaalasja puudutavaid seisukohti.¹⁰

Sarnased põhimõtted kehtivad ka Saksamaa prokuratuuris, kus prokuratuuri määratletakse ametiasutusena, kus vastavalt organisatsiooniõigusele ühe või paljude prokuröride poolt täidetakse prokuratuurile pandud ülesandeid. Prokuratuuri ametnikud on kohustatud täitma prokuratuuri juhi teenistuslikke korraldusi, see kehtib ka üldiste korralduste ja justiitsministri poolt antud kriminaalmenetluslike juhtnööride kohta.¹¹

Mõlemal juhul on otsesõnu sätestatud prokuröride allumine justiitsministri korraldustele. Prokuröri sõltumatus mitteasjakohastest mõjutustest on tagatud sellega, et prokurörile saab korralduse anda mingit kindlat liiki otsuse tegemiseks ainult siis, kui on võimalik rohkem kui üks seaduslik lahendus. Seega ei saa selline korralduste andmise õigus muutuda meelevaldseks. Seadusevastane menetlus on karistusahvardusega keelatud ja korraldus, millega kästakse toime panna seaduserikkumine, näiteks tõendatud kuritegude uurimine lõpetada või süütut süüdistada, on vastuolus legaliteediprintsiibiga ja seetõttu kehtetu. Seaduse- ja õigusvastased korraldused on ka üldise ametnikuõiguse alusel kehtetud. Seadusega antud otsustamisruumis – eriti küsimustes, kas asi omab tähtsust avaliku huvi seisukohalt või on süüdlase süü tühine – võib aga prokuratuuri juht siduvaid korraldusi jagada.¹²

Tingimused administratsiooni juhistele on seatud ka Rahvusvahelise prokuröride Ühingu (IPA) poolt 17. juunil 1998 vastu võetud „Professionaalse vastutuse standarditega“. Selle punkt 2.2 järgi peavad sellised juhtnöörid põhinema seadusel, olema transparentsed ja etteennustatavuse raamides ning kooskõlas poliitiliste tõekspidamistega, mis kindlustavad ettekujutust prokuratuuri sõltumatuses.

Seega saab prokuratuuri määratleda üldisi täidesaatva riigivõimu juhtimise põhimõtteid järgiva hierarhiliselt ülesehitatud ametiasutusena. Prokuratuuri funktsioonide erilisusest ja eelkõige talle usaldatud süüdistamismonopolist tuleneb erinevalt teistest valitsusasutustest aga prokuratuuri ühtsus ning jagamatus. Traditsioonilistes riigi täidesaatva võimu asutustes lähtuvad kõik otsused valitsusasutuse juhilt ja kõik teised ametnikud on ainult tema abid, kes tema juhiseid tema esindajana

poliitikute huviks konkreetsete kriminaalrajade vastu, aga samas on selliste mõjutuste kartus Eesti suhteliselt noori demokraatiavasid arvestades ka mõnevõrra põhjendatud.

⁹ Prokuröride arvamine kohtunikkonna hulka tuleneb ajaloolisest tavast. Kuninga prokurörist sai kogu suveräänsuse väljendaja, mida algul kehtastas monarh ja hiljem riik ning prokurör saab oma volitused otse seadusest, mis on riigi väljendusvormiks.

¹⁰ Code de procédure pénale, Trente-septième édition. Rédigée avec le concours de J. Pradel, F. Casorla. – Dalloz, 1995, Art 21, 33, 36.

¹¹ Gerichtsverfassungsgesetz: Kommentar / von O. R. Kissel. – 22., neubearb. Aufl. – München: Beck, 1994. §141 Rdn 24, §145 Rdn 1 ff.

¹² Wolf, M. Gerichtsverfassungsrecht aller Verfahrenzweige: e. Studienbuch. – 6., völlig neubearb. Aufl. d. von E. Kern begr. Werkes. – München: Beck, 1987 s. 298–300.

täidavad. Riigivõimu esindab väljapoole vastavat ametkonda vaid ametkonna juht ja teised vaid niipalju, kui juht neid volitab.¹³ Selles mõttes institutsioon samastub selle juhiga.

Erinevalt eeltoodust aga ei loeta prokuröri oma funktsioonide täitmisel mitte prokuratuuri juhi kui isiku vaid prokuratuuri kui institutsiooni esindajaks. Äraseletatult tähendab see seda, et iga samm või süüdistus, mida prokuratuuri liige teeb, omistatakse kogu prokuratuurile tervikuna. Tema toimingud on oma õigusliku kehtivuse poolest vaadeldavad samaväärsena asutuse juhi omadega, kusjuures nende kehtivus väljaspool ei sõltu sellest, kas need on vastuolus sisemisest teenistustegevusest lähtuvate korraldustega. Nii on näiteks prokuröri avaldus kohtuistungil, et ta loobub apellatsioonprotestist, kehtiv isegi siis, kui see on vastuolus asutuse juhi sõnasõnalise korraldusega. Esindamispädevus hõlmab kõiki väljaspool vastavat prokuratuuri kehtivaid ametitoiminguid tema pädevuse raamides. Sellest tulenevalt ei ole vaja ka erilisi korraldusi kindlate ametitoimingute täitmiseks, piisab sellest, kui prokurör kuulub mingisse kindlasse prokuratuuri. Väljapoole esindamise pädevuse piirangud ei ole võimalikud ja niikaua, kuni prokurör kuulub kindlasse prokuratuuri, on ka tema toimingud väljapoole siduvad.¹⁴

Siiski kehtib selline prokuratuuri ühtsus ja jagamatus vaid kriminaalmenetluslike, aga mitte haldusfunktsioonide täitmisel. Seetõttu on äärmiselt oluline eristada mõistetepaare:

- 1) riigi peaprokurör – Riigiprokuratuur;
- 2) maakonna või linna vanemprokurör – maa- või linnaprokuratuur.

Riigi peaprokurör tähistab prokuratuuri kui institutsiooni. Riigi peaprokurör on kogu prokuratuuri juht ja prokuratuur allub halduslikult talle, sest ametkonna juht tähistabki kogu vastavat ametkonda. Vastava maakonna või linna vanemprokurör tähistab maa- või linnaprokuratuuri kui institutsiooni. Riigiprokuratuur ja maa- või linnaprokuratuur tähistab aga Riigiprokuratuuri või siis maa- või linnaprokuratuuri pädevust kriminaalmenetluses. Seega tuleb iga probleemi juures eraldi selgeks teha, kas on tegemist menetlus- või haldusküsimusega. Esimesel juhul lähtub lahendus kriminaalmenetlusõigusest, teisel juhul üldistest täidesaatva võimu kohta kehtivatest aktidest.

Eeltoodud põhimõttest lähtuvalt saab vastuse KrMK §183 pinnalt tõusetunud küsimusele, kes on kõrgemalseisev prokurör, kellele saab kaevata prokuröri tegevuse peale. Tuginedes vaid prokuratuuriseadusele, saab välja tuua isegi seitse taset: abiprokurör, maa- või linnaprokurör, maa- või linnaprokuratuuri osakonda juhtiv prokurör, maakonna või linna vanemprokurör, riigiprokurör, riigiprokuratuuri osakonda juhtiv prokurör, riigi peaprokurör. Lähtudes aga eelnimetatud prokuratuuri ühtsuse ja jagamatuse põhimõttest ja prokuratuuriseaduse § 1 lõikest 2, mille järgi prokuratuur jaguneb Riigiprokuratuuriks ja temale alluvateks maa- ja linnaprokuratuurideks, on Eestis kaheastmeline prokuratuur. Seega maa- ja linnaprokuratuuri prokuröride tegevuse või tegevusetuse peale kriminaalmenetluses saab kaevata ainult Riigiprokuratuuri ja Riigiprokuratuuri prokuröri otsus selles asjas on lõplik.

Prokuratuuri juhtimine

Kuigi uue prokuratuuriseaduse järgi on prokuratuur oma struktuurilt tõepoolest prokuratuuri erisusi arvestav valitsusasutus, ei vasta prokuratuuri juhtimine aga hoopiski sellele.

¹³ Vaata näiteks Vabariigi Valituse seaduse (RT I 1995, 94, 1628; 1996, 49, 953; 88, 1560; 1997, 29, 447; 40, 622; 52, 833; 73, 1200; 81, 1361 ja 1362; 87, 1468; 1998, 28, 356; 36/37, 552; 40, 614; 107, 1762) § 44.

¹⁴ Gerichtsverfassungsgesetz: Kommentar / von O. R. Kissel. – 22., neubearb. Aufl.– München: Beck, 1994. §144 Rdn 1 ff

Tänaseks päevaks on kujunenud välja sisuliselt kaks prokuratuuri – üks, milles ametnikud täidavad puhtalt prokuratuuri haldusfunktsiooni ja mis oma ülesehituselt ja juhtimiselt vastab traditsioonilisele valitsusasutusele, ja teine, milles prokurörid täidavad prokuratuurile immanentseid menetlusfunktsioone, kuid milles ei toimi peaaegu mingisugused juhtimis põhimõtted. Prokuratuuriseaduse § 2 lõikes 2 ja KrMK § 22 lõikes 3 toodud põhimõte, et oma ülesandeid täidab prokurör sõltumatult, alludes ainult seadusele, viib formaaljuriidiliselt prokuratuuri juhtimise ummikseisu. Kuna kriminaalmenetluse koodeksi näol on tegemist konstitutsioonilise seadusega, siis võibki väita, et prokuratuuriseaduses kirjeldatud juhtimis põhimõtted kehtivad vaid haldusaparaadi suhtes.

Mõnevõrra leevendab sellist juhtimatust siiski prokuröri sõltumatuse kitsam määratlus, ehk võib deklareerida, et selline sõltumatus kehtib vaid konkreetse kriminaalasja piires, aga kindla prokuröri osavõtt kindla kriminaalasja menetlemisest on juhi otsustada. Sellise tõlgenduse kasuks viitavad ka prokuratuuriseaduse §-d 8 ja 10. Nimelt määrab prokuröride tööjaotuse kindlaks prokuratuuri juht, samuti on tal võimalus mõjuval põhjusel asendada kriminaalmenetluses alluvat prokuröri. Alles sellise suhteliselt keeruka konstruktsiooni kaudu avalduvad teatud määral tegelikult juhtimise sisusse kuuluvad devolutsiooni- (juhi õigus kõiki ametitoiminguid talle alluvatelt ametnikelt endale üle võtta) ja substitutsiooniõigus (juhi õigus kohustada ametkonnale pandud ülesannete täitmiseks endale alluvat ametnikku).¹⁵

Kuigi on vaieldud prokuratuuriseaduse §-s 10 kirjeldatud „mõjuva põhjuse“ sisu üle, on tänase sõnastuse korral see siiski ainult riigi peaprokuröri või vanemprokuröri otsustada. Vastava otsuse aluseks võib olla ka näiteks see, kui asendatav prokurör ei järginud vanemprokuröri juhiseid, mis sest, et need ei saa olla praegu kehtiva õiguse kohaselt siduvad.

Substitutsiooniõiguse kasutamine on aga tänase seaduse sõnastuse korral vaid formaalne. Prokuratuuri juht võib küll teha teatud toimingute tegemise ülesandeks kindlale prokuröri, aga ta ei saa mõjutada selle täitmist. Sisulise substitutsiooniõiguse puudumisest tulenevalt on väga raske rääkida ka juhtimisega kaasaskäivast vastutusest. Juhi vastutusega peavad kaasnema ka konkreetsed õigused, mille abil saab ta teostada vastutuse tegelikult sisuks olevaid kohustusi. Seega ei tohi juhi kohustused olla mahukamad tema õigustest.

Prokuratuuriseaduse mõtte järgi on ka Eestis riigi peaprokurör teatud mõttes poliitiliselt vastutav ametnik. See tuleneb §-st 17, mille alusel riigi peaprokurör nimetatakse ametisse Vabariigi Valitsuse poolt 5 aastaks. Poliitiline vastutus väljendub selles, et teatud perioodi tagant hinnatakse riigi peaprokuröri tegusid ja otsustatakse, kas ta tuleb välja vahetada või võib ta jätkata. Tegelikult vastutusest on siiski väga raske rääkida, sest eeltoodud alusel ei saa talle ette heita mitte seda, miks tema juhitud valitsusasutus midagi halvast tegi, vaid ainult seda, miks ta seda isiklikult ära ei teinud.

Samadel põhjustel ei saa rääkida ka karjäärisüsteemi tegelikust rakendamisest Eesti prokuratuuris. Kehtiva prokuratuuriseaduse alusel võib karjääriredelil välja tuua vaid kolm astet: abiprokurör, prokurör ja riigiprokurör. Vanemprokuröri (jätame siinkohal välja riigi peaprokuröri, rääkimata siis veel osakondi juhtivatest prokuröridest, kelle staatus on jäetud üldsegi määratlemata) tähtajaline ametissenimetamine ei vasta aga tavapärasele teenistujate karjäärisüsteemile ja muudab prokuröri karjääriredeli kestel poliitiliseks ametnikuks, sest tema tagasilangemine maa- või linnaprokuröri kohale ei vaja mingisugust põhjendamist. Kuigi ainus tegelik võimalus riigi peaprokuröri tänase maa- või linnaprokuratuuri juhtida ongi nimetada vastavaks vanemprokuröriks n-ö „oma mees“, muudab selline

¹⁵ Vt nt Staatsanwaltschaftsrecht, § 2 Rdn 2.

(vähemalt teoreetiline) võimalus, et iga viie aasta tagant koos riigi peaprokuröriga vahetatakse välja ka kõik vanemprokurörid, võimatuks stabiilse riikliku süüdistaja institutsiooni kujunemise ja kisub prokuratuuri perioodiliselt omavaheliste vastuolude küüsi. Ka on tänase lahendusega rikutud prokuröri sõltumatuse staatiliste tagatistega samavõrd tähtsaid dünaamilisi tagatise, ehk võimalust liikuda karjääriredelil ülespoole.

Eelkirjeldatud problemaatilised normid tuleb kindlasti käimasoleva kriminaalmenetlusreformi käigus üle vaadata ning viia riigi peaprokuröri ja vanemprokuröride õigused kooskõlla neilt oodatava vastutusega. Selleks tuleb kindlasti lahti kirjutada, mida tähendab prokuröri sõltumatus ja senikehtivate deklaratiivsete normide asemel sätestada seda konkreetselt kaitsvad normid. Samuti tuleb vanemprokuröri ja osakonda juhtiva prokuröri ametikoht viia kooskõlla karjäärisüsteemiga, mis aga eeldab prokuratuuri juhtivate ametnike juhiste ja korralduste kohustuslikkust kõigile alluvatele prokuröridele.

Kasutatud kirjandus:

1. Kergandberg, E. Sissejuhatus kohtumenetluse õpetusse. Tartu: Õigusteabe AS Juura, 1996.
2. 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.
3. Code de procédure pénale, Trente-septième édition. Rédigée avec le concours de J. Pradel, F. Casorla. – Dalloz, 1995, Art 21, 33, 36.
4. Gerichtsverfassungsgesetz: Kommentar / von O. R. Kissel. – 22., neubearb. Aufl.– München: Beck, 1994.
5. Wolf, M. Gerichtsverfassungsrecht aller Verfahrenzweige: e. Studienbuch. – 6., völlig neubearb. Aufl. d. von E. Kern begr. Werkes. – München: Beck, 1987 s. 298–300.
6. Maruste, R. Põhiseadus ja justiitsorganite süsteem. – Juridica, 1998, nr 7, lk 326–327.
7. Staatsanwaltschaftsrecht: Staatsanwaltschaftsgesetz (StAG) samt Durchführungsverordnung (DV–StAG), Gesetzesmaterialien, wesentlichen weiteren Rechtsgrundlagen des staatsanwaltschaftlichen Dienst- und Besoldungsrechtes sowie Hinweisen und Anmerkungen für die Praxis / hrsg. von R. Schinder; F. Pöll. – Wien: Manz, 1991.
8. The International Association of Prosecutors' Standards of Professional Responsibility – <http://www.iap.nl.com/>.