

## § 151. [Esinduse, kaitse, riikliku süüdistuse ja seaduslikkuse järelevalve korraldamine]

### Esinduse, kaitse, riikliku süüdistuse ja seaduslikkuse järelevalve korralduse kohtumenetluses sätestab seadus.

Autor Priit Pikamäe

- 1 Paragrahv 151 reguleerib küsimusi, mis pole olemuslikult mitte niivõrd kohtukorralduslikud, kuivõrd kohtumenetluslikud. Viimast kinnitab otseselt paragrahvis sisalduv vahetu nõue reguleerida seadusega sättes loetletud institutide korraldust nimelt kohtumenetluses. Menetlusõiguslikult täiendab käesolev norm niisiis PS § 149 lg-s 4 sätestatud kohustust kehtestada seadusega kohtumenetluse kord, kuivõrd nii esinduse, kaitse kui ka riikliku süüdistuse näol on tegemist vahetult protsessiõigusega külgnevate nähtusega. Sättes nimetatud institutidest tuleb kesksemaiks pidada esinduse ja kaitsega seonduvat, kuna tegemist on protsessi selliste osistega, milleta ei ole aus ja õiglane kohtulik arutamine mõeldav. Seejuures loetakse igapäevase õigust valida endale kriminaalmenetluses kaitsja ja temaga kohtuda ausa ja õiglase kohtumenetluse sedavõrd oluliseks tuumikelemendiks, et lisaks sellele paragrahvile nimetatakse seda eraldi veel PS § 21 lg 1 ls-s 2 ning rahvusvahelisel tasandil EIK art 6 lg 3 p-s c ja ELPH art-s 47. Paragrahvi sisuline tähtsus avaldub seega esmajoones põhiseadusliku imperatiivi jõustamises, mis nõuab seadusandjalt esinduse, kaitse, riikliku süüdistuse ja seaduslikkuse järelevalve tagamist kohtumenetluses seaduse tasandil. Olgugi et seadusandjal on kohtumenetluse kujundamisel, sealhulgas erinevate kohtumenetluste aluspõhimõtete valikul ulatuslik otsustusruum (PS § 149 komm. 19), ei luba vaadeldav paragrahv parlamendil seda tehes ühest küljest ignoreerida esindus- ja kaitseõigust ning teiselt poolt kohustab teda kohtumenetluse tarbeks seadusega looma riikliku süüdistuse ja seaduslikkuse järelevalve toimimiseks vajalikku korraldust. Nii näiteks ei oleks kohtuliku arutamise kord, mis välistab kaitsja kasutamise kriminaalmenetluses või eitab esindust muus kohtumenetluses kooskõlas põhiseaduslike nõuetega. Põhiõiguslikust vaatevinklist täpsustab kõnealune paragrahv seeläbi eeskätt PS §-st 14 tulenevat põhiõigust menetlusele ja korraldusele, kirjutades seadusandjale ette põhiseadusliku miinimumi, millele §-des PS 14 ja § 149 lg 4 osutatud kohtumenetlus kui riiklikult reguleeritud menetluse üks alaliike peab vastama. Kokkuvõtvalt piirab kommenteeritav säte seega seadusandja pädevust kohtumenetluse regulatsioonide loomisel, jättes samas parlamendile siiski märkimisväärse otsustusruumi esinduse, kaitse, riikliku süüdistuse ja seaduslikkuse järelevalve mehhanismide kujundamiseks. Seadusandjal ei ole seega näiteks kohustust näha kriminaalmenetluses ette absoluutset kaitsja osavõtunõuet või riigi poolt õigusabisüsteemiga tagatud kaitsjat, vaid ta võib seda diferentseerida vastavalt kuriteo ja ähvardava karistuse raskusele. Ainuüksi kommenteeritavast paragrahvist ei saa siiski tuletada riigile suunatud põhiseaduslikku kohustust näha ette õigusabi, vaid üksnes nõuet reguleerida kaitseõigusega seonduvat seadusega.<sup>1</sup> Kuna paragrahvi sisu piirdub nõudega reguleerida seadusega esinduse, kaitse, riikliku süüdistuse ja seaduslikkuse järelevalvega seonduvat kitsalt kohtumenetluse tarbeks, ei saa sellest sättest tuletada seadusandja kohustust reguleerida ka loetletud nähtusi tagavate organisatsioonide (nt prokuratuur, advokaat) korraldus seadusega. See võib siiski järelduda parlamendireservatsiooni põhimõttest (komm. 3).
- 2 Eesti varasemad PSid käesolevale sättele vastavat normi ei tunne. On alust arvata, et olemasoleval kujul on kommenteeritav säte kehtivas PSis kujunenud välja Põhiseaduse

<sup>1</sup> RKPJKo 18.06.2010, 3-4-1-5-10, p 38.

Assamblees eeskätt prokuratuuri riigiõigusliku asendi üle peetud diskussioonide tulemusel.<sup>2</sup> Sellele osutab ühemõtteliselt Jüri Rätsepa sõnavõtt Põhiseaduse Assamblees: „Praeguses eelnõus on välja jäänud paragrahv, mis sätestas prokuröride koha, üsnagi ebamäärase koha, ja on jäetud kogu kohtukorralduse ja kohtu menetluse täpsem sätestamine seaduse hooleks. Paragrahv 151 sätestab ainult need institutsioonid, mille täpsem korraldus tuleb seadusega täita, see on esindus, kaitse, riiklik süüdistus ja seaduslikkuse järelevalve.“ Seega päädisid lõppkokkuvõttes arutelud selle üle, kas prokuratuur on selline institutsioon, mis vajab sätestamist PSi tasandil, põhjendatud seisukohavõtuga, et riikliku süüdistuse esindamisega seonduva reguleerimine tuleb usaldada seadusandjale ning jätta see PSi esemest hõlmamata. Prokuratuuri väljajätmist PSist võib pidada Euroopas üsna tava-päraseks lahenduseks, kuivõrd riikliku süüdistuse esindamist peetakse riigi põhifunktsiooniks, mida riik täidab reeglina mõne PSis nimetatud riigivõimuharu (seadusandlik, täidesaatev või kohtuvõim) vahendusel, kuigi esineb ka muid *sui generis* lahendusi.<sup>3</sup> Prokuratuuri ei käsitlenud põhiseadusliku institutsioonina ka varasemad, 1920. ja 1937. a PS.

- 3 Vaieldav on küsimus, kas § 151 esemesse kuuluvate küsimuste otsustamine formaalse seadusega nõuab selle vastuvõtmiseks Riigikogu koosseisu häälteenamust PS § 104 lg 2 p 14 tähenduses.<sup>4</sup> Olgugi et Riigikohus on väljendanud seisukohta, et Riigikogu koosseisu häälteenamusega tuleb heaks kiita üksnes kohtumenetluse tuumiku moodustavad küsimused ehk sellised küsimused, mida nende olulisuse tõttu tuleb parlamendireservatsiooni põhimõtte ühe väljendusena vastu võtta või muuta üksnes Riigikogu koosseisu häälteenamusega, on raske pidada vähemalt esinduse, kaitse ja riikliku süüdistusega seonduvat nende tähtsuse tõttu ausa ja õiglase kohtumenetluse tagamise seisukohalt väheolulisteks. Kriminaalmenetluse aspektist tuleb kaitsja ja riikliku süüdistuse esindamisega seonduvat lugeda kahtlemata menetluse tuuma moodustavateks elementideks, mille kaudu konstitueeritakse vastav menetlus tervikuna. Silmas tuleb pidada sedagi, et igapäevane õigust kaitsjale peab PS ise juba sedavõrd oluliseks, et lisaks kommenteeritavale paragrahvile korraldatakse vastavat õigust veel ka menetluspõhiõiguste raames PS § 21 lg 1 ls-s 2. See on sätestatud ka rahvusvahelistes inimõigusaktides (komm. 1). Esinduse tähtsust ei saa aga alahinnata PS § 15 lg-s 1, PS § 32 lg-s 1 ja PS § 36 lg-s 2 nimetatud kohtusse pöördumise põhiõiguse ning muude menetluspõhiõiguste realiseerimise seisukohalt. Seega isegi olukorras, kus esinduse vajaduse ulatus kohtusse pöördumise õiguse teostamise seisukohalt võib üksikjuhtumil suuresti sõltuda järgitavast menetlusmudelist ja selle alusprintsipiidest (uurimis- ja võistlevuspõhimõte vs. võistlevuspõhimõte), mille valiku üle otsustamisel on seadusandjal suur otsustusvabadus (PS § 149 komm. 19), ei ole ka esinduse näol tegemist kohtumenetluse jaoks kõrvalise tähtsusega küsimusega. Niisiis ei ole paragrahvis loetletud õigusinstituutide puhul kahtlemata tegemist riigielu sama tähtsusastme nähtustega kui need, mille puhul on senises põhiseaduslikkuse järelevalve kohtupraktikas põhjendatult leitud, et nende kehtestamiseks või muutmiseks ei ole tarvis järgida PSis konstitutsiooniliste seaduste vastuvõtmiseks sätestatud häälteenamuse nõuet (Finantsinspeksioonile materiaalõigusliku nõudeõiguse usaldamine krediidasutuse vastu riigi nimel, riigi õigusabi osutava advokaadi sõidukulude tõendamise ja hüvitamine).<sup>5</sup> Tähele tuleb panna sedagi, et kohtumenetluse aspektist sedavõrd oluliseks küsimuseks, mille üle otsustamine vajab PS § 104 lg 2 p 14 kohaselt parlamendi koosseisu häälteenamust, on kohtupraktikas loetud juba kohtumenetluses tekkinud kulude hüvitamist.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 766.

<sup>3</sup> Lähemalt N. Aas. Eesti prokuratuurisüsteem rahvusvaheliste standardite valguses. – *Juridica* 2011/8, lk 559 jj.

<sup>4</sup> Nt V. Saaremets. – PSKV<sub>5</sub>, PS § 151 komm. 2.

<sup>5</sup> RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-20-15, p 46–50; 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p 45.

<sup>6</sup> RKÜKm 26.06.2014, 3-2-1-153-13, p 71–75.

- 4 Paragrahv 151 ei sisusta esinduse, kaitse, riikliku süüdistuse ja seaduslikkuse järelevalve mõisteid, vaid jätab selle ülesande täitmise seadusandjale. Tegemist on seega terminitega, mille sisu võib aja jooksul muutuda vastavalt õiguskorra arengule. Valdavalt menetlus-õiguslike institutidena reguleeritakse esinduse ja kaitsja kaasamist menetlusseadustikes. Klassikaliselt puudutab õigus kaitsjale kriminaal- ja väärteomenetlust ehk menetlusi, milles arutatakse isikule esitatud süüdistust kuriteos või väärteos ning mille kohtulik arutamine võib viia isiku süüdimõistmise ja karistamiseni. Kaitsja ülesanne ei ole menetluses tegutseda mitte õiguskaitseorganite suuniste alusel, vaid pidades silmas üksnes kaitsealuse õigusi ja huve.<sup>7</sup> Seetõttu näeb kehtiv menetlusõigus kaitsjas mitte üksnes kahtlustatava, süüdistatava või menetlusaluse isiku (kaitsealuse) huvide eest seisjat, vaid iseseisvat menetlusosalist (KrMS § 16 lg 2 ja VTMS § 16). Kaitseõiguse erakordset tähtsust ausa ja õiglase kohtumenetluse seisukohalt kinnitab seegi, et EIK on jaatanud konventsiooni art 6 lg 3 p c rikkumist olukorras, kus kaitsja on jätnud oma ülesanded protsessis täitmata.<sup>8</sup> Olulisel määral ebatõhus kaitsja tegevus kaitsealuse huvide eest seismisel võib kaasa tuua riigi vastutuse konventsiooniga võetud kohustuste rikkumise eest.<sup>9</sup> Muud isikud peale eelnimetatute (kannatanu, tsiviilkostja, kolmas isik) võivad vastavas menetluses osaleda koos esindajaga (KrMS § 41). Tsiviil- ja halduskohtumenetluses on seevastu võimalik üksnes esindaja kaasamine (TsMS 23. ptk; HKMS 3. ptk, 3. jg). Tulenevalt esindusõiguse tekkealusest eristatakse menetlusteoorias seaduslikku, tehingulist või kohtu määramisest tulenevat esindajat. Kutseliseks õigusteenuse osutajaks Eestis on advokaat, kes on õigusteenust osutades sõltumatu ning juhindub seadustest, advokatuuri organite õigusaktidest ja otsustest, advokaadi kutse-eeskirja nõuetest ning headest kommetest ja südametunnistusest (AdvS § 40 lg 1 ja § 43 lg 1).
- 5 Riikliku süüdistuse all mõistetakse riigi nimel kohtumenetluse algatamist tuvastamaks, kas konkreetne isik on toime pannud süüteo karistatava teo. Riiklik süüdistus on ajalooliselt välja kasvanud süüdlase karistamise õiguse (*ius puniendi*) ja vastava menetluse läbiviimise volituse ülevõtmisest konflikti osapooltelt riigile<sup>10</sup>, mis tähendab, et isegi kannatanu olemasolul ei algata süüdlase karistamist reeglina mitte viimane, vaid riik kogu ühiskonna nimel (riiklik akusatsiooniprintsiip). Seda silmas pidades postuleerib kommenteeritav paragrahv, et süüteomenetluse läbiviimine ja süüdistuse kaitsmine kohtus on vähemalt reegljuhtumil riigi prerogatiiv, mis välistab valdavalt kannatanu erainitsiatiivil põhineva süüteomenetluse mudeli põhiseaduspärasest õiguskorras. Sätte sõnastus ei tee siiski võimatuks kehtestada seadusandjal sellist menetlusõiguslikku regulatsiooni, mis erandjuhtudel usaldab riikliku süüdistuse kõrval süüteomenetluse algatamise ja süüdistuse kaitsmise kohtus üksnes kannatanule (erasüüdistusmenetlus). Niisugune lahendus võib olla põhjendatud esmajoones sellistel vähetähtsatel individuaalõigushüvedega seotud juhtumitel, mille kahjustamise üle saab otsustada vaid kannatanu ise ning mille puhul õiguskorra kui terviku kõigutamise mõju on vähene. Olgugi et ajaloolise arengu käigus on eeskätt Mandri-Euroopa kogemuse varal riikliku süüdistuse esindamise tüüpiliseks korraldusviisiks kujunenud prokuratuuri kui eraldi spetsialiseeritud riigiasutuse loomine täitevvõimu juurde, ei nõua kommenteeritav paragrahv ega PS tervikuna iseenesest, et riiklik süüdistus peab olema organiseeritud just prokuratuuri kaudu. PS ei kirjuta ette riikliku süüdistuse esindamiseks prokuratuuri moodustamise kohustust ega välista, et nimetatud funktsiooni täidaksid advokaadid nii, nagu see on olnud tavaks mõnedes *common law* maades, või delegeeritakse muul viisil väljapoole riigistruktuuri. Parlamendil

<sup>7</sup> A. Soo. Efektive riigi õigusabi tagamise meetodid kriminaalmenetluses. – *Juridica* 2014/9, lk 702.

<sup>8</sup> Lähemalt koos edasiste allikaviidetega vt A. Soo. An individual's right to the effective assistance of counsel versus the independence of counsel: What can the Estonian courts do in case of ineffective assistance of counsel in criminal proceedings? – *Juridica International* 2010, lk 257.

<sup>9</sup> Nt EIK 19.12.1989 *Kamasinski vs. Austria*, p 65.

<sup>10</sup> Lähemalt nt J. Sootak (koost.). *Karistusõigus*. Üldosa. Tallinn: Juura 2018, lk 57 jj.

on seega ulatuslik otsustusruum küsimuses, kuidas täpselt üles ehitada riikliku süüdistuse esindamise organisatsioon. Asjaolu, et tänapäeval on selles osas valdavaks mudeliks kujunenud nimelt prokuratuuri kui spetsialiseeritud riigiasutuse moodustamine, on selgitatav eeskätt otstarbekuse kaalutlustega ja vajadusega kindlustada jälitusteabe kontrollitud käitlemine.

- 6 Seaduslikkuse järelevalve ei ole ühemõtteliselt määratletav termin. Selle mõiste sattumine kommenteeritavasse paragrahvi on eeskätt selgitatav ajalooliselt PSi väljatöötamise ajal valitsenud õigusliku olustikuga ning sellest tulenevalt Põhiseaduse Assamblees peetud diskussioonidega prokuratuuri rolli ja ülesannete üle riigiorganisatsioonis.<sup>11</sup> Erinevalt esimesest iseseisvusperioodist<sup>12</sup> ja nõukogude ajajärgust ei kuulu kaasajal prokuratuuri funktsioonide hulka üldjuhul enam üldine seaduslikkusest kinnipidamise kontroll ühiskondliku elu eri tahkude, sealhulgas kohtupidamise üle.<sup>13</sup> Seega on säte kõnealuses osas kaotanud selle tähenduse, mis eesmärgil see omal ajal § 151 struktuuri lisati. Seaduslikkusest kinnipidamine kohtumenetluses korraldatakse nüüdisajal üksnes § 149 lg-tes 2–4 nimetatud kõrgemate kohtute ja protsessiseadustike vahendusel. Vastavates protsessiseadustes, täpsemalt kriminaalmenetluse seadustikus on reguleeritud ka prokuröri järelevalve kohtueelse menetluse üle. Mõlemal juhul on tegemist kohtumenetluse seaduste tavapärase reguleerimisküsimustega, mille lahendamiseks annab seadusandjale volituse juba § 149 lg-s 4 mainitud kohtumenetluse korra seadus. Kas ja mil määral anda prokuratuurile või mõnele muule institutsioonile (nt järelevalveasutustele) pädevus teostada seaduslikkuse järelevalvet, eeskätt õigus pöörduda avaliku huvi kaitse eesmärgil kohtusse ja esitada edasikaebusi seadusjäostumata kohtulahendite peale muudes kohtumenetlustes peale kriminaalmenetluse, on samuti küsimus, mille lahendamiseks on eelviidatud sätte alusel pädev seadusandja, kui reguleerimisesemeks on kohtumenetlus.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Sama seisukoht V. Saaremets. – PSKV<sub>5</sub>, PS § 151 komm. 10.

<sup>12</sup> Ülevaatlilikult prokuratuuri funktsioonidest, sealhulgas teatud määral teostatud üldisest seaduslikkuse järelevalvest esimesel iseseisvusperioodil vt I. Paukštys. Prokuratuuri areng Eesti Vabariigis 1940. aastani. – *Juridica* 1995/6, lk 264–268.

<sup>13</sup> Nt N. Aas. Prokuratuuri põhiseaduslik asend. Funktsionaal-organisatoorne analüüs. – *Juridica* 2000/2, lk 74–82.

<sup>14</sup> Kohtumenetluse ja järelevalvetegevuse piiritlemise kohta finantsjärelevalve kontekstis vt RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-20-15, p 44–51.