

Prokuratuuriseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga muudetakse prokuratuuriseadust (ProkS). Muudatustega soovitakse suurendada prokuratuuri vastutust riikliku süüdistuse esitamisel, muuta riigi peaprokuröri ametiaeg üheks seitsmeaastaseks perioodiks, kaotada eriprokuröride teenistuskohad. Samuti nähakse ette juhtivate riigiprokuröride ning vanemprokuröride ametikohade muutmine tähtajalisteks, luuakse võimalus ringkonnaprokuratuuri tööpiirkondades paindlikumalt prokuröre ühelt kohalt teisele viia. Kavandatud on korrastada distsiplinaarmenetluse regulatsiooni.

Eelnõuga ei suurene inimeste ega ettevõtete halduskoormus.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Justiits- ja Digiministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna kriminaalkoostöö ja õigusloome talituse nõunik Einar Hillep (enar.hillep@justdigi.ee) koostöös riigi peaprokurör Astrid Asi (astrid.asi@prokuratuur.ee) ning juhtiv riigiprokurör Dilaila Nahkur-Tammiksaarega (dilaila.nahkur-tammiksaar@prokuratuur.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga ega Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Eelnõuga muudetakse prokuratuuriseaduse redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 14.03.2025, 20

Kooskõlas Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (edaspidi *HÕNTE*) § 1 lõike 2 punktiga 5 ei ole seaduse väljatöötamiseks koostatud väljatöötamiskavatsust, sest seaduseelnõu seadusena rakendamisega ei kaasne olulist õiguslikku muudatust või muud olulist mõju. Tegemist on prokuratuuri seesmiste töökorraldust käsitlevate muudatusega.

Lisaks sisaldab eelnõu ka mitmeid normitehnilisi, korrastavaid ja õigusselgust suurendavaid muudatusi, sealhulgas terminoloogia ühtlustamist ning kehtiva regulatsiooni täpsustamist ja vastuolude kõrvaldamist. Selliste muudatuste puhul on VTK koostamata jätmise samuti põhjendatav *HÕNTE* § 1 lõike 2 punkti 5 alusel.

Eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamuse, sest ei muudeta seadust, mille vastuvõtmiseks on Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi PS) § 104 kohaselt vaja Riigikogu koosseisu hääleteenamust.

2. Seaduse eesmärk

ProkS muutmise eesmärk on ajakohastada olemasolevaid regulatsioone ühtsema ja paindlikuma prokuröriteenistuse töökultuuri ja õiguskeskkonna saavutamiseks, täpsustada praktikas tõusetunud küsimusi, parandada prokuröriteenistuse konkurentsivõimelisust. Muudatustega hõlbustatakse prokuratuuri sisest liikumist, toetatakse riigiasutuste omavahelist koostööd, mitmekesistatakse riigi poolt väljaõppe saanud professionaalide karjääri võimalusi prokuratuuriteenistuses. Avaliku teenistuse seadus (ATS) kehtib samuti prokuröriteenistusele ProkS-is sätestatud erisustega. Muudatusettepanekute juures arvestatakse kehtiva ATS

lähteväärtustega – avatus, läbipaistvus, paindlikkus, professionaalsus, efektiivsus, asjatundlikkus ja usaldusväärsus. Oluline on täpsustada ProkS-is distsiplinaarmenetluse läbiviimise regulatsiooni, arvestades juba ATS-is omaksvõetud põhimõtteid. Oluline on, et ka prokuröriteenistuses oleksid juhtivatel teenistuskohadel pädevad ja kvalifitseeritud teenistujad. Tagamaks õiguspärase ootuse printsiibi järgimist, kehtestatakse eelnõuga rakendussäte, mille kohaselt loetakse hetkel määramata ajaks ametisse nimetatud juhtivad riigiprokurörid ning vanemprokurörid ametisse nimetatuiks kuni 2028. a juunini kui nad on teenistuses olnud viis või rohkem aastat. Kui nende prokuröriteenistuse aeg juhtiva riigiprokurörina või vanemprokurörina on alla viie aasta, loetakse nad ametisse nimetatuiks viieks aastaks alates nende ametisse nimetamise päevast.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu §-ga 1 muudetakse ProkS-i.

ProkS § 2 täiendamine lõikega 3. Probleem on tõusetunud seoses hiljutise politsei juhtide kohtuasjaga. Riigikohus märkis oma õigeksmõistvas lahendis 1-24-244¹ mh seda, et prokuratuuri kassatsioon põhineb materiaalõiguse ekslikul tõlgendusel ja jääb tagajärjetuks. Ka kõigi süüdistuses toodud faktiväidete õigsust eeldades ei ole võimalik jõuda järeldusele, et süüdistatavad panid toime kelmuse ja ametialase võltsimise. Seetõttu ei käsitle kolleegium järgnevalt kassaatori neid väiteid, mis puudutavad tõendite lubatavust ja kohtute võimalikke eksimusi tõendite hindamisel.

Tagamaks edaspidi kassatsiooni esitamisele eelnevat põhjalikku kontrolli prokuratuuri poolt nähakse ette, et prokurör peab arutama küsimust riigi peaprokuröriga või juhtivprokuröriga. Kuigi prokurör on oma ülesannete täitmisel sõltumatu ning tegutseb ainult seaduse alusel ja oma veendumuse järgi, võib paramatult tekkida olukordi, kus juriidilise küsimuse otsustamiseks on vaja rohkem isikuid kaasata kui üks. On ju kohtumenetluses samuti kvaliteedi ja tulemuslikkuse tagamiseks erinevalt maakohtust, kus otsuse teeb üks kohtunik, ringkonnakohtus kolmest liikmest koosnev koosseis, veelgi suurem kolleegide kaasamise võimalus on ettenähtud Riigikohtus. Prokuratuuris sellist kollektiivset lähenemist kehtivas seaduses ei ole ette nähtud. Nii võibki tekkida olukord, kus keerulistes juhtumites jääb prokurör üksi, kuigi esindab prokuratuuri kui organisatsiooni. Tõhustamaks prokuratuuri kui terviku vastutust nähakse kassatsiooni esitamisel ette senisest palju suurem riigi peaprokuröri ning juhtivprokuröri vastutus. Eesmärk on parandada oluliselt prokuratuuri töökorraldust ning viia edaspidi sarnaste olukordade esinemine miinimumini.

ProkS § 4 täiendamine lõikega 4. Muudatuse eesmärgiks on täpsustada seaduse tasandil Riigiprokuratuuri tööpiirkonda nii, et selleks loetakse terve Eesti Vabariigi territoorium. Riigiprokuratuuri menetletavad kriminaalasjad on maakonnaülesed ja katavad kogu Eesti Vabariigi territooriumi.

Muudatus on vajalik, kuna hetkel ei ole Riigiprokuratuuri tööpiirkonda määratletud ei ProkS-s ega ka prokuratuuri põhimääruses. Tööülesandeid peab töötaja olema valmis täitma kogu oma tööpiirkonna ulatuses, mitte üksnes enda ametikoha asukohaks olevas omavalitsusüksuses.

Oluline ongi siinkohal silmas pidada, et tööpiirkond erineb töökoha asukohast. Vastavalt ATS § 26 lõike 1 punktile 6 loetakse ametikoha asukohaks kohaliku omavalitsusüksuse

¹ [1-24-244/85](#)

territooriumi, kus ametikoha ülesannete täitmine toimub. TLS § 20 teise lause kohaselt eeldatakse, et töö tegemise koht lepitakse kokku kohaliku omavalitsuse üksuse täpsusega. Töötaja igapäevase töö asukoha määramist on võimalik teha sisemise töökorralduse raames (seda võib teha ametijuhendis, tööjaotuskavas, käskkirjas vms). Seega tuleneb nii ATS-ist kui TLS-ist nõue, et töö asukoht peab töötajaga olema kokku lepitud kohaliku omavalitsuse tasandil, mis tähendab, et ka seda muuta on võimalik ainult poolte kokkuleppel.

Tehtav täpsustus aitab paremini sisustada tööõiguslikke küsimusi – näiteks avaliku teenistuse seaduse (edaspidi ATS) §-s 44 sätestatud teenistuslähetusse saatmist ja lähetuskulude hüvitamist. Tööülesannete täitmisel väljaspool ametikoha asukohta on tegemist lähetusel. Seega ei tähenda asjaolu, et tööpiirkonda määratletakse Eesti Vabariigi territooriumina, nagu ei oleks võimalik põhjendatud juhtudel hüvitada tööülesannete täitmise kulusid (näiteks transpordikulud).

ProkS § 5 lõike 2 muutmine. Eelnõuga kaotatakse 2004. aastal prokuratuuriseaduse ja karistusseadustiku muutmise seadusega (Riigikogus kandis see eelnõu numbrit 198 SE²) loodud eriasjade prokuröri ametikoht, mistõttu tuleb seadusest välja jätta viited eriasjade prokurörile.

Nimelt loodi 2004. aastal ringkonnaprokuratuuridesse eriasjade prokuröri ametikohad, mille puhul on tegemist erinevatele kuriteoliikidele spetsialiseerunud prokuröridega. Loomise ajal olid nimetatud ametikohad kõrgema ametipalgaga ja nende sisuks oli tegelemine raske korruptsiooni ning kuritegelike ühendustega seotud kuritegudega, kusjuures eriasjade prokuröri tööpiirkonnaks oli mõeldud kogu ringkonnaprokuratuuri tööpiirkond. Eriasjade prokuröri ametikoht kui selline on end ammendanud seoses raskete ja peitkuritegude osakondade loomisega igas piirkonnas. Nii tegelevad juba praegu ringkonnaprokurörid spetsiifiliste kuriteoliikidega nagu narkokuritegevus, k.a. organiseeritud narkokuritegevus, Kaitsepolitsei uuritavad kuriteod jne. Töö on ühtlustunud ja spetsiifilisi ülesandeid, mis kuidagi eristuksid ringkonnaprokuröri tööst, eriasjade prokuröril ei ole. See tähendab, et praegu teevad eriasjade prokurörid ringkonnaprokuratuurides tavalise ringkonnaprokuröri tööd, mistõttu pole põhjendatud neid ametikohti tasustada tavalise ringkonnaprokuröri tööga võrreldava töö tegemise eest kõrgema ametipalgaga.

Seda, et eriasjade prokuröride ametikohad ei õigusta praktikas enda olemasolu, näitab ka asjaolu, et käesolevaks ajaks neljast ringkonnaprokuratuuridesse loodud eriasjade prokuröri kohast ei ole enam ühtegi reaalselt täidetud.

Oluline on silmas pidada ka seda, et reaalsuses on praeguse töökorralduse järgi kõige keerulisemad kriminaalasjad konsolideeritud Riigiprokuratuuri. Lisaks on tänaseks loodud majandus- ja korruptsiooniasjade ringkonnaprokuratuur, mille struktuuri liikusid ka mõlemad senised eriasjade prokurörid. Eriasjade prokuröre käesoleval hetkel tegelikult prokuratuuris enam ei ole. Selline tööjaotus oli ajale jalgu jäänud mh juba põhjusel, et eriliselt kaalukate asjade puhul võib olla vajadus suurema meeskonna järgi ning kriminaalmenetluse juhtimiseks ei piisa üksnes ühest ükskõik kui võimekast prokurörist.

ProkS § 5 lõike 3 muutmine. Muudatuse eesmärgiks on anda valdkonna eest vastutavale ministrile volitusnorm ringkonnaprokuratuuri asukoha ja tööpiirkonna kehtestamiseks, mis seni on toimunud Vabariigi Valitsuse määrusega³. Reaalsuses on paindlikum see, kui selliste

² Eelnõu - Riigikogu

³ <https://www.riigiteataja.ee/akt/130012024012>

otsustuste tegemine on justits- ja digiministri kui valdkonnaga vahetult kursis oleva ministri pädevuses.

Samuti on muudatuse eesmärgiks sätestada seaduse tasandil see, et ringkonnaprokuratuuri prokuröri tööpiirkonnaks on kogu ringkonnaprokuratuuri piirkond. Tööülesandeid peab töötaja olema valmis täitma kogu oma tööpiirkonna ulatuses. Oluline on siinkohal silmas pidada, et tööpiirkond erineb töökoha asukohast. Vastavalt ATS § 26 lõike 1 punktile 6 loetakse ametikoha asukohaks kohaliku omavalitsusüksuse territooriumi, kus ametikoha ülesannete täitmine toimub. TLS § 20 teise lause kohaselt eeldatakse, et töö tegemise koht lepitakse kokku kohaliku omavalitsuse üksuse täpsusega. Töötaja igapäevase töö asukoha määramist on võimalik teha sisemise töökorralduse raames (seda võib teha ametijuhendis, tööjaotuskavas, käskkirjas vms). Seega tuleneb nii ATS-ist kui TLS-ist nõue, et töö asukoht peab töötajaga olema kokku lepitud kohaliku omavalitsuse tasandil, mis tähendab, et ka seda muuta on võimalik ainult poolte kokkuleppel.

Tehtav täpsustus aitab paremini sisustada tööõiguslikke küsimusi – näiteks avaliku teenistuse seaduse (edaspidi ATS) §-s 44 sätestatud teenistuselähetusse saatmist ja lähetuskulude hüvitamist. Tööülesannete täitmisel väljaspool ametikoha asukohta on tegemist lähetusega. Seega ei tähenda asjaolu, et tööpiirkonda määratletakse kogu ringkonnaprokuratuuri territooriumina, nagu ei oleks võimalik põhjendatud juhtudel hüvitada tööülesannete täitmise kulusid (näiteks transpordikulud).

ProkS § 5 täiendamine lõikega 3¹. Muudatuse eesmärgiks on sätestada seaduse tasandil võimalus paindlikumaks töökorralduseks, kuna prokuröridel võib tekkida vajadus osaleda mõne teise ringkonnaprokuratuuri piirkonnas toimivas menetluses.

Nimelt on senises praktikas kõige sagedasem see, kui prokurör vahetab tööpiirkonda ehk asub tööle teise ringkonnaprokuratuuri, kuid menetleb oma pooleliolevaid kohtuasju veel vanas piirkonnas edasi. Esineb koguni näiteid, kus kaitsjad on sellisele korraldusele vastuväiteid esitanud, samas puuduvad igasugused mõistlikud argumendid, miks prokurör ei võiks prokuratuuri ehk riigi esindajana menetleda mõnes muus piirkonnas toimuvat kriminaalasja. Seetõttu on õigusselguse huvides põhjendatud seaduse tasandil prokuratuuri töökorralduse reaalsele vajadusele vastava paindliku võimaluse sätestamine. Samuti võimaldab kavandatav säte täitmata ametikohtade tõttu tulenevat töökoormust leevendada ka teise piirkonna prokuröride abiga.

Lisaks võib suuremahuliste ja keerukate asjade puhul tekkida vajadus määrata asjaga tegelema mitu prokuröri. Mõistlikum on seda teha sama valdkonna, kuid mitte tingimata sama piirkonna prokuröridega.

ProkS § 5 lõike 4 muutmine. Muudatus on tingitud asjaolust, et seni kehtinud ProkS § 5 lõike 4 tekst oli ajale jalgu jäänud. Prokuratuuris ei ole enam piirkondlikke osakondi, aga kehtinud seaduse loogika lähtus eeldusest, et eksisteerivad piirkondlikud osakonnad.

Kuna ringkonnaprokuratuuri osakondadeks jaotumine on valdavalt töökorraldusliku iseloomu ja tähtsusega küsimus, on põhjendatud jätta selle otsustamine senise valdkonna eest vastutava ministri asemel peaprokuröri pädevusse. Ühtlasi on optimaalse töökorralduse tagamiseks põhjendatud anda ringkonnaprokuratuuri juhtivprokuröri pädevusse õigus prokuröri üleviimiseks sama ringkonnaprokuratuuri tööpiirkonnas ühest osakonnast teise. Küll aga, nagu eelnevalt korduvalt märgitud, ei ole võimalik ilma prokuröri nõusolekuta muuta tema ametikoha asukohta.

ProkS § 10 muutmine. Säte reguleerib teenistusalast asendamist. Muudatusega kaotatakse seadusest piirang, mille kohaselt võib riigi peaprokurör või juhtivprokurör vaid mõjuval põhjusel kriminaalmenetluses asendada alluvat prokuröri või kohustada selleks teist alluvat prokuröri, kes ei tohi olla asendatava alluv.

Edaspidi on asendamine võimalik alati, kui kõrgemalseisev prokurör peab seda vajalikuks ja mõistlikuks. Eelkõige tagab see olukorra, kus tulenevalt kriminaalmenetluse käigust, vajadusest, otstarbekusest saab juht asendada prokuröri teise prokuröriga või otsustada ise, et konkreetset kriminaalasja nt edasi ei kaevata. ProkS § 1 lõike 1¹ kohaselt on prokuratuur oma seadusest tulenevate ülesannete täitmisel sõltumatu ja tegutseb, lähtudes ProkS-ist, muudest seadustest ning nende alusel antud õigusaktidest. ProkS § 2 sätestab, et prokurör on oma ülesannete täitmisel sõltumatu ning tegutseb ainult seaduse alusel ja oma veendumuse järgi. Siinkohal tekib vastuolu, kus prokuratuuri seisukohalt võib olla mõistlik õigeksmõistva kohtuotsuse peale edasikaebamisest loobuda, kuid samas konkreetne prokurör on veendunud, et edasikaebamine on õigustatud. Eelnõuga kavandatud muudatus tagab selle, et prokurör võib jääda oma veendumuse juurde, kuid juhul, kui nt riigi peaprokuröri või juhtivprokuröri arvamuse kohaselt ei ole õigustatud kriminaalmenetluse jätkamine, saab juht asuda prokuröri asemele ning prokuratuuri nimel jätkuvalt sõltumatult tegutsedes otsustada, kuidas kriminaalmenetluses edasi käituda. Asendamist eraldi põhjendama ei pea.

Kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) § 318 kohaselt juhul, kui kohtumenetluse pool esimese astme kohtu otsusega ei nõustu, on tal õigus esitada apellatsioon. KrMS § 17 toob välja, et kohtumenetluse pooled on prokuratuur, süüdistatav ja tema kaitsja ning kannatanu, tsiviilkostja ja kolmas isik. Seega esindab ja otsustab menetluses edasikaebamise sõltumatu prokuratuur, mitte konkreetne prokurör. Ükski prokurör ei peaks seega tundma end ebamugavalt, pidama end seadusega vastuolus käituvaks, kui vaatamata tema veendumusele prokuratuur kui kriminaalmenetluses olev sõltumatu pool otsustab juhtide tasemel teisiti.

ProkS § 13 täiendamine lõikega 4. Muudatuse eesmärgiks on kaasajastada ja viia praktiliste vajadustega kooskõlla prokuröride üldkogu korralduslikud sätted. Muudatusega sõnastatakse seaduse tasandil, et prokuröride üldkogu ja sellel hääletamine võib toimuda ka osaliselt või täielikult elektrooniliste vahendite abil. 2020. aastal alanud Covid-19 pandeemia ja sellest tulenev vajadus tööprotsesside ning elektrooniliste vahendite töökorralduses kasutamise ümbermõtestamiseks tõi kaasa ka üldise suurema tendentsi tehnoloogiliste arengute ja digitaliseerimise suunas. Sellega on kaasnenud loomulik vajadus prokuratuuri sisemisi korralduslikke protsesse kaasajastada. Analoogne lähenemine on kohtunike täiskogu osas ettenähtud kohtute seaduses (KS § 38 lg 2¹)⁴.

ProkS § 15 lõike 4 kehtetuks tunnistamine. Eelnõuga kaotatakse 2004. aastal prokuratuuriseaduse ja karistusseadustiku muutmise seadusega (Riigikogus kandis see eelnõu numbri 198 SE⁵) loodud eriasjade prokuröri ametikoht, mistõttu tuleb seadusest läbivalt välja jätta viited eriasjade prokurörile.

ProkS § 15 lõike 8 täiendamine. Kehtiva regulatsiooni kohaselt võib riigi peaprokuröriks nimetada isiku, kes on kogenud ja tunnustatud jurist. Riigi peaprokurör on tegelikult tippjuht ja tal peaks eelduslikult olema ka vastav kogemus, oskused ja omadused. Seetõttu lisatakse nõuete hulka ka nõue omada piisavat juhtimiskogemust.

⁴ [Kohtute seadus–Riigi Teataja](#)

⁵ [Eelnõu - Riigikogu](#)

ATS § 10 lõike 2 alusel on kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrus „Avaliku teenistuse tippjuhtidele esitatavad nõuded, nende värbamise ja valiku ning arendamise ja hindamise kord“⁶ (edaspidi VV määrus) . Viidatud VV määruse § 2 kohaselt peab tippjuhil olema teenistusülesannete täitmiseks piisav juhtimiskogemus, haridus ja võõrkeelte oskus. Minister võib oma valitsemisala tippjuhile ametikoha teenistusülesannete täitmiseks kehtestada täpsustavaid nõudeid.

Tippjuhi kompetentsid on kirjeldatud Eesti avaliku teenistuse tippjuhtide kompetentsimodelis, mille on heaks kiitnud avaliku teenistuse tippjuhtide valiku komisjon. Kompetentsimudel on avalikustatud Riigikantselei veebilehel⁷.

Kuigi ProkS ei kohusta otseselt riigi peaprokuröri valima konkursiga, kehtivad tema kui tippjuhi tegevusele siiski üldised põhimõtted, nt arendamine ja hindamine. See tuleneb eespool viidatud VV määruse § 1 lõikest 5. Tippjuhi arendamise eesmärk on toetada valitsuse ja vastava valitsemisala, valdkonna ja asutuse strateegiliste eesmärkide saavutamist. Tippjuhtide kompetentsikeskus nõustab tippjuhti tema arendamisel ja korraldab asjakohaseid arendustegevusi, sealhulgas koolitusi, konsulteerimist, mentorlust, stažeerimist ning arenguprogramme. Arendustegevustes osalemine kuulub tippjuhi teenistuskohustuste hulka.

Tippjuhi kompetentse hinnatakse kompetentsimodeli alusel vähemalt üks kord ametiaja jooksul. Hindamist korraldab tippjuhtide kompetentsikeskus. Arengu- ja hindamisvestluse riigi peaprokuröri viib läbi justiits- ja digiministeeriumi kantsler (VV määruse § 7 lõige 2)

ProkS § 15¹ lõike 2¹ muutmine. Tegemist on tehnilise iseloomuga muudatusega, kus täpsustatakse, et säilitatavad andmed on taustakontrolli käigus kogutavad. Säilitama ei peaks mitte ainult isikuankeedi andmeid, vaid kõiki taustakontrolli käigus kogutud andmeid.

IKÜMi ning Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kohaselt peab norm, mis näeb ette isikuandmete töötlemise (eraelu riive), olema selge ning inimesele mõistlikult ettenähtav, s.t taustakontrollile allutataval isikul peab olema võimalus aru saada, mida temalt oodatakse (st mis kriteeriumidele vastavust kontrollitakse) ning isik peab saama ette näha, et tema suhtes taustakontroll tehakse ning andmeid kogutakse.

Taustakontroll põhineb prokuröriteenistusse kandideeriva isiku poolt prokuröride konkursikomisjonile ProkS § 15 lg-tes 1 ja 2 nimetatud isikuandmete ankeedi ja korruptsioonivastases seaduses sätestatud nõuetele vastava huvide deklaratsiooni kandideerimisele eelneva kuu esimese kuupäeva seisuga esitatud dokumentidel, mille käigus hinnatakse ametisse kandideeriva isiku ametisse sobivust tuginedes ProkS §-s 15 sätestatud prokurörile esitavatele nõuetele. Eelnimetatud norm annab andmetöötlejale volituse töödelda ProkS § 15¹ nimetatud isikute kohta andmeid mis iganes andmekogust.

Prokuröriteenistusse kandideeriva isiku sobivuse hindamiseks töödeldavate isikuandmete täpsema koosseisu ja ankeedi vormi kinnitab valdkonna eest vastutav minister, mis nõuab käesoleval ajal prokuröriteenistusse kandideeriva isiku poolt järgnevate andmete esitamist:

- isikusamasuse tuvastamise andmed (ees- ja perekonnanimi (sh endised nimed ja nime muutmise põhjus); sünniaeg, sünnikoht; isikukood; kodakondsus; isikut tõendava

⁶ [Avaliku teenistuse tippjuhtidele esitatavad nõuded, nende värbamise ja valiku ning arendamise ja hindamise kord–Riigi Teataja](#)

⁷ [Avaliku teenistuse tippjuhtide kompetentsimudel | Riigikantselei](#)

- dokumendi andmed);
- kontaktandmed (elukoht; varasemad elukohad viimasel 10 aastal; telefoninumber; e-postiaadress; igapäevases kasutuses olevate elektrooniliste foorumite, blogide, isiklike kodulehtede ja suhtlusvõrgustike nimed ja kasutajanimed);
- haridus- ja töökäik;
- keelteoskus;
- seotud inimesed (sugulased ja hõimlased: abikaasa või elukaaslane; vanemad ja kasuvanemad; lapsed ja kasulapsed; vennad ja õed; abikaasa või elukaaslase vanemad, õed, vennad ning lapsed, kui need ei ole ühised ega ole ka kasulapsed; eestkoste- ja hooldusalused; inimesed, kellega seoseid peab kandidaat prokuröri ametist lähtuvalt vajalikuks välja tuua) ;
- andmed karistuste ja käimasolevate menetluste kohta;
- muu informatsioon (andmed viimase 10 aasta jooksul psühhiaatrilisel ravil viibimise kohta (sh raviasutuse nimetus, raviage, muud tähtsust omavad asjaolud); andmed alkoholismiprobleemi ja narkootikumide või psühhotropsete ainete kasutamise kohta; isiku kinnitus tema tervisega seotud asjaolude kohta, mis võivad takistada prokurörina töötamist); muud asjaolud või seletused, mida kandidaat peab oluliseks (kas kandidaat on viimase viie aasta jooksul külastanud kasiinot või mõnda muud hasartmänguasutust vms).

Taustakontrolli käigus kogutud andmeid on vajalik säilitada viis aastat prokuröriteenistusse kandideerimisest või viis aastat pärast teenistusest lahkumist, eelkõige põhjusel, et kogutud andmed võivad olla vajalikud võimalike õiguslike vaidluste lahendamisel (nt võimalik tekkiv vaidlus töandja ning teenistusest vabastatud isiku teenistusest vabastamise põhjuste, millisel juhul peab töandja säilitama andmed, et vabastamise õiguspärasust oleks võimalik kontrollida kuni (kohtu)vaidluse lõpuni). Lisaks võib kogutud andmeid olla vaja ka muude menetluste läbiviimiseks (näiteks haldus- või teenistuslik järelevaamenetlus). Samuti oleks ProkS-s sätestatud taustakontrolli käigus kogutud andmete 5-aastane säilitustähtaeg sama teistes seadustes (PPVS, PääS, KalS) taustakontrolliks kogutud andmete säilitamise tähtajaga.

ProkS § 15¹ lõike 3 muutmise. Muudatusega viiakse prokuröriteenistusse kandideeriva isiku sobivuse hindamiseks töödeldavate isikuandmete täpsema koosseisu ja ankeedi vormi kinnitamine riigi peaprokuröri pädevusse, kuna puuduvad igasugused kaalukad põhjused, miks sellist asutuse sisemist töökorraldust peaks teostama ministri volitusnormiga. Korraldus, kus isikuandmete täpsema koosseisu ja ankeedi vormi kinnitamine toimub peaprokuröri pädevuses, võimaldab asutust operatiivselt juhtida.

ProkS § 16 lõike 2 muutmise. Paragrahvi 16 lõiget 2 täiendatakse kohustusega enne riigiprokuröri ametisse nimetamiseks esitamist ära kuulata prokuröride konkursikomisjoni arvamus. Riigiprokuröri nimetab ametisse valdkonna eest vastutav minister riigi peaprokuröri ettepanekul.

ProkS § 18 lõige 3 lubab riigiprokuröri avaliku konkursita ametisse nimetada. See tähendab, et avaliku konkursi korraldamine on jäetud riigi peaprokuröri otsustada. Viimastel aastatel on jäetud avalikud konkursid reeglina korraldamata, põhjendusega, et sobivaid kandidaate ei ole. Seetõttu on esitatud ettepanek konkreetsele prokurörile või advokaadile, kelle kandidaat esitatakse justiits- ja digiministrile kinnitamiseks. Sellise korralduse puhul on kandidaadi valimine, tema nõuetele vastavuse hindamine nii avalikkuse ees kui ka prokuratuurisiselt läbipaistmatu.

2014. a tehti muudatused justiitsministri 28.05.2013 määruses nr 19 „Prokuröride konkursi

korraldamise ja konkursil osalejatele esitatavad nõuded⁸”. Määruse väljatöötamise eesmärk oli tulenevalt Euroopa Nõukogu juures asuva korruptsioonivastase riikide ühenduse GRECO (Group of States Against Corruption) neljandas hindamisvoorus Eestile esitatud soovitustest **kehtestada prokuröride edutamisele objektiivsed ja läbipaistvad kriteeriumid**. Hindamisvoor käivitati 1.01.2012 ning see keskendus korruptsiooni ennetamisele Riigikogu liikmete, kohtunike ja prokuröride hulgas. Eestile tehti ettepanek suurendada prokuröride edutamise ühetaolisust, ennustatavust ja läbipaistvust (aruande punkt 166).

Tegelikkuses puudub avalikkusel teave ja kontroll selle kohta, kuidas riigi peaprokurör 28.05.2013 määruses nr 19 toodud nõudeid kandidaadi leidmisel hindab ja kontrollib. Probleemile juhtis tähelepanu ka 2024.a kevadel justiits- ja digiministeeriumis läbiviidud teenistuslik järelevalve, mille eesmärgiks oli hinnata prokuratuuri juhtimise ja arendamise seaduslikkust ja otstarbekust, sh tulemuslikkust. Järelevalve tulemused ja ettepanekud avaldati 18.04.24⁹ ning selle käigus leiti, et **kaaluda tuleb prokuratuuri värbamis- ja konkursikorralduse ning karjäärisüsteemi muutmist** (aruande p 4.7.):

Edutamine kõrgematele ametikohtadele toimub peaprokuröri äranägemisel. Kõik intervjueeritavad nimetati oma juhtivale ametikohale peaprokuröri ettepanekul. Millistel kaalutlustel või analüüsidele tuginevalt peeti just seda konkreetset inimest parimaks kandidaadiks võrreldes teistega, jäi selgusetuks.

Konkursi korraldamise praktika puudumise tõttu võib jääda kasutamata organisatsioonis peituv potentsiaal ja sellest võib johtuda ka rahulolematuse. Avalikus teenistuses kohasem praktika on anda kõikidele teenistujatele võimalus oma kandidatuuri üles seadmiseks konkursi kaudu.

Praegune süsteem ei ole kooskõlas rahvusvaheliste soovitude ja standarditega, mis rõhutavad prokuröride ametisse nimetamisel vajadust läbipaistvuse, selguse ja sõltumatuse järele. Nagu juba eelpool mainitud, on prokuröride edutamise ja karjäärisüsteemi kohta GRECO teinud Eestile etteheiteid.

Euroopa Nõukogu Euroopa Prokuröride Konsultatiivnõukogu (CCPE) arvamuses nr 19 prokuratuuride juhtimise kohta, mis tagaks nende sõltumatuse ja erapooletuse (p-des 57-60), on märgitud:

Liikmesriikidelt oodatakse seetõttu, et prokuröride värbamise menetlused oleksid konkurentsipõhised, teenetel põhinevad ning sisaldaksid kaitsemeetmeid mis tahes lähenemise vastu, mis soosib või muul viisil arvestab poliitilisi või muid sobimatuid kaalutlusi.

Prokuröride staatus, sõltumatus, värbamine ja karjäär peaksid sarnaselt kohtunike omaga olema selgelt seadusega sätestatud ning juhitud läbipaistvate ja objektiivsete kriteeriumidega. Jurisdiktsioonides, kus peaprokuröridel on pädevus prokuröride värbamisel (olenemata sellest, kas neil on avaliku teenistuja staatus – sõltuvalt riigi õigussüsteemist), peaksid nad oma pädevuse piires tagama, et selline värbamine viiakse ellu kandidaatide oskuste, teenete, aususe, eetiliste väärtuste ja muude objektiivsete kriteeriumide alusel ning oleks vaba igasugusest diskrimineerimisest. Tuleb vältida värbamisi, mis tuginevad liigsele kaalutusõigusele või toimuvad väljaspool eelnevalt kindlaksmääratud menetlusi.

⁸ [Justiitsministri 28. mai 2013. a määruse nr 19 „Prokuröride konkursi korraldamise ja konkursil osalejatele esitatavad nõuded” muutmine–Riigi Teataja](#)

⁹ Aruandega saab täismahus tutvuda justiits- ja digiministeeriumi kodulehel.

Eelkõige jurisdiktsioonides, kus peaprokuröridel on pädevus prokuröride või prokuratuuri töötajate värbamisel, tuleks tagada, et:

- nii esmane ametisse nimetamine kui ka ametikõrgendus põhineksid selgetel, täpsetel ja ühtsetel valikumenetlustel ja kriteeriumidel, eelkõige teenetel, mis on seaduses sätestatud;
- prokuröride või prokuratuuri töötajate karjäär ja nende ametialased küsimused oleksid juhitud läbipaistvate ja objektiivsete kriteeriumidega, nagu pädevus koos kogemusega, vältides liigset kaalutusõigust ja isiklikke või muid kallutatud eelistusi;
- liikuvus põhineks eeskätt prokuratuuri vajadustel ning seda juhiks teadaolevad ja objektiivsed kriteeriumid, nagu pädevus ja kogemus.

ProkS § 16 lõike 2 muudatusega tagatakse, et isegi juhul, kui riigiprokuröri leidmiseks ei korraldata avalikku konkurssi, hindab peaprokuröri poolt valitud kandidaati prokuröride konkursikomisjon, kelle koosseisu kuuluvad riigi peaprokurör, üks Riigiprokuratuuri prokurör, kaks ringkonnaprokuratuuri prokuröri, üks kohtunike täiskogu valitud kohtunik, Tartu Ülikooli õigusteaduskonna dekaani määratud õigusteadlane ja valdkonna eest vastutava ministri määratud Justiits- ja Digiministeeriumi ametnik (ProkS § 43 lõige 2)¹⁰.

ProkS § 16 lõike 5, § 16¹ lõigete 2 ja 3 muutmine. Eelnõuga kaotatakse 2004. aastal prokuratuuriseaduse ja karistusseadustiku muutmise seadusega (Riigikogus kandis see eelnõu numbrit 198 SE¹¹) loodud eriasjade prokuröri ametikoht, mistõttu tuleb seadusest välja jätta viited eriasjade prokuröridele.

ProkS § 17 lõike 1 muutmine. Kehtiva õiguse kohaselt nimetatakse riigi peaprokurör ametisse viieks aastaks. Samuti võib teda ka teiseks järjestikuseks ametiajaks tagasi nimetada. Tagamaks peaprokuröri ametikoha võimalikult suur sõltumatus, on põhjendatud pikendada ametiaega seniselt viielt aastalt seitsmele aastale, kuid samas kaotada võimalus mitmekordseks järjestikuseks ametiajaks. Tegemist on analoogse tähtajaga, mis on kohtu esimeestel. Nii nimetatakse KS § 12 lõike 1 kohaselt maakohtu esimees ametisse seitsmeks aastaks. Kedagi ei tohi nimetada sama kohtu esimeheks kaheks ametiajaks järjestikku (§ 12 lõige 10)¹². Sarnane tähtaeg kehtib ka halduskohtu esimehele ja ringkonnakohtu esimehele (KS § 20 lõige 1, § 24 lõige 1).

ProkS § 17 täiendamine lõikega 1¹. Muudatusega kehtestatakse sarnaselt senisele juhtivprokuröri ametikohale ka juhtiva riigiprokuröri ja vanemprokuröri ametikohtadele tähtaegsus. See tähendab, et kõik juhtivate prokuröride ametikohad muudetakse tähtajaliseks.

Oluline on märkida, et juhtiva riigiprokuröri ja vanemprokuröri ametikohale võib isikut valida korduvalt, kuna nende puhul ei ole erinevalt nt peaprokuröri ametikohast arvestatavat poliitilise mõjutamise ohtu. Kui isik on ennast võimeka juhina tõestanud, siis ei ole kaalukaid põhjuseid, miks ta ei võiks üle ühe ametiaja vastaval ametikohal töötada.

ProkS § 17 lõike 2 muutmine. Riigiprokuröri, ringkonnaprokuröri ja abiprokuröri jaoks kehtiv olukord ei muutu. Muudetavast sättest kustutatakse viited eriasjade prokuröridele ja juhi ametikohtadele.

¹⁰ [Prokuratuuriseadus–Riigi Teataja](#)

¹¹ [Eelnõu - Riigikogu](#)

¹² [Kohtute seadus–Riigi Teataja](#)

Muudatusega kehtestatakse juhtiva riigiprokuröri ja vanemprokuröri ametikohtadele sarnaselt senisele juhtivprokuröri ametikohale tähtaegsus. See tähendab, et kõik juhtivate prokuröride ametikohad muudetakse tähtajaliseks. Kui seni nendel ametikohtadel töötanud prokurörid pole enda tähtajalisele ametikohale üleviimisega nõus, siis nad koondatakse.

Oluline on märkida, et juhtiva riigiprokuröri ja vanemprokuröri ametikohale võib isikut valida korduvalt, kuna nende puhul ei ole erinevalt nt peaprokuröri ametikohast arvestatavat poliitilise mõjutamise ohtu. Kui isik on ennast võimeka juhina tõestanud, siis ei ole kaalukaid põhjuseid, miks ta ei võiks üle ühe ametiaja vastaval ametikohal töötada. Samuti kaotatakse eelnõuga eriasjade prokuröri ametikoht, mistõttu tuleb seadusest kaotada viited eriasjade prokuröridele.

ProkS § 17 lõike 3, § 18 lõigete 1 ja 2 muutmise. Eelnõuga kaotatakse 2004. aastal prokuratuuriseaduse ja karistusseadustiku muutmise seadusega (Riigikogus kandis see eelnõu numbrit 198 SE¹³) loodud eriasjade prokuröri ametikoht, mistõttu tuleb seadusest läbivalt välja jätta viited eriasjade prokuröridele.

ProkS § 18 täiendamine lõikega 3¹. Muudatuse kohaselt võib prokuröri ametikohale avalikku konkurssi korraldamata nimetada isiku, kes vastab teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele ning on vähemalt kolm aastat tegutsenud vandeadvokaadina, kohtunikuna, kohtunikuna Euroopa Kohtus, Euroopa Inimõiguste Kohtus, Euroopa Liidu Üldkohtus või õiguskantslerina. Samuti kuuluvad loetelusse riigi peaprokurör, juhtiv riigiprokurör, riigiprokurör, juhtivprokurör ning vanemprokurör.

Muudatus võimaldab laiendada isikute ringi, kellele saab teha ettepaneku tulla määratud ajaks prokuratuuriteenistusse, andmaks teenistusele juurde täiendavat väärtust. Juhul, kui tegemist on riigiprokuröri ametikohaga, siis peab riigi peaprokurör enne kandidaadi ministrile esitamist küsima arvamust ka prokuröride konkursikomisjonilt. See tuleneb eelnõus kavandatavast § 16 lõike 2 muudatusest.

ProkS § 18 täiendamine lõikega 3². Vabast või vabanevast ametikohast peab ajakohastatud teave olema prokuratuuri ja avaliku teenistuse kesksel veebilehel. Muudatus tagab selle, et kõigil asjast huvitatud prokuröride, vandeadvokaatidel, kohtunikel on võimalik huvi korral võtta ühendust riigi peaprokuröri ja konsulteerida võimaliku kandideerimise osas. Avalikku konkurssi küll ei korraldata, kuid sellest hoolimata on avalikkusele antud teave võimalikust vabast kohast.

ProkS täiendamine §-ga 21¹. Seni kehtinud regulatsiooni järgi reguleerib prokuröri katseaja kestust ATS § 24 lõige 2, mille kohaselt ametisse nimetamise õigust omav isik kohaldab ametnikule katseajaga kestusega kuni neli kuud ametikohale asumise kuupäevast arvates. Määratud ajaks ametikohale nimetatud ametniku katseaja kestus ei tohi olla pikem kui pool tema teenistustähtajast.

Nelja kuu pikkune katseaj ei võimalda abiprokuröri, ringkonnaprokuröri ega ka riigiprokuröri ametikohal adekvaatselt hinnata katseaja eesmärgi, mis on sedastatud ATS § 24 lõikes 1. Katseaja eesmärk on hinnata, kas ametniku haridus, töökogemus, teadmised ja oskused vastavad piisavalt kõnealuse seadusega või kõnealuse seaduse alusel teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele või sama seaduse § 2 lõikes 2 nimetatud avaliku teenistuse eriliigi korral eriseadusega või eriseaduse alusel kehtestatud nõuetele.

¹³ [Eelnõu - Riigikogu](#)

Abiprokuröri katseajaks nähakse ette üks aasta. Ringkonna- ja riigiprokurörile abiprokurörist pikema katseaja ehk üks aasta versus kaks aastat sätestamine on põhjendatud, kuna abiprokuröride töö iseloom seisneb lihtsamate ülesannete täitmises, mille puhul on ühe aastaga võimalik saada ettekujutus sellest, kas isik on võimeline ametikohal nõuetekohaselt hakkama saama. Ka kriminaalmenetlused, mida abiprokurör iseseisvalt juhib, on valdavalt sellise kestusega, et üheaastase katseaja põhjal saab tema ametikohale sobivuse kohta põhjendatud järeldusi juba teha. Ringkonna- ja riigiprokuröri oluliselt komplitseerituma ja vastutusrikkama töö puhul ei ole võimalik ühe aastaga saada adekvaatset ülevaadet selle kohta, kas isik on võimeline antud ametikohal vajaliku kvaliteediga töötama – eelkõige puudutavalt keeruliste menetluste juhtimist ja kohtus üldmenetlustes riikliku süüdistuse esindamist.

Oluline on see, et prokuröride konkursikomisjon võib teha peaprokurörile või peaprokuröri kaudu valdkonna eest vastutavale ministrile ettepaneku prokuröri vabastamiseks talle kohaldatavast katseajast või selle lühendamiseks. Selleks peab peaprokurör vastavalt vajadusele kokku kutsuma konkursikomisjoni, kellele esitab põhjendused, miks isik tuleks katseajast vabastada või katseaega lühendada.

Katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu vabastatakse prokurör teenistusest või nimetab riigi peaprokurör ringkonnaprokuröri avaliku konkursita madalamalseisvale prokuröri ametikohale. Riigiprokuröri osas võib riigi peaprokurör teha valdkonna eest vastutavale ministrile ettepaneku riigiprokuröri üleviimiseks madalamalseisvale prokuröri ametikohale.

ATS-is sätestatud üldisest neljakuulisest katseajast pikemat katseaega rakendatakse nt vanglaametnikule. Vanglaametniku ametisse nimetamisel kohaldatakse talle VangS § 121 kohaselt katseaega pikkusega kuni üks aasta¹⁴. Ka kohtuniku puhul on teda võimalik ametist vabastada ametisse sobimatuse tõttu kolme aasta jooksul pärast ametissenimetamist (KS § 99 lõige 1 punkt 3)¹⁵.

ProkS § 22 lõike 2 punkti 5 kehtetuks tunnistamine. Eelnõuga kaotatakse 2004. aastal prokuratuuriseaduse ja karistusseadustiku muutmise seadusega (Riigikogus kandis see eelnõu numbrit 198 SE¹⁶) loodud eriasjade prokuröri ametikoht, mistõttu tuleb seadusest läbivalt välja jätta viited eriasjade prokurörile.

ProkS § 22 lõike 4 muutmine. Puuduvad kaalutlused, miks oleks põhjendatud Viru Ringkonnaprokuratuuri Ida- Viru maakonna prokuröridel ametipalga suurendamine siduda ainult ametisse nimetamise või üleviimisega. Selline kitsendus toob kaasa ebavõrdse kohtlemise analoogset tööd tegevate juba ametisse nimetatud prokuröridega. Samuti ei ole põhjendatud piirata seda palga suurendust ajaliselt nelja aastaga, mistõttu kaotatakse seadusest vastavad kitsendused. Ühtlasi on mõistlik kehtestada ametipalga suurendamise võimalus protsendiga ametipalgast, mitte konkreetse rahalise väärtusega.

Ametipalga suurendamine on põhjendatud, kuna Ida-Viru maakonnas on äärmiselt raske täita prokuröride ametikohti, sest kohapealne elanikkond ei ole kas sellest ametist huvitatud või neil ei ole võimalik sellele ametikohale tööle asuda. Kohad on täitmata, konkursid ebaõnnestuvad sageli juba mitme aasta lõikes, kuna kandidaate ei ole. Ida-Viru maakonda mujalt piirkondadest tööle asuvad prokurörid otsivad praktiliselt kohe väljundeid, et oma elukoha piirkonda tagasi

¹⁴ [Vangistusseadus–Riigi Teataja](#)

¹⁵ [Kohtute seadus–Riigi Teataja](#)

¹⁶ [Eelnõu - Riigikogu](#)

minna. Lisaks väärrib märkimist, et regionaalne palga erisus on olemas mitmel muul ametikohal, kellega tööjõu pärast tuleb ka Prokuratuuril konkureerida – nt Viru vanglas, PPA-s, alates 2023. aasta sügisest ka õpetajatel.

Üldiselt on prokuratuur aga seisukohal, et pelgalt ProkS muudatuse asemel, millega suurendada ametipalka Viru Ringkonnaprokuratuuris töötavatel prokuröridel, tuleks leida avaliku sektori jaoks terviklik lahendus, mitte jätkata olukorraga, kus kõigil sisejulgeolekuga tegelevatel asutustel ja Haridus- ning Teadusministeeriumil on erinev lähenemine.

Eesti territooriumi haldusjaotus, haldusterritoriaalse korralduse muutmise ning haldusüksuste piiride ja nimede muutmise alused ja kord on kehtestatud Eesti territooriumi haldusjaotuse seadusega (ETHS)¹⁷. ETHS-i § 3 lõike 2 alusel on Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määrusega nr 159 heaks kiidetud „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine¹⁸“. Viidatud määruse kohaselt kuuluvad Ida- Viru maakonda Kohtla-Järve, Narva, Narva-Jõesuu, Sillamäe, valdadest Alutaguse, Jõhvi, Lügause.

ProkS § 22 lõike 5 muutmine. Muudatus on seotud § 22 lõikes 4 tehtuga ehk sättest kaotatakse seotus üleviimisega või ametisse nimetamisega.

ProkS täiendamine §-ga 22⁴. Seadusse kavandatakse sätestada prokurörile võimalus töötada osalise töökoormusega. Säte on analoogne KS¹⁹ §-ga 37¹. Säte on oluline tööjõu hoidmiseks ja optimaalseks rakendamiseks. Praktikas tekitab senine jäik töökorraldus probleeme, kuna isikud võivad küll soovida prokuröri ametikohal töötada, kuid see ei ole võimalik näiteks alla kolmeaastase lapse või pereliikme hooldamise vajaduse või osalise töövõime tõttu. Selle probleemi lahendamiseks on põhjendatud kehtestada ProkS § 22⁴ lõige 1, mille kohaselt võimaldab riigi peaprokurör juhtivprokuröri või juhtiva riigiprokuröri nõusolekul riigiprokuröril, ringkonnaprokuröril ja abiprokuröril töötada osalise töökoormusega seose alla kolmeaastase lapse kasvatamise vajadusega (p 1), osalise töövõimega (p 2) ja pereliikme hooldamise vajadusega (p 3).

Tänapäeva paindlik elukorraldus tähendab ka seda, et prokuröril võib seoses enesetäienduse jms põhjuselt olla ajutiselt vajadus väiksema koormusega töötamiseks. Kehtestatav ProkS 22⁴ lõige 2 näeb ajutise lahendusena ette, et riigi peaprokurör võib juhtivprokuröri või juhtiva riigiprokuröri nõusolekul lubada prokuröril töötada osalise töökoormusega kuni üks aasta ka kõnealuse paragrahvi lõikes 1 nimetatata juhul.

Küll aga ei saa juhi töö iseloomust ja vastutuse määrast olenevalt võimalikuks pidada juhtival ametikohal töötava prokuröri (nt juhtiv riigiprokurör, juhtivprokurör) osalist töökoormust, kuna juhi kohaoleku ning kättesaadavuse vajadus on pidev.

ProkS täiendamine §-ga 24¹. Täiendus on koostatud KS § 86 eeskujul²⁰ (Riigikogus kandis eelnõu numbrit 607SE).²¹ Sarnaselt kohtunikele on ka prokuröride arvu vähendamise puhul vaja sätestada ametist vabastatavatele prokuröridele analoogsed sotsiaalsed garantiid. Kui tehakse poliitilisel tasandil otsustus selle kohta, et prokuröride arvu vähendada, peavad vastavatel prokuröridel eksisteerima tagatised – milleks on hüvitis kuue kuu ametipalga

¹⁷ [Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus–Riigi Teataja](#)

¹⁸ [Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine–Riigi Teataja](#)

¹⁹ [Kohtute seadus–Riigi Teataja](#)

²⁰ [Kohtute seadus–Riigi Teataja](#)

²¹ [Eelnõu - Riigikogu](#)

suuruses.

ProkS § 30 lõike 3 muutmine. Kehtivas ProkS § 30 lõikes 3 on ebatäpsus. Selles märgitu kohaselt keelab minister peaprokuröri haldusaktiga paragrahvi lõikes 1 nimetatud kõrvaltegevuse, kui sellele kuluva tööjõu maht või laad takistab korrapäraselt teenistusülesannete täitmist või toob kaasa teenistuskohustuste rikkumise. See viide peaks siiski olema paragrahvi lõikele 2, sest lõikes 1 ei käsitleta kõrvaltegevusi, vaid sätestatakse üksnes keeld kuuluda erakonda.

ProkS § 31 lõike 3 täiendamine punktiga 3¹. Muudatusega sätestatakse ühe võimaliku prokuröri distsiplinaarkaristusena ka võimalus viia prokurör madalamale ametikohale. Tegemist on seni puuduoleva distsiplinaarmeetmega, millel tulenevalt prokuröriameti ainulaadsest olemusest (riikliku süüdistuse esindamine ja kriminaalmenetluste juhtimine) ei ole teistes seadustes analooge. Hetkel võimaldab ProkS-i distsiplinaarmenetluse regulatsioon nõuetele mittevastava ringkonnaprokuröri ainult ametist vabastada – seda ka näiteks siis, kui isik on töötanud aastaid edukalt abiprokurörina, võitnud ringkonnaprokuröri konkursi, kuid siiski sellel ametikohal mitte hakkama saanud.

Madalamale ametikohale viimine on tähtajaline ehk kaks aastat. See ajavahemik on valitud kooskõlas katseaja tähtajaga, mis vastutusrikkamatel ametikohtadel (ringkonnaprokurör ja riigiprokurör) on kaks aastat.

ProkS täiendamine §-ga 31¹. Muudatuse eesmärgiks on täpsustada ProkS-i distsiplinaarmenetluse regulatsiooni ja viia see kooskõlla ATS-i regulatsiooniga. Kehtiva ProkS § 35 lõige 4 näeb ette, et distsiplinaarsüüdistust ei või esitada ja distsiplinaarmenetlus tuleb lõpetada, kui distsiplinaarsüüteo toimepanemisest on möödunud enam kui kolm aastat. Kehtiva ATS-i § 77 lõige 1 näeb ette, et distsiplinaarkaristuse võib määrata kahe aasta jooksul distsiplinaarsüüteo toimepanemise päevast arvates, kuid hiljemalt kuue kuu möödumisel päevast, kui distsiplinaarsüüteost sai teada isik, kellele süüdlane teenistusalaselt allub.

Tekkinud paralleelsele regulatsioonile on viidanud Tallinna Ringkonnakohus, kes leidis lahendis nr 3-15-2982²², et prokuröridele distsiplinaarkaristuse määramise tähtajad tulenevad üksnes ATS-i suhtes eriseaduseks olevast ProkS-st ning ATS § 77 ei kuulu prokuröride suhtes kohaldamisele (vt lahendi p 12). Samas ei ole ProkS-is sätestatud analoogset regulatsiooni ATS § 77 lõikega 2, mis näeb ette tingimused tähtaja kulgemise peatumiseks. Kuna distsiplinaarkaristus on karistusliku olemusega, siis peab sellise meetme kohaldamise aluseks olev seadusraamistik olema üheselt arusaadav.

ProkS § 32 täiendamine lõikega 2¹. Muudatuse eesmärgiks on täpsustada ProkS-i distsiplinaarmenetluse regulatsiooni. ATS § 72 lõige 4 näeb ette, et distsiplinaarmenetluse algatamise käskkiri või korraldus toimetatakse distsiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustatavale ametnikule kätte distsiplinaarmenetluse algatamise päevale järgneva viie tööpäeva jooksul. KS § 92 lõike 2 kohaselt edastab distsiplinaarmenetluse algataja distsiplinaarsüüdistuse ja selle kohta käiva materjali distsiplinaarkolleegiumile, kes teatab sellest viivitamata kohtunikule, kelle suhtes distsiplinaarmenetlus on algatatud. Samasugune kohustus käskkirja viivitamatuks edastamiseks nähakse nüüd ette ka prokuröride osas.

²² <https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/fail.html?fid=212486219>

ProkS § 33 täiendamine lõikega 2¹. Muudatuse eesmärgiks on täpsustada ProkS-i distsiplinaarmenetluse regulatsiooni ja viia see kooskõlla ATS-i regulatsiooniga. Nii näeb ka ATS § 73 lõige 3 ette, et ametnikule, keda kahtlustatakse distsiplinaarsüüteo toimepanemises, peab andma võimaluse esitada kirjalik seletus distsiplinaarsüüteo kohta. Selleks antakse ametnikule aega vähemalt viis tööpäeva sama seaduse § 72 lõikes 3 nimetatud käskkirja või korralduse kättetoimetamise päevast arvates.

ProkS § 34 lõike 3 muutmine. Muudatuse eesmärgiks on ühtlustada distsiplinaarmenetluse läbiviimise ja kriminaalmenetluse ajaks teenistusest kõrvaldamisel makstava vähendatud ametipalga määrad. Käesoleva eelnõuga loodava ProkS § 51¹ lg 1 näeb ette, et kui prokuröri suhtes koostatakse süüdistusakt, kõrvaldatakse prokurör ajutiselt teenistusest kuni kohtuotsuse jõustumiseni ja tema ametipalka vähendatakse 50 protsenti. Ei ole põhjendatud teha vahet distsiplinaarmenetluse läbiviimise ja kriminaalmenetluse ajaks teenistusest kõrvaldamisel makstava vähendatud ametipalga määradel.

ProkS § 35 lõike 4 kehtetuks tunnistamine. Muudatuse eesmärgiks on täpsustada ProkS-i distsiplinaarmenetluse regulatsiooni ja viia see kooskõlla ATS-i regulatsiooniga. Seni kehtinud ProkS § 35 lõige 4 nägi ette, et distsiplinaarsüüdistust ei või esitada ja distsiplinaarmenetlus tuleb lõpetada, kui distsiplinaarsüüteo toimepanemisest on möödunud enam kui kolm aastat. Kehtiva ATS-i § 77 lõige 1 näeb ette, et distsiplinaarkaristuse võib määrata kahe aasta jooksul distsiplinaarsüüteo toimepanemise päevast arvates, kuid hiljemalt kuue kuu möödumisel päevast, kui distsiplinaarsüüteost sai teada isik, kellele süüdlane teenistusalaselt allub. Ei ole põhjendatud, et prokuröride distsiplinaarvastutusele võtmise tähtaeg on pikem kui kõigil teistel ametnikel ning ka kohtunikel, kelle puhul on absoluutne tähtaeg kaks aastat.

ProkS § 47 kehtetuks tunnistamine. Kõnealuse muudatusega kaotatakse prokuröriteenistusest vabastamise alusena vanus ja täiendatakse teenistusest vabastamise ametikohale mittevastavuse tõttu regulatsiooni. Praktikas ei ole ProkS §-s sätestatud 47 alust teenistusest vabastamisel kunagi kasutatud ja sellise puhtalt formaalse vanusel põhineva teenistusest vabastamise eelduse vajalikkus tänases päevas on äärmiselt küsitav. Küll aga on oluline tuua ProkS-i sisse alus, mis võimaldaks hinnata prokuröride vastavust ametikoha nõuetele (seda tehakse käesoleva eelnõuga ProkS-i lisatava §-ga 47¹). Ka ATS § 13 (võrdse kohtlemise põhimõtte) sätestab, et ametiasutused peavad tagama teenistusse soovijate ja teenistuses olevate isikute kaitse diskrimineerimise eest, järgima võrdse kohtlemise põhimõtet ja edendama võrdõiguslikkust vastavalt võrdse kohtlemise seadusele ja soolise võrdõiguslikkuse seadusele. On väga kaheldav, kui võrd saab formaalne vanuse tõttu teenistusest vabastamise regulatsioon, mis diskrimineerib töötajat vanuse alusel, olla kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega (sh ka PS §-s 12 sätestatud võrdsuspõhiõigusega). Seda eriti siis, kui tegelikkuses on taotletavaid eesmärke võimalik saavutada ka oluliselt paindlikuma ja isiku tegelikele oskustele ning võimetele suunatud regulatsiooniga, mis võimaldab hinnata konkreetse prokuröri vastavust ametikoha nõuetele.

ProkS täiendamine §-ga 47¹. Luuakse täiendav teenistusest vabastamise alus seoses ametikohale mittevastavusega. Põhjendus erisätte jaoks seisneb selles, et ametikohale mittevastavuse väljaselgitamiseks tuleb ette näha erikord. Vastava menetluse viib läbi prokuröride konkursikomisjon. Komisjonil on pädevus hinnata ametisse sobivust ja teha vastavalt kas peaprokurörile ettepanek ametikohale mittevastava prokuröri teenistusest vabastamiseks või madalamalseisvale prokuröri ametikohale üleviimiseks, kui on olemas vaba ametikoht. Kui sellist vaba ametikohta ei ole, siis tuleb isik ametist vabastada. Komisjon hindab

prokuröri teadmiste ja oskuste vastavust ametikohale kehtestatud nõuetele. Siia kuuluvad nt algatusvõime ja loovus, sealhulgas võime muudatusi algatada, omaks võtta ja ellu viia; töövõime, sealhulgas võime stabiilselt ja tulemuslikult töötada ka pingelukorras, efektiivselt kasutada aega; kohusetunne, otsustus- ja vastutusvõime, sealhulgas suutlikkus võtta iseseisvalt vastu otsuseid oma ametikoha pädevuse piires, võime näha ette otsuste tagajärgi ja vastutada nende eest; hea meeskonnatöö- ja suhtlemisoskus, sealhulgas oskus korraldada koostööd avalike huvide elluviimisel ja suhelda avalikkusega; intellektuaalne võimekus, sealhulgas olulise eristamise ning analüüsi- ja sünteesivõime ja võime reageerida kiiresti muutustele.

ProkS § 49 teksti muutmine. Prokurör, kelle suhtes on jõustunud distsiplinaarkaristus otsus ametist vabastamiseks, loetakse ametist vabastatuks otsuse jõustumise päevast. Sätte eesmärgiks on luua sõnaselge regulatsioon prokuröri ametist vabastamiseks. Analoogne säte on leitav ka KS §-st 101, mis näeb ette, et kohtunik, kelle suhtes on jõustunud Riigikohtu juures asuva distsiplinaarkolleegiumi otsus ametist tagandamiseks, loetakse tagandatuks otsuse jõustumise päevast.

ProkS § 50 lõike 1 muutmine. Säte reguleerib riigi peaprokuröri ning juhtivprokuröri ametist vabastamist ametiaja lõppemise tõttu. Eelnõus kavandatakse kaotada eriasjade prokuröri ametikoht, mistõttu tuleb seadusest välja jätta viited eriasjade prokurörile. Samuti muutub juhtiv riigiprokurör käesoleva eelnõuga tähtajaliseks ametikohaks, mistõttu on kõnealust lõiget täiendatud ka viitega juhtiva riigiprokuröri ametikohale.

ProkS § 50 täiendamine lõikega 1¹. Kuna eelnõuga muudetakse vanemprokuröri ametikoht tähtajaliseks, on vajalik täpsustada ametiaja lõppemise järgset regulatsiooni. Vanemprokuröri ametiaja lõppemisel vabastab riigi peaprokurör ta ametist ning nimetab ta avaliku konkursita ringkonnaprokuröriks või teeb ettepaneku valdkonna eest vastutavale ministrile nimetada vanemprokuröri ametikohalt vabastatud prokurör riigiprokuröriks.

ProkS § 50 täiendamine lõikega 1². Tegemist on tehnilise iseloomuga muudatusega, mille eesmärgiks on tagada see, et tähtajalisel juhtival ametikohal olnud prokuröride ametiaja lõppemisel oleks neile ametikoht tagatud.

Analoogne säte on ka 2023. aastal jõustunud KS § § 58⁴ lõige 6, mis sätestab võimaluse kohtunike arvu ajutiseks suurendamiseks juhul, kui kohtunik on tagasipöördunud kohtuväliselt töölt. Nimelt näeb sama paragrahvi lõige 1 ette, et kohtuniku võib tema soovil ja kohtu esimehe nõusolekul tähtajaliselt üle viia juriidilisele tööle riigi ametiasutuses või avalik-õigusliku ülikooli õigusteaduse õppejõuks. Samuti võib kohtuniku nimetada riigi peaprokuröriks, õiguskantsleriks või riigikontrolöriks. Sarnaselt kohtute korraldusele, on põhjendatud ka prokuratuuris luua võimalus, et tähtajaliselt juhi kohalt ametiaja täitumise tõttu lahkuma pidavale prokurörile jääb võimalus prokurörina edasi töötada igal juhul.

Kui parasjagu ei ole vaba ametikohta, siis luuakse see ajutiselt, kuni sellise ametikoha vabanemiseni, misjärel jääb vabanev ametikoht täitmata ja seega prokuröride arv muutub jälle tavapäraseks. Arvestades, et tähtajalisel ametikohal prokuröre on piiratud arv, täidetakse see ametikoht väga tõenäoliselt teise ametisoleva prokuröriga isegi olukorras, kus prokurör ei jätkata tähtajalisel ametikohal, täidetakse see ametikoht väga tõenäoliselt teise ametisoleva prokuröriga. Seega tuleb hinnata võrdlemisi väikeseks reaalselt võimalust selleks, et niisugust võimalust kasutada tuleb. Samuti on prokuröride seas piisavalt sage personali liikumine, mistõttu isegi juhul, kui erandlikult tuleks ajutiselt prokurör ametisse nimetada ületades

prokuröride piirarvu, kestaks see lühikest aega. Seetõttu oleks ka võimalik mõju riigieelarvele vähene.

ProkS § 50 lõike 2 muutmise. Kehtiv säte lubab riigi peaprokuröri ning juhtivprokuröri nimetada ametisse tagasi uueks ametiajaks. Eelnõuga kaotatakse riigi peaprokuröri mitmekordse ametiaja võimalus (§ 17 lõike 1 muudatus), mistõttu kaotatakse § 50 lõikest 2 viide riigi peaprokurörile. Samas lisatakse lõikesse õigus nii juhtivat riigiprokuröri kui ka vanemprokuröri nimetada ametisse tagasi uueks viieaastaseks ametiajaks.

ProkS § 50 lõike 3 muutmise. Eelnõuga muudetakse ka juhtiva riigiprokuröri ametikoht tähtajaliseks. Seni on olnud tähtajalistel kohtadel riigi peaprokurör ning juhtivprokurör. Nende nimetamine riigiprokuröriks või ringkonnaprokuröriks võis toimuda kirjaliku nõusoleku korral. Kuna juhtiva riigiprokuröri ametikoht muutub samuti tähtajaliseks, saab ka tema nimetamine riigi- või ringkonnaprokuröriks või tagasinimetamine juhtivaks riigiprokuröriks toimuda tema kirjaliku nõusoleku korral.

ProkS § 50 lõike 4 muutmise. Tegemist on tehnilise iseloomuga muudatusega, mille eesmärgiks on tagada see, et tähtajalisel juhtival ametikohal olnud prokuröride ametiaja lõppemisel oleks neile ametikoht tagatud. Kui kehtivas seaduses on viidatud lõikele 1, siis nüüd lisandub ka lõige 1¹, mis reguleerib vanemprokuröri ametist vabastamist. Kaotatakse vaba ametikoha nõue. Kui parasjagu ei ole vaba ametikohta, siis luuakse see ajutiselt (vastavalt lõikele 1²), kuni sellise ametikoha vabanemiseni, misjärel jääb vabanev ametikoht täitmata ja seega prokuröride arv muutub jälle tavapäraseks. Arvestades, et tähtajalisel ametikohal prokuröre on piiratud arv, täidetakse see ametikoht väga tõenäoliselt teise ametisoleva prokuröri isegi olukorras, kus prokurör ei jätka tähtajalisel ametikohal. Seega tuleb hinnata võrdlemisi väikeseks reaalselt võimalust selleks, et niisugust võimalust kasutada tuleb. Samuti on prokuröride seas piisavalt sage personali liikumine, mistõttu isegi juhul, kui erandlikult tuleks ajutiselt prokurör ametisse nimetada ületades prokuröride piirarvu, kestaks see lühikest aega. Seetõttu oleks ka võimalik mõju riigieelarvele vähene.

ProkS täiendamine §-ga 51¹. Seadusse kavandatakse sätestada prokuröri ajutine teenistusest kõrvaldamine kriminaalmenetluse ajaks. Säte on analoogne KS §-ga 100¹ (kohtuniku ajutine teenistusest kõrvaldamine kriminaalmenetluse ajaks) regulatsiooniga²³. Olukorras, kus prokuröri suhtes on koostatud süüdistusakt, ei saa võimalikuks pidada seda, kui prokurör oma ametikohustuste täitmisega jätkab. Ka kohtueelse menetluse ajal võib osutada vajalikuks piirata prokuröri poolt teenistusülesannete täitmist. Seetõttu on põhjendatud sõnaselge regulatsioon prokuröri ajutise teenistusest kõrvaldamise jaoks kriminaalmenetluse ajaks, samuti kompensatsioonimehhanism õigeksmõistmise või kriminaalmenetluse lõpetamise puhuks.

ProkS täiendamine §-ga 51². Seadusse kavandatakse sätestada prokuröri ametist vabastamine süüdimõistva kohtuotsuse korral. Sätte eesmärgiks on luua sõnaselge regulatsioon prokuröri süüdimõistva kohtuotsuse korral ametist vabastamiseks. Analoogne säte on leitav ka KS §-st 101, mis näeb ette, et kohtunik, kelle suhtes on kriminaalasjas jõustunud süüdimõistev kohtuotsus või Riigikohtu juures asuva distsiplinaarkolleeegiumi otsus ametist tagandamiseks, loetakse tagandatuks otsuse jõustumise päevast²⁴.

ProkS § 52 lõike 2 muutmise. Säte reguleerib prokuröri nimetamist Riigiprokuratuuri, Justiits-

²³ [Kohtute seadus–Riigi Teataja](#)

²⁴ [Kohtute seadus–Riigi Teataja](#)

ja Digiministeeriumi, Riigikohtu või Euroopa Prokuratuuri koosseisus ettenähtud ametikohale. Lõike 2 kohaselt võib prokuröri tema nõusolekul konkursita üle viia Riigikohtusse või nimetada konkursita Justiits- ja Digiministeeriumi koosseisus ettenähtud ametikohale prokuratuuri haldamisega või rahvusvahelise õigusalse koostööga seotud ülesannete täitmiseks. Muudatusega asendatakse seni kehtinud võimalike ametikohtade loetelu väljenditega „ametikohale, mis nõuab süvateadmisi karistusõigusest ja kriminaalmenetlusest“, kuna ei ole põhjendatud seaduse tasandil nii spetsiifilise ametikohtade kataloogi kirjeldamine. Seni kehtinud seaduses oli tegemist on põhjendamatult kitsa sõnastusega, mida tuleks laiendada.

ProkS § 52 täiendamine lõikega 2¹. Muudatusega sätestatakse see, et prokuröri nimetamisel Riigiprokuratuuri, Justiits- ja Digiministeeriumi, Riigikohtu või Euroopa Prokuratuuri koosseisus ettenähtud ametikohale säilib ametihüvedega ka ametipalk, v.a siis, kui uuel ametikohal on kõrgem palk. Sellisel juhul tuleb maksta kõrgemat palka. Säte on vajalik õigusselguse huvides. Analoogne säte on ka KS § 58⁴ lõige 4.

ProkS § 52¹ muutmine. Muudatusega täiendatakse kehtivat regulatsiooni nii, et lisaks sisekaitsealise rakenduskõrgkooli õppetöös osalemisele laiendatakse prokuröri kaasamist õppetegevuses ka avalik-õiguslikus ülikoolis, kuna senine vahetegu ei ole mõistlik ega põhjendatud. Kõrgharidusseaduse²⁵ kohaselt jagunevad kõrgkoolid avalik õiguslikeks ülikoolideks ning kõrgkoolideks. Avalik-õiguslik ülikool on avalik-õiguslik juriidiline isik. Avalik-õigusliku ülikooli õiguslik seisund, eesmärk ja ülesanded, tegevuse alused ning juhtorganid sätestatakse ülikooli kohta käivas seaduses. Sisekaitsealine rakenduskõrgkool on Siseministeeriumi hallatav riigiasutus. Riigi rakenduskõrgkoolil on põhimäärus, mille kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega²⁶.

ProkS täiendamine §-ga 53⁴. Tegemist on rakendussättega, mille kohaselt 2026. aasta 1. juunil teenistuses olev määramata ajaks prokuröriteenistusse nimetatud juhtiv riigiprokurör ning vanemprokurör, kes on ametis olnud üle viie aasta, loetakse ametisse nimetatuks määratud ajaks kuni 2028. aasta 1. juunini. Sellised prokuröred on 1. juuni 2026 seisuga viis. Juhtiv riigiprokurör ning vanemprokurör, kes on seadusemuudatuse jõustumiseks ametis olnud alla viie aasta, loetakse määratud viieks aastaks ametisse nimetatuks alates nende varasemast ametisse nimetamisest. Selliseid prokuröred on 14.

Eelnõu § 2 näeb ette seaduse jõustumise 1. juunil 2026.

See on piisav aeg, mis on vajalik selleks, et jõutaks pärast seadusemuudatuse vastuvõtmist Riigikogus ning Vabariigi Presidendi poolt väljakuulutamist teha vajalikud personalimuudatused ja vajadusel võimalikud IT-arendused. Muudatuse tulemusena liigub 15 prokuröri seniselt määramata tähtajaliselt ametikohalt viieaastasele määratud tähtajaga ametikohale.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõu ei sisalda uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõul puudub kokkupuude Euroopa Liidu õigusega.

²⁵ [Kõrgharidusseadus–Riigi Teataja](#)

²⁶ [Sisekaitseakadeemia põhimäärus–Riigi Teataja](#)

6. Seaduse mõjud

Seadusel ei ole mõju elu- ja looduskeskkonnale. Samuti ei mõjuta seadus välissuhteid, regionaalarengut ega kohaliku omavalitsuse korraldust. Muudatuse tagajärjel muutub oluliselt prokuratuuri seosmine töökorraldus, tekib võimalus prokuröri vabamalt tööpiirkonna raames kasutada. Selleks, et vähendada riski ebasoodsate mõjude avaldumiseks (ebaselgus, harjumatus ja rahulolematus uue töökorraldusega), on vajalik, et juhid juba ette suhtleksid töötajatega ja selgitaksid muutuste olemust ja ajakava, samuti oleks hea korraldada kaasavaid ühistegevusi ja -üritusi jne.

Mõju valdkond I: riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldus

- Mõju sihtrühm I: prokuratuur

ProkS muutmisega avaldub seaduse rakendamisega eelkõige mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

ProkS muutmisest mõjutatud sihtrühm on prokurörid. Seisuga 01.01.2026 on prokuröriteenistuses kokku 200 kohta²⁷. Võrdluseks, et nt kohtuniku ametikohti on 256, millest täidetud 249 kohta²⁸. Ringkonnaprokuratuurides on ettenähtud 162 teenistuskoha ning Riigiprokuratuuris 37, pluss riigi peaprokurör.

2025. aastal töötas prokuratuuris sõltumata töötatud perioodi pikkusest kokku **179 prokuröri** (2024: 173), kellest vähemalt 10 kuud ühes ja samas ringkonnaprokuratuuris 105 prokuröri. Keskmiselt menetles ringkonnaprokuratuuris (v.a MKRP) töötanud prokurör ühes kuus lõpuni **6,5 kahtlustatavat** (2024: 7,3). **Enim** menetleti kahtlustatavaid **Lõuna RP-s** (6,8). **Abiprokurörid** tegid lõpliku menetlusotsuse keskmiselt 113 (2024: 125) ja **ringkonnaprokurörid** 35 (2024: 35) kahtlustatava suhtes.

Kavandatud muudatus: juhtivate riigiprokuröride ning vanemprokuröride teenistussuhte muutmine tähtajaliseks

Muudatusega kehtestatakse prokuratuuri tippjuhtidele ning struktuuriüksuste juhtidele ette tähtajalised teenistussuhted. Muudatusega kaasneb mõju prokuratuuri töökorraldusele ja muudatusest mõjutatud sihtrühm on prokuröriteenistuses olevad struktuuriüksuste juhid, kokku 15 prokuröri, nendest kolm juhtivat riigiprokuröri ning 12 vanemprokuröri.

Tähtajaline töösuhe soodustab struktuuriüksuste juhtide liikumist. Juhtide suurem mobiilsus võib mõjuda positiivselt nende enda motivatsioonile ja pühendumisele ning töö tulemuslikkusele ja eesmärgistatusele. Tähtajalisuse laiem rakendamine võib mõjuda positiivselt arenguvõimaluste pakkumisele.

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: Tähtajalise teenistussuhte kehtestamine prokuröriteenistuses võib avaldada mõju nii riigiprokuratuuri kui ka ringkonnaprokuratuuri struktuuriüksuste juhtide ametikohtade atraktiivsusele. Muudatus suurendab seoses vabaneva ametikoha täitmisega korraldatava konkursiga ametiasutuste töökoormust ja sellega kaasnevad

²⁷ Justiits- ja digiministri 5.11.2025 käskkiri nr 79 „Prokuratuuri teenistuskohade koosseisu kehtestamise volitamine“

²⁸ [Kohtunikud 2025. aasta alguses - Kohtute aastaraamat](#)

konkursiga korraldamisega seotud kulud (nt konkursikuulutuse avaldamine).

- Mõju sihtrühm II: partnerasutused – uurimisasutused ja kohtud

Uurimisasutused: KrMS-i § 31 lõike 1 kohaselt on uurimisasutused oma pädevuse piires Politsei- ja Piirivalveamet, Kaitsepolitseiamet, Maksu- ja Tolliamet, Konkurentsiamet, Sõjaväepolitsei, Keskkonnaamet ning Justiits- ja Digiministeeriumi vanglate osakond ja vangla, kes täidavad uurimisasutuse ülesandeid vahetult või nende hallatavate või kohalike asutuste kaudu.

Majanduslik mõju: **puudub või on vähene.**

Mõningal määral võib tekkida vajadus senisest rohkem liikuda eri asukohtade vahel ja pidada virtuaalkoosolekuid, kuid mitte sellises mahus, et see vajaks eelarvelist lisaraha.

Kohtud: Harju, Tartu, Pärnu ja Viru maakohus, Tallinna ja Tartu ringkonnakohus ning Riigikohus²⁹.

Majanduslik mõju: **puudub.**

- Mõju sihtrühm III: menetlusest puudutatud isikud

Majanduslik mõju: **puudub.**

Menetlusest puudutatud isikute jaoks majanduslik mõju puudub, kuna nende jaoks jätkub menetlus senisel viisil ja senise regulatsiooni järgi.

- Järeldus mõju olulisuse kohta: **ebaoluline.**

Majanduslike mõjude osas ei ole praegu muudatuse tagajärjel näha ebasoovitavat mõju. Mõningasest võimalikust liikumisvajaduse kasvust tingitud ebaolulise majandusliku mõju riski aitavad tasakaalustada virtuaalsete vahendite senisest suurem ja efektiivsem kasutamine.

Mõju valdkond II: mõju siseturvalisusele (õnnetuste ja süütegude ennetamine ja lahendamine)

Mõju sihtrühm: õiguskaitseasutused

Muudatusel on oluline mõju õiguskaitseasutuste – eelkõige prokuratuuri – võimekusele ennetada, takistada ja lahendada süütegusid ja viia ellu karistuspoliitikat.

- Järeldus mõju olulisuse kohta: **oluline.**

Mõju valdkond III: mõju inimeste õigustele (inimõigustele ja õigusemõistmisele)

- Mõju sihtrühm: kriminaalmenetlustest puudutatud isikud

Mõju: **keskmine.**

²⁹ <https://www.kohus.ee/eesti-kohtud/kohtususteem-kolmeastmeline>

Muudatusega kaasneb prognoositav positiivne mõju kriminaalmenetlusest puudutatud isikute põhiõiguste tagamisele ja õigusemõistmise efektiivsusele. Positiivne mõju on prognoositav seekaudu, et kuritegusid menetletakse senisest kvaliteetsemini ja kiiremini ning lähtudes ühtsetest põhimõtetest. Samas ei muutu kriminaalmenetlusest puudutatud isikute jaoks kriminaalmenetluse protsess või neilt oodatav käitumine, mistõttu võib muudatuse mõju hinnata sellest aspektist pigem ebaoluliseks.

- Järeldus mõju olulisuse kohta: **ebaoluline**

Mõju valdkond III: Muudatuste mõju ettevõtete ja kodanike halduskoormusele

Muudatustel ei ole ettevõtete ja kodanike halduskoormusele mõju.

Muudatustega ei kaasne kriminaalmenetluse muutumist isiku jaoks märkimisväärselt rohkem koormavaks või vähem koormavaks.

- Järeldus mõju olulisuse kohta: **ebaoluline.**

7. Seaduse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja seaduse rakendamisest eeldatavad tulud

Võimalikud kulud:

Seaduse rakendamisega kaasnevaks suurimaks kuluks on Viru ringkonnaprokuratuuri Ida-Viru maakonna prokuröridele kavandatav 20 protsendiline palgatõus. Eelduslikult leitakse vajalikud summad RES läbirääkimiste käigus ning realselt rakenduks muudatus alates 2027. a

Viru ringkonnaprokuratuur - 20protsendilise palgalisa arvestus Ida-Viru maakonnas

Ametikoht	Koosseis	Kuutasu al 01.04.26*	20% palgalisa kogu koosseisu ulatuses maksudega aastas
Juhtivprokurör	1	7 081,16	22 739,02
Vanemprokurör	2	5 900,96	37 898,33
Ringkonnaprokurör	9	5 507,57	159 173,18
Abiprokurör	9	3 304,54	95 503,85
LISASUMMA AASTAS			315 314,38

* prognoos: KRAPSi muutus

Võimalikud tulud:

Tulusid ei ole võimalik prognoosida. Alates 1. 03. 2024. a loodud majandus- ja korruptsioonikuritegude menetlustele keskenduva struktuuriüksuse tegevuse tulemusena on võimalik prioriteetseid majandus- ja korruptsioonikuritegusid kiiremini, kvaliteetsemalt ja efektiivsemalt lahendada. Võimaldades riigieelarvesse tagasi saada konfiskeeritud kriminaaltulu, väheneb kahju, mida kuritegevuse tagajärjel kannatavad nii eraisikud kui ka riik.

8. Rakendusaktid

Kehtetuks tuleb tunnistada Vabariigi Valitsuse 26.02.2004. a määrus nr 46 „Ringkonnaprokuratuuride asukoha ja tööpiirkonna kehtestamine³⁰“. Regulatsioon kehtestatakse ProkS § 5 lõike 3 muudetud sõnastuse kohaselt justiits- ja digiministri määrusega.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub 2026. aasta 1. juunil. See on piisav aeg, mis on vajalik selleks, et jõutaks pärast seadusemuudatuse vastuvõtmist Riigikogus ning Vabariigi Presidendi poolt väljakuulutamist teha vajalikud personalimuudatused ja vajadusel võimalikud IT-arendused. Muudatuse tulemusena liigub alates 1. juunist 2026. a 19 prokuröri seniselt määramata tähtajaliselt ametikohalt viieaastasele määratud tähtajaga ametikohale.

8. Eelnõu koostöölastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse koostöölastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu Rahandusministeeriumile ja Siseministeeriumile ning arvamuse avaldamiseks Riigiprokuratuurile, Eesti Advokatuurile, Riigikohtule, kõigile maakohututele ja ringkonnakohtutele.

³⁰ [Ringkonnaprokuratuuride asukoha ja tööpiirkonna kehtestamine–Riigi Teataja](#)