

Justiitsministri 19. märtsi 2004. a määruse nr 23 „Prokuratuuri põhimäärus“ muutmise määruse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga kavandatakse muudatustega teha justiitsministri 19. märtsi 2004. a määruses nr 23 „Prokuratuuri põhimäärus“ vajalikud täiendused, et rakendada 1. septembril jõustuvaid prokuratuuriseaduse (ProkS) muudatusi.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on ette valmistanud Riigiprokuratuuri juhtiv riigiprokurör Dilaila Nahkur-Tammiksaar (dilaila.nahkur-tammiksaar@prokuratuur.ee) ning Justiits- ja Digiministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna kriminaalkoostöö ja -õigusloome talituse nõunik Einar Hillep (einar.hillep@justdigi.ee).

Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Justiits- ja Digiministeeriumi õigusloomekorralduse talituse toimetaja Inge Mehide (inge.mehide@justdigi.ee).

1.3. Märkused

Eelnõuga on kavandatud muuta justiitsministri 19. märtsi 2004. a määruse nr 23 „Prokuratuuri põhimäärus“ redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 21.03.2025, 12. Eelnõu ei ole seotud teiste menetluses olevate eelnõudega, Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga ega ka Euroopa Liidu õigusega.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu § 1 punktiga 1 muudetakse justiitsministri 19. märtsi 2004. a määruse nr 23 „Prokuratuuri põhimäärus“ preambulit. Seda täiendatakse ministri volitusnormi viitega ning samas jäetakse ministri pädevusest välja peaprokuröri ülesandeks muutunud kohustus.

Määruse preambulis peavad olema loetletud kõik määruse andmise aluseks olevad volitusnormid. 17. juunil 2026 vastu võetud prokuratuuriseaduse muutmise seaduse¹ § 5 lõike 3 kohaselt nähakse ette, et ringkonnaprokuratuuri asukoha ja tööpiirkonna kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega. Paragrahvi 5 lõike 4 kohaselt kinnitab alates 1. septembrist ringkonnaprokuratuuri jagunemise osakondadeks riigi peaprokurör. Kehtiva sõnastuse kohaselt tegi seda minister ning jagunemine on sätestatud põhimääruse § 21 lõikes 2.

Eelnõu § 1 punktiga 2 täiendatakse põhimääruse § 8 (prokuratuuri juhtimine) lõiget 2, milles on kehtestatud riigi peaprokuröri ülesanded, punktiga 3¹. ProkSi § 2 lõike 3 kohaselt on prokuröril õigus Riigikohtule kassatsioon esitada vaid riigi peaprokuröri või juhtivprokuröri volitusel. Seega tuleb täiendada riigi peaprokuröri volitusi ka põhimääruses.

Eelnõu § 1 punktiga 3 täiendatakse põhimääruse § 8 lõiget 2 punktiga 7¹. ProkSi § 5 lõike 4 kohaselt peab ringkonnaprokuratuuri osakondadeks jagunemise kinnitama valdkonna eest vastutava ministri asemel edaspidi riigi peaprokurör. Seega tuleb täiendada riigi peaprokuröri volitusi ka põhimääruses.

Eelnõu § 1 punktiga 4 muudetakse põhimääruse § 8 punkti 9. Kehtiva sõnastuse kohaselt kehtestab riigi peaprokurör käskkirjaga prokuratuuri teabehalduskorra, sisekorraeeskirja ja vajaduse korral prokuratuuri muude struktuuriüksuste põhimäärused. Prokuratuuril ei ole seni olnud vajadust kehtestada osakondadele põhimäärusi, kuid asutusesisese kommunikatsiooni parendamiseks on analoogselt prokuröride tööjaotuskavadega olnud vajadus kehtestada näiteks haldusosakonna töötajate tööjaotuskava. Seetõttu asendatakse punktis 9 sõna „põhimäärused“ sõnaga „tööjaotuskavad“.

¹ [Prokuratuuriseaduse muutmise seadus – Riigi Teataja](#)

Eelnõu § 1 punktiga 5 muudetakse põhimääruse § 8 lõike 2 punkti 11. Kehtiva sõnastuse kohaselt määrab riigi peaprokurör osakonda kuuluvad juhtivad riigiprokurörid ja riigiprokurörid. Riigiprokuratuuris töötavad juba aastaid ka abiprokurörid, kuid neid ei olnud seni põhimääruses märgitud.

Eelnõu § 1 punktiga 6 muudetakse põhimääruse § 8 lõike 2 punkti 12. Kehtiva sõnastuse kohaselt nimetab riigi peaprokurör prokuröride konkursikomisjoni ettepanekul ametisse abiprokurörid, ringkonnaprokurörid ja eriasjade prokurörid. Juhtivprokuröri ettepanekul nimetab ta ametisse vanemprokurörid. Seoses eriasjade prokuröri ametikoha kaotamisega alates 01.09.2026 tuleb sätestada see ametikoht välja jätta.

Eelnõu § 1 punktiga 7 muudetakse põhimääruse § 8 lõiget 4 milles viidatakse prokuratuuri asjaajamiskorras ettenähtud korrale. Prokuratuuris kehtib tegelikult teabehalduskord, see termin annab asjaomast sisu paremini edasi kui varasem asjaajamiskord. Põhimääruse § 8 lõike 2 punktis 9 ning § 26 lõigetes 3 ja 4 kasutatakse juba mõistet „teabehalduskord“. Muudatusega ühtlustatakse põhimääruse terminikasutust, viies ka § 8 lõike 4 kooskõlla teiste sätetega. Samuti parandada ära kehtivas määruses olev viga. Kehtivas sõnastuses kasutatakse suurt algustähte sõnas "prokuratuur". Tegelikult peab olema väike algustäht.

Eelnõu § 1 punktiga 8 muudetakse põhimääruse § 10 (Riigiprokuratuuri struktuur). Prokuratuuriseaduse § 4 lõike 3 kohaselt kehtestab Riigiprokuratuuri osakonnad justiits- ja digiminister. Kehtiva sõnastuse kohaselt jaguneb Riigiprokuratuur kolmeks osakonnaks, mille täpsem tööjaotus sätestatakse Riigiprokuratuuri tööjaotuskavaga, ning haldusosakonnaks. Arvestades prokuratuuri kommunikatsiooni mahtu ja tähtsust prokuröride igapäevatöös, luuakse senise avalike suhete talituse asemel eraldi osakond. Seetõttu tuleb teha ka põhimääruses vastavad muudatused. Haldusosakonna kõrvale luuakse taas avalike suhete osakond.

Eelnõu § 1 punktiga 9 muudetakse põhimääruse § 15 (juhtiv riigiprokurör) lõiget 1. Selle kohaselt juhib Riigiprokuratuuri osakonda, välja arvatud haldusosakonda, juhtiv riigiprokurör. Kuna Riigiprokuratuuris on eelnõuga kavandatud luua taas avalike suhete osakond, tuleb ka selle juhtimiseks kehtestada erisus. Ka seda osakonda ei juhi juhtiv riigiprokurör, vaid osakonnajuhataja.

Eelnõu § 1 punktiga 10 muudetakse põhimääruse § 17 (haldusosakond) lõike 1 punkti 9 sõnastust. Kehtiva sõnastuse kohaselt korraldab haldusosakond mh prokuratuuri info- ja sidesüsteemide juurutamist ja hooldamist ning tagab andmekaitse. Muudatusega asendatakse sõna „andmekaitse“ sõnaga „infoturbe“. Infoturbe tagamine on laiemas tähenduses kui senine andmekaitse tagamine, mistõttu annab muudatus sätte mõtte ja sisu paremini edasi. Vabariigi Valitsuse 15.03.2012. a määruse nr 26 „Infoturbe juhtimise süsteem“² § 2 punkti 1 kohaselt on infoturbe asutuse turvameetmete loomise, valimise ja rakendamise protsesside kogum. Samal põhjusel tehakse muudatus ka põhimääruse § 18 (haldusosakonna juhtimine) lõike 2 punktis 6.

Eelnõu § 1 punktiga 11 muudetakse põhimääruse § 17 lõike 1 punkti 10 ning § 18 lõike 2 punkti 4. Prokuratuuris kehtib teabehalduskord, see termin annab asjaomase sisu paremini edasi kui varasem asjaajamiskord.

Eelnõu § 1 punktiga 12 muudetakse põhimääruse § 17 lõiget 1 ja jäetakse välja punktid 11–13. Nende punktide kohaselt korraldab haldusosakond prokuratuuri välis- ja sisekommunikatsiooni, toimetab prokuratuuri välis- ja siseveebi ning koordineerib nende arendamist, korraldab prokuratuuri visuaalse identiteedi arendamist ja jälgib selle kasutamist. Seoses avalike suhete osakonna loomisega lähevad need ülesanded sinna üle.

Eelnõu § 1 punktiga 13 muudetakse põhimääruse § 17 lõiget 2. Kehtiva sõnastuse kohaselt kuuluvad haldusosakonna koosseisu allstruktuuriüksused, mis „lähtuvad on tegevuses osakonna tööjaotuskavast“. Tegemist on ilmselge kirjaveaga, mis vajab parandamist. Sõna „on“ asemel peab olema sõna „oma“.

² [Infoturbe juhtimise süsteem – Riigi Teataja](#)

Eelnõu § 1 punktiga 14 täiendatakse põhimäärust §-ga 18². Muudatusega taastatakse eraldi üksusena avalike suhete osakond, kasutades selle kohta samasugust sõnastust nagu selle loomisel 1. aprillil 2013³ ja tegutsemisel kuni aastani 2022⁴.

Eelnõu § 1 punktiga 15 muudetakse põhimääruse § 21 (ringkonnaprokuratuuri struktuur) lõiget 1. Selle kohaselt kuuluvad ringkonnaprokuratuuri koosseisu juhtivprokurör, vanemprokurörid, eriasjade prokurörid, ringkonnaprokurörid ja abiprokurörid. Piirkondlik haldustalitus asub ringkonnaprokuratuuri juures. Seoses eriasjade prokuröri ametikoha kaotamisega alates 01.09.2026 tuleb sättest see ametikoht välja jätta. Tugiteenused on prokuratuuris koondunud haldusosakonda, mistõttu ei ole enam piirkondlikke haldustalitusi.

Eelnõu § 1 punktiga 16 tunnistatakse kehtetuks põhimääruse § 21 lõige 2. Kehtiva sõnastuse kohaselt on lõikes 2 üles loetletud see, mitu osakonda on konkreetsetes ringkonnaprokuratuurides. ProkSi § 5 lõike 4 kohaselt peab alates 1. septembrist 2026. a ringkonnaprokuratuuri osakondadeks jagunemise kinnitama valdkonna eest vastutava ministri asemel edaspidi riigi peaprokurör. Seega vormistatakse see käskkirjaga ja põhimääruses reguleerimiseks puudub vajadus.

Eelnõu § 1 punktiga 17 muudetakse põhimääruse § 22 (ringkonnaprokuratuuri juhtimine) lõiget 2. Selles on kehtestatud juhtivprokuröri tööülesanded. ProkSi § 2 lõike 3 kohaselt võib prokurör Riigikohtule kassatsiooni esitada vaid riigi peaprokuröri või juhtivprokuröri volitusel. Seega tuleb täiendada juhtivprokuröri volitusi ka põhimääruses.

Eelnõu § 1 punktiga 18 muudetakse põhimääruse § 22 lõike 2 punkti 8, mille kehtiva sõnastuse kohaselt viib juhtivprokurör ilma konkursita sama ringkonnaprokuratuuri tööpiirkonnas ringkonnaprokuratuuri prokuröri tema nõusolekul ühest piirkondlikust osakonnast teise. 1. septembrist 2026 jõustuva ProkSi § 5 lõike 4 muudetud sõnastuse kohaselt ei ole enam üleviimiseks prokuröri nõusolekut vaja. See põhimõte kehtestatakse nüüd ka põhimääruses.

Eelnõu § 1 punktiga 19 täiendatakse põhimääruse § 22 lõiget 2 punktiga 8¹. ProkSi § 5 lõike 4 kohaselt määrab ringkonnaprokuratuuri osakonda kuuluvad prokurörid juhtivprokurör. Muudatusega loetletakse põhimääruses, millised prokurörid osakonda kuuluvad.

Eelnõu § 1 punktiga 20 muudetakse põhimääruse § 22 lõike 2 punkti 11, mille kohaselt juhtivprokurör lahendab vanemprokuröride ja eriasjade prokuröride peale esitatud kaebusi, kui kriminaalmenetlusseaduses ei ole ette nähtud teistsugust menetluskorda. Seoses eriasjade prokuröri ametikoha kaotamisega alates 1. septembrist 2026 tuleb sättest see ametikoht välja jätta.

Eelnõu § 1 punktiga 21 muudetakse põhimääruse § 25 (pitsat) lõiget 6, milles viidatakse prokuratuuri asjaajamiskorras ettenähtud korrale. Prokuratuuris kehtib tegelikult teabehalduskord, see termin annab asjaomast sisu paremini edasi kui varasem asjaajamiskord. Põhimääruse § 8 lõike 2 punktis 9 ning § 26 lõigetes 3 ja 4 kasutatakse juba mõistet „teabehalduskord“. Muudatusega ühtlustatakse põhimääruse terminikasutust, viies ka § 25 lõike 6 kooskõlla teiste sätetega.

3. Eelnõu terminoloogia

Eelnõu ei sisalda uusi termineid.

4. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõul puudub kokkupuude Euroopa Liidu õigusega.

5. Määruse mõjud

Ettevõtjate ega inimeste halduskoormust eelnõuga kavandatav muudatus ei mõjuta.

³ Justiitsministri 19. märtsi 2004. aasta määruse nr 23 „Prokuratuuri põhimäärus“ muutmise – Riigi Teataja

⁴ Justiitsministri 19. märtsi 2004. aasta määruse nr 23 „Prokuratuuri põhimäärus“ muutmise – Riigi Teataja

Muudatuse tulemusel muutub oluliselt prokuratuuri seegmine töökorraldus, sest tekib võimalus kasutada prokuröri tööpiirkonna raames vabamalt. Selleks et vähendada riski ebasoodsate mõjude avaldumiseks (ebaselgus, harjumatus ja rahulolematu uue töökorraldusega), on vaja, et juhid selgitaksid töötajatele muutuste olemust ja ajakava, samuti oleks hea korraldada kaasavaid ühistegevusi ja -üritusi jms.

Mõju valdkond: riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldus

Mõju sihtrühm I: prokuratuur

Põhimääruse muutmiseega avaldub eelkõige mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele.

Muutmisest mõjutatud sihtrühm on prokurörid. Seisuga 01.01.2026 on prokuröriteenistuses kokku 200 kohta⁵. Võrdluseks on näiteks kohtuniku ametikohti 256, millest on täidetud 249 kohta⁶. Ringkonnaprokuratuurides on ette nähtud 162 teenistuskotta ning Riigiprokuratuuris 37, sellele lisandub riigi peaprokurör.

2025. aastal töötas prokuratuuris kokku **179 prokuröri** (2024. aastal 173), kellest vähemalt kümme kuud töötas ühes ja samas ringkonnaprokuratuuris 105 prokuröri. Keskmiselt menetles ringkonnaprokuratuuris (v.a majandus- ja korruptsioonikuritegude ringkonnaprokuratuuris) töötanud prokurör ühes kuus lõpuni 6,5 kahtlustatavat (2024. aastal 7,3). Abiprokurörid tegid lõpliku menetlusotsuse keskmiselt 113 (2024. aastal 125) ja ringkonnaprokurörid 35 (2024. aastal 35) kahtlustatava suhtes.

Mõju sihtrühm II: avalikkus

Muudatuse tulemusena on prognoositav avaliku usalduse mõningane kasv prokuratuuri kui valitsusasutuse suhtes, sest otse riigi peaprokurörile alluva avalike suhete osakonna tegevuse tõttu loodetavasti teabe avaldamise kiirus ja efektiivsus suurenevad.

6. Määruse rakendamiseiga seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

Võimalikud kulud:

Määruse rakendamiseiga ei kaasne täiendavat kulu. Avalike suhete talituse juhataja nimetatakse avalike suhete osakonna juhatajaks, tema palk seoses ümberkorralduseiga ei muutu. Kõik eelnõu rakendamiseiga seotud kulud kaetakse prokuratuuri eelarvest.

Võimalikud tulud:

Tulusid ei ole võimalik prognoosida. Kuna prokuratuuri kui organisatsiooni tegevus peab paranema ja tõhustuma seoses 1. septembrist jõustuvate ProkSi muudatustega, paraneb eelduste kohaselt võime kohaldada konfiskeerimist ning seeläbi suurendada riigieelarve tulusid.

7. Määruse jõustumine

Määrus jõustub 2026. aasta 1. septembril.

2026. aasta 1. septembril jõustuvad ProkSi muudatused, mis mh näevad ette, et Vabariigi Valitsuse asemel kehtestab ringkonnaprokuratuuride tööpiirkonnad justiits- ja digiminister. Samuti jõustub muudatus, mille kohaselt võib prokurör esitada Riigikohtule kassatsiooni ulatuses, milleks on teda konkreetses kriminaalmenetluses volitanud riigi peaprokurör või juhtivprokurör.

Seadusemuudatuste jõustumisel muutub automaatselt kehtetuks (tulenevalt HMSi § 93 lõikest 1) Vabariigi Valitsuse 26.02.2004. a määrus nr 46 „Ringkonnaprokuratuuride asukoha ja tööpiirkonna kehtestamine“⁷. Regulatsioon kehtestatakse ProkSi § 5 lõike 3 muudetud sõnastuse kohaselt justiits- ja digiministri määruseiga.

⁵ Justiits- ja digiministri 5.11.2025. a käskkiri nr 79 „Prokuratuuri teenistuskottade koosseisu kehtestamise volitamine“.

⁶ [Kohtunikukond 2025. aasta alguses – Kohtute aastaraamat](#)

⁷ [Ringkonnaprokuratuuride asukoha ja tööpiirkonna kehtestamine – Riigi Teataja](#)

ProkSi § 5 lõike 4 muudatusega kaotatakse justiits- ja digiministri volitusnorm ringkonnaprokuratuuri osakondade loomiseks. See ülesanne on pandud peaprokurörile alates 1. septembrist.

8. Eelnõu koostöölastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu reguleerib üksnes Justiits- ja Digiministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi ning seetõttu seda teistele ministeeriumitele koostöölastamiseks ei esitata. 2026. aasta 1. septembril jõustuv prokuratuuriseaduse muutmise seaduse eelnõu esitati koostöölastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu Rahandusministeeriumile ja Siseministeeriumile ning arvamuse avaldamiseks Riigiprokuratuurile, Eesti Advokatuurile, Riigikohtule, kõigile maakohtutele ja ringkonnakohtutele. Kohtud ja Eesti Advokatuur ei soovinud arvamust avaldada.

Määruse sisu puudutab üksnes prokuratuuri tegevust, võetakse arvesse 2026. aasta 1. septembril jõustuva ProkS-i muudatusi. Tegemist on üksnes vajalike töökorralduslike täpsustustega, mis on koostöös ProkSi muudatustega.

Mari-Liis Sööt
Andmestrategieerjuht
Asekantsleri ülesannetes