



TEENISTUSLIKU JÄRELEVALVE ARUANNE

1. TEENISTUSLIKU JÄRELEVALVE PROTSESS

Justiitsminister algatas 11.03.2024 käskkirjaga nr 22 teenistusliku järelevalve eesmärgiga analüüsida prokuratuuri juhtimisega seonduvalt tehtud otsuseid perioodil 1.01.2023 kuni 1.03.2024. Justiitsministri 12.03.2024 käskkirjaga nr 23 määrati teenistusliku järelevalve komisjoni liikmeteks karistusõiguse ja menetluse talituse juhataja Andreas Kangur, vanglate asekanstler Rait Kuuse, õiguspoliitika asekanstler Heddi Lutterus ja Laidi Surva, analüüsitalituse juhataja kriminaalpoliitika asekanstleri ülesannetes. Justiitsministri 14.03.2024 käskkiri nr 25 täpsustas teenistusliku järelevalve eesmärgi: hinnata prokuratuuri juhtimise ja arendamise seaduslikkust ja otstarbekust, sh tulemuslikkust.

Teenistusliku järelevalve raames analüüsiti järgmisi dokumente:

- Riigiprokuratuuri ning ringkonnaprokuratuuride tööjaotuskavad;
- Riigi peaprokuröri poolt Riigikogu põhiseaduskomisjonile esitatud ülevaated seadusega prokuratuurile pandud ülesannete täitmise kohta 2021., 2022. ja 2023. aastal;
- Juhtkonna koosolekute protokollid perioodil 1.01.2023—1.03.2024;
- Riigi peaprokuröri juhised: DNA ekspertiisid, jälitustegevuse järelevalve, kriminaalasja kohtueelse menetluse dokumentide näidisvormid, uurimisalluvuse muutmine, kohtueelse menetluse prioriteedid, kohtunike peale esitatud kuriteokaebuste lahendamise kord, oportuniteedijuhis;
- Juhtivate riigiprokuröride ja juhtivprokuröridega läbi viidud arenguveestluste kokkuvõtted;
- Perioodil 1.01.2023—1.03.2024 läbi viidud lahkumisintervjuude kokkuvõtted;
- Prokuratuuri rahulolu-uuringute raportid (2015, 2018, 2021, 2023).

Intervjueeriti järgmisi teenistujaid:

- Andres Parmas, riigi peaprokurör;
- Taavi Pern, juhtiv riigiprokurör;
- Maria Entsik, juhtiv riigiprokurör;
- Dilaila Nahkur-Tammiksaar, juhtiv riigiprokurör;
- Priit Heinsoo, Põhja Ringkonnaprokuratuuri juhtivprokurör;
- Kairi Kaldoja, Lõuna Ringkonnaprokuratuuri juhtivprokurör;
- Kristel Toming, Lääne Ringkonnaprokuratuuri juhtivprokurör;
- Gardi Anderson, Viru Ringkonnaprokuratuuri juhtivprokurör;
- Sirle Melk, Majandus- ja korrupsioonikuritegude Ringkonnaprokuratuuri juhtivprokurör;
- Ade Brecher, haldusdirektor;
- Kairi Küngas, avalike suhete talituse juhataja;
- Marianne Tiigimaa, personalitalituse juhataja.

Intervjuude järgselt oli võimalus esitada omapoolseid täpsustusi ja täiendusi. Teenistusliku järelevalve aruande tööversioon saadeti prokuratuurile eelnevaks tutvumiseks, faktikontrolliks ja soovi korral tagasisidestamiseks. Prokuratuurilt laekunud tagasiside pinnalt tehti aruandes fakti- ja sõnastustäpsustusi. Lisaks kohtus riigi peaprokurör justiitsministriga.

2. TÄHELEPANEKUD

Tähelepanekud põhinevad prokuratuuri esitatud dokumentidel ja läbiviidud intervjuudel. Tähelepanekute puhul antakse igas esitatud küsimuses läbiviijate ühine lühikokkuvõtte dokumentidest ja intervjuudest enim silma jäänud asjaoludest ning kus kohane, hinnang olukorra kohta. Teenistusliku järelevalve maht ja ajaraam, intervjuueeritud inimeste piiratud arv ja komisjonile püstitatud küsimused ei võimaldanud teha prokuratuuri organisatsioonilist süvaanalüüsi. Pigem tuuakse kokkuvõttes välja olulisemad parendusvõimalused ja koostöökohad, millele edaspidi tähelepanu pöörata. Midagi seadusvastast teenistusliku järelevalve käigus ei tuvastatud.

2.1. Kuidas toimub ringkondades prokuröride juhtimine ja juhendamine, et tagada nende tõhus ja tulemuslik töö?

Esimene juhtimise ja juhendamise tase on vahetu meeskonna juhi poolt. Toimuvad regulaarsed arutelud, ülevaadet hoitakse erinevate menetluste edenemisest ning probleemkohti arutatakse nii vahetu juhiga kui oma meeskonnas.

Kord kuus on prokuratuuri juhtkonna (peaprokurör, juhtivad riigiprokurörid, ringkondade juhtivprokurörid, haldusosakonna juht, personaliosakonna juht, avalike suhete osakonna juhataja, peaprokuröri nõunik) nõupidamised, mille protokollid saadetakse kõikidele töötajatele dokumendihaldussüsteemi kaudu teadmiseks. Lisaks toimuvad igas ringkonnas juhtkonna koosoleku järgselt nõupidamised, kus ringkondade juhtivprokurörid tutvustavad juhtkonnas arutatut. See võimaldab selgitada prokuratuuri eesmärke, ootusi prokuröridele ja ühtlustada menetluspraktikat.

Kord aastas koguneb laiendatud juhtkond (juhtkond, vanemprokurörid ja haldusosakond). Samuti toimub kord aastas juhtivprokuröride kohtumine ja vanemprokuröride kohtumine koos juhtimiskoolitusega. Igas ringkonnas ja osakonnas toimuvad regulaarsed nõupidamised ja iganädalased inforingid. Samuti toimub kord aastas prokuröride üldkogu, kus peaprokurör teeb ettekande prokuratuuri tegevusest möödunud aastal.

Kaks korda aastas teeb järelevalveosakond prokuratuuri tegevuse ja töö tulemuslikkuse ülevaadet, sh kokkuvõtted pikaleveninud kriminaalasadest. Neid arutatakse juhtkonnas ja ringkondades. Samas viidati, et arutelu toimumise järel muutub pigem vähe – probleemid võetakse teadmiseks, ilma et tehtaks konkreetne tegevuskava nende lahendamiseks, mistõttu probleemid korduvad. Konkreetsete menetluslike kaebuste lahendamine toimub samuti järelevalveosakonna poolt. Vt lähemalt punkt 2.6.

Kord aastas peetavatel arenguvestlustel antakse prokuröridele tagasisidet ja eesmärgistatakse nende tegevust ja arutatakse võimalike ettepanekute üle tööd paremini korraldada. Intervjuudel nenditi, et võimalusi prokuröride tegevuses muutuste esile kutsumiseks on vähe. Üheks selliseks meetmeks peeti distsiplinaarmenetlust, mille kasutus on siiski harv. Murekohana toodi välja, et prokuratuuriseaduse kehtiv redaktsioon ei võimalda prokuröri üle viia madalamale ametikohale (nt ringkonnaprokurörist abiprokuröriks), kui peaks selguma, et ta ringkonnaprokuröri tööga piisaval tasemel toime ei tule.

Prokuröride ja konsultantide juhendamisel on oluline uute ja oluliste kohtu seisukohtade ja teiste piirkondade praktika jagamine. Seda tehakse e-kirja teel. Lisaks sellele arutatakse uut praktikat osakonna koosolekutel ning üks-ühele vestlustel. Olulisi kohtupraktikaga seotud muudatusi arutatakse prokuratuuri juhtkonna koosolekutel, teavet praktikas oluliste seisukohtade kohta jagatakse koostööpartneritega nii vahetutel kohtumistel kui ka elektrooniliste kanalite teel ja prokuratuuri õigusküsimuste aruteludel. Samuti antakse regulaarseid ülevaateid Riigikohtu lahenditest ja siseveebis tehakse kättesaadavaks õigusnõupidamiste kokkuvõtted. Kõigile uutele töötajatele määratakse katseajaks juhendaja. Abiprokurörid tegutsevad koostöös ringkonnaprokuröriaga.

Valdkonnaprokuröridel toimuvad regulaarsed ümarlauad praktika ja kogemuste vahetamiseks (1–2 korda aastas). Menetlusjuhise rakendamise hindamiseks ja praktika ühtlustamiseks toimus PPA ja

prokuratuuri juhtkonna kohtumine ning sellisel tasemel on kokku lepitud kohtuda vähemalt korra aastas. Kogukonnakuritegude vanemprokurörid on korduvalt arutanud omavahel menetlusjuhise rakendamist ja ühtlustanud erinevate piirkondade prioriseerimise põhimõtteid ning siis omakorda arutanud neid oma menetlusüksustes.

Lisaks toimub igal aastal menetluste kokkuvõtete ja plaanide koosolek kaitsepolitseiga ja menetluste juhtimise üldiste küsimustega seotud nõupidamised keskkriminaalpolitsei ja majanduskuritegude büroo juhtidega, mis on toimunud vastavalt vajadusele jooksvalt. Samuti kohtutakse ja suheldakse PPA juhtkonna, prefektide ja teiste uurimisasutuste esindajatega vajaduse põhiselt jooksvalt.

Andmete kasutus ülevaate saamiseks kriminaalmenetluste edenemisest erinevates prokuratuuri üksustes on erinev. Aruandlust saadakse justiitsvaldkonna andmekeskonnast JAAK, ka andmebaasidest PRIS, KIS, KAIRI, JÄTIS. Konkreetsete menetluste kohta peetakse ka oma Exceli tabelites arvestust. Arusaam sellest, mida jälgida, kui sageli ja milliseid tööriistu kasutades, varieerub suurel määral. Mõõndakse, et mitte alati ei ole andmed kergesti kättesaadavad juhtimiseks kõlblikul kujul.

Iga-aastaselt seatakse ja vaadatakse üle prokuratuuri tegutsemise eesmärgid ja prioriteedid (viimati 28.02.2024 toimunud nõ suure juhtkonna nõupidamisel), nt menetluspikkuse, menetlustoimingute ja prioriseerimise vaates. Samuti toimub eesmärkide kohandamine ringkondades, sh koostöös uurimisasutustega. Samas ei joonistunud teenistusliku järelevalve käigus täpsemalt välja, kuidas prioriteetide kokkuleppimine ja jälgimine toimub. Intervjuudelt jäi lisaks kõlama, et iga prokurör juhib oma menetlusi ise. Konkreetsetes menetlustes on oodatavad tulemused, st kohtueelse menetluse soovituslik kestus kokku lepitud prokuröri ja tema vahetu juhi vahel. Täiendavalt fikseeritakse oodatavad tulemused iga-aastase arengueestluse käigus.

2.2. Millised on prokuratuuri juhtimisrutiinid ja kuidas need on vaadeldaval perioodil toiminud?

Prokuratuuri erinevate tasemete nõupidamised toimusid vaadeldud perioodil vastavalt kokku lepitule.

Riigiprokuratuuris toimusid juhtkonna kohtumised kord nädalas ning nõ suure juhtkonna kohtumised, kuhu on lisaks kaasatud ringkondade juhtivprokurörid, reeglina kord kuus. Perioodil 1.01.2023–19.03.2024 toimus juhtkonna koosolek peaprokuröri osavõtul 42 korral ja koosolek kas jäi ära või peeti nõu ilma peaprokurörita 21 korral. Neist 10 korral oli peaprokurör ära seoses Rahvusvahelise Kriminaalkohtusse (ICC) kandideerimisega ja 11 korral täitis ametiülesandeid väljaspool maja. Ära jäänud koosolekute nädalatel ja siis kui peaprokuröri ennast ei olnud kohal, toimus jooksev suhtlus ning infovahetus juhtkonna liikmetega. Igakuised kohtumised protokolliti ning nende põhjal toimusid omakorda arutelud ringkondades. Kohtumiste protokollid saadeti dokumendihaldussüsteemi kaudu kõigile teadmiseks.

Prokuröride üldkogu toimub kord aastas, seal teeb peaprokurör ettekande prokuratuuri tegevusest möödunud aastal. Samuti koguneb kord aastas nõ laiendatud juhtkond, kus lisaks prokuratuuri juhtkonnale osalevad ka vanemprokurörid, piirkondlikud haldusjuhid ja kogu avalike suhete talitus.

Piirkondades toimuvad regulaarsed koostöökohtumised erinevatel tasanditel ka menetlusasutustest partneritega ja vajaduspõhised kohtumised kohtuga. Tehakse koostööd piirkonnas toimuva üldise turvalisuse olukorra arutamisel.

Erinevate teemade arutamise rutiinid on prokuratuuris teada ning praktikas neid järgitakse. Lisaks koosolekutele suhtleb peaprokurör oma alluvatega vajaduse ilmnemisel ka vahetult kohtudes või helistades. Koosolekute korralduses täheldati, et viimastel kuudel on tähelepanu erinevatele teemadele muutunud eelneva perioodiga võrreldes sisulisemaks.

Loend regulaarsetest juhtimiskoosolekutest:

- Iganädalane Riigiprokuratuuri juhtkonna koosolek (nö väike juhtkond).
- Iganädalane infokoosolek peaprokuröri juhtivprokuröride, haldusdirektori ja personalitalituse juhiga.
- Juhtivprokuröridel igapäevane infokoosolek ringkonna vanemprokuröridega.
- Vanemprokuröridel regulaarsed kohtumised menetlusüksuste juhtidega.
- Juhtivprokuröridel regulaarsed kohtumised oma ringkonna kriminaalbürooga (sihtmärkide seadmine ja arutelud).
- Juhtivprokuröridel regulaarsed kohtumised (2-3 korda aastas) politseiprefektidega.
- Juhtivprokuröridel jooksvad vajaduspõhised kohtumised teiste menetlusasutuste kohalike üksuste juhtidega.
- Jooksvad üks-ühele vestlused vanemprokuröridel enda osakonna prokuröridega, juhtivatel riigiprokuröridel oma osakonna prokuröridega, juhtivprokuröridel ja peaprokuröri olulisemaid või avalikkuse tähelepanu all olevaid kriminaalmenetlusi juhtivate prokuröridega.
- Riigiprokuratuuri kahe süüdistusosakonna igakuine ühine koosolek.
- Riigiprokuratuuri järelevalveosakonna igakuine regulaarne töökoosolek PRIS-i juhtrühmaga ja vastavalt vajadusele seoses JÄTIS-e arendamistöoga.
- Igakuine prokuratuuri juhtkonna nõupidamine (nö suur juhtkond, kuhu lisaks Riigiprokuratuuri juhtkonnale on kaasatud ringkondade juhtivprokurörid).
- Igakuine õigusnõupidamine.
- Igakuine eelarvekoosolek.
- Rahvusvaheliste teemade nõupidamine, mis vaadeldaval perioodil on toimunud vastavalt vajadusele.
- Aastavestlused vahetult alluvate teenistujatega.
- Iga-aastane laiendatud juhtkonna nõupidamine (kaasatud ka vanemprokurörid, piirkondlikud haldusjuhid jaogu avalike suhete talitus).
- Menetlusjuhise rakendamise teemaline juhtide koosolek (toimus 15.12.2023, järgmine on plaanis tänava esimese poolaasta sees).
- Iga-aastane menetluste kokkuvõtete ja plaanide koosolek KAPO kõigis regioonides.
- Menetluste juhtimise üldiste küsimustega seotud nõupidamised KKP juhiga ja MKB juhiga, mis on toimunud vastavalt vajadusele jooksvalt.
- Kohtumised PPA juhtkonna ja prefektidega, mis on toimunud vajaduse põhised jooksvalt.
- Poolaasta- ja aastakokkuvõtete tegemine ja analüüs prokuratuuri juhtkonnas.
- Iga-aastane prokuratuuri üldkogude.
- Prokuratuuri tegevuse aastaülevaade Riigikogu põhiseaduskomisjonile.
- Juhtkonna nõupidamisel prokuratuurile aastaeesmärkide seadmine.
- Regulaarsed haldusosakonna juhtide koosolekud tugiteenuste korraldamise osas.
- Regulaarsed valitsusalaülesed kohtumised (personal, finants, kommunikatsioon).
- Regulaarsed kohtumised oluliste prokuratuuri tööd mõjutavate partneritega (RIK, RIT, RKAS jne).

2.3. Milliseid samme on prokuratuuris astunud, et läbivalt organisatsioonis tagada optimaalne töökoormus ja tõhusad kriminaalmenetlused?

Vanemprokurörid peavad jooksvalt ülevaadet olulistest menetlustest, regulaarselt jälgitakse järelevalveosakonnast tulevat tagasisidet (st nii seda, mis tuleneb järelevalveosakonna enda regulaarsest tegevusest, kui ka seda, mis lähtub kaebuste lahendamisel tehtud määrustest), samuti analüüsitakse kohtust kokkuleppe- ja lühimenetluses kriminaalasjade tagastamise ning õigeksmõistmiste põhjuseid. Need tagasisidestatakse kas vahetult prokuröridele või suurema probleemi korral laiemalt. Kuna õigeksmõistvaid otsuseid on pigem vähe, siis nende pealt üldistuste tegemine on keeruline ning üldist praktikat muutvaid juhtnööre pigem ei anta.

Keerulistes ja spetsiifilistes küsimustes toimuvad vajadusel kaasuse arutelud otsese juhiga või teiste kaasatud kolleegidega. Vajadusel määratakse asja menetlema kaks prokuröri, eriti keerukate juhtumite puhul kaasatakse ka erikonsultant.

Riigiprokuratuuri süüdistusosakond jagati kaheks, sest osakond kasvaks liiga suureks ja selles kaetavate teemade ring muutus ühe juhi jaoks liiga mahukaks. Uue ringkonna loomisega paralleelselt loodi oluliste majandus- ja korruptsioonikuritegude menetlemiseks eraldi osakond ka Riigiprokuratuuris. Koormuse jagamiseks on juurde loodud riigiprokuröride ametikohti. Praeguse peaprokuröri ametiaja jooksul on prokuröride üldarv kasvanud 191-lt 195-ni. Prokuratuuris on tehtud põhimõtteline muutus ka selles osas, et püütakse kõik prokuröride ametikohad täita, mitte hoida täitmata ametikohti (varem ca 5 abiprokuröri kohta hoiti vakantsena).

Prokurörid nimetab ametisse riigi peaprokurör prokuröride konkursikomisjoni ettepanekul. Konkreetse prokuröri tulevane juht komisjoni töös ei osale ja sisendit valikul anda ei saa, st vanem- või juhtival prokuröril ei ole võimalik oma meeskonda ise värvata. Teiste organisatsioonide tavapärase praktika on kaasata vahetu juht ka valiku protsessi.

Prokuratuuris on praeguse peaprokuröri ametiajal juurde loodud erinevaid konsultantide ametikohti (finantsteemade erikonsultandid, alaealiste õigusrikkujate erikonsultandid, noorte täiskasvanute kriminaalmenetluste erikonsultandid, suurendatud on tavakonsultantide arvu). Samuti on mitmeid tugiteenistujate töökohti (autojuhid, arhivaar) ümber kujundatud prokuratuuri sisutööd tegevateks töökohtadeks.

Prokuratuuri isikkoosseis kasvas 296-lt teenistujalt 320-le, üldarvu sisse mahuvad ka 6 teenistukohta EPPO-s. Eestiseselt on prokuratuuri teenistuskohade arv 2020–2024 kasvanud 18 töö- või ametikoha võrra (6%). Osad loodud teenistuskohad on tähtajalised (noorte täiskasvanute konsultantide projekt, USA atašee). Kriminaalpoliitiliste prioriteetide muutumisel võib tekkida vajadus suurendada prokuröride ja erikonsultantide arvu. Üldjoontes ei ole riigiprokuratuuril kavas struktuuri senisega võrreldes suurendada.

Töökoormuse erinevustest faktipõhise pildi loomiseks viidi 2021. aastal prokuratuuris läbi organisatsiooni uuring ühes tööaja kaardistusega (lühiajaline ja projektipõhine), mis andis informatsiooni kohtadest, kus saaks efektiivsust tõsta. Uuringu tulemusel töötati prokuratuuris välja tööaja kaardistamise püsiv lahendus, mis käivitatakse 2024. aasta jaanuarist ja mille abil kujuneb juhtidel senisest selgem arusaam erinevate prokuröride koormusest ning sellest, milliste tööülesannetega tööaeg tegelikult täitub. Samas tajutakse tööaja kaardistamist täiendava tööülesandena, mille lõppeesmärk ei ole selge.

2023. aasta märtsis kehtestas peaprokurör juhise kriminaalmenetluste prioriseerimise kohta ning sellega seoses sõlmiti koostöökokkulepe PPA-ga. Juhise üks eesmärke on see, et piiratud ressursside tingimustes tegeletakse esimeses järjekorras kaalukamate kriminaalasjade uurimisega, aga samuti koormuse optimaalne jagamine masskuritegevuse ja raske kuritegevuse vahel. Oluliste kuritegevuse vastaste prioriteetide teemal koostatakse kord aastas mõjuanalüüsid, milles esitatakse prokuratuuri üksustele üldistatud järeldusi kuritegevuse vastaste prioriteetide täitmisest ning suunistest kõnealustel teemadel ühtse menetluspraktika kujundamiseks.

Intervjuudes toodi välja nii juhtimistalentide programmi kui ka nn värbamisgrupi käivitamine. Samas ei tulnud kummagi tegevuse puhul välja täpsemat ajaraami ja eesmärgistatust, kuigi see võib olla tingitud sellest, et tegemist on üsna algusjärgus ettevõtmistega. Mõlemad on olulised ja organisatsiooni jätkusuutlikkust toetavad tegevused, mis võiksid kasu saada justiitsministeeriumi haldusala personalijuhtide võrgustikust.

2.4. Kuidas on tagatud juhtiv- ja vanemprokuröride juhtimisoskuste kvaliteedi tõstmise?

Viimastel aastatel on suurenenud juhtkonna avatus juhtimiskompetentside arendamiseks kogu organisatsioonis, mh kaardistatakse juhpotentsiaali arenguvestlustel. Prokurörid osalevad erinevatel juhtimiskoolitustel ja –programmides (näiteks Kesta, Newton jt). Lisaks on võimalik osaleda erinevatel välisriikides toimuvatel koolitustel. 2023. aastal on plaanis prokuratuuris käivitada juhtide järelkasvu programm, mille eesmärk on vanem- ja juhtivprokuröre nende ametiks paremini ette valmistada. Programm on alles arengufaasis, mistõttu on selle tulemuslikkust vara hinnata.

Edasist tähelepanu väärib prokuröride karjäärisüsteem. Prokuratuuris toimub värbamine kahel moel: 1) läbi konkursside või 2) vahetu juhi tehtud sihitud otsepakkumisega.¹ Edutamine kõrgematele ametikohtadele (juhtivprokurörid) toimub peaprokuröri ettepanekul. Kõik intervjueeritavad nimetati oma juhtivale ametikohale peaprokuröri personaalselt tehtud ettepaneku alusel.² Millistel kaalutlustel või analüüsidel tuginevalt peeti just seda konkreetset inimest parimaks kandidaadiks, jäi selgusetuks. Nagu mitmetes organisatsioonides tavapärase, on otsese juhi ettepanek prokuratuuri siseselt karjääri edenemise aluseks ning usutakse, et peaprokuröri on õigus valida oma meeskond. Selles ei ole iseenesest mitte midagi kummalist, et organisatsioonis talente märgatakse ning tunnustatakse. Samas võib konkursi korraldamise praktika puudumise tõttu jääda kasutamata teiste organisatsiooniliikmete potentsiaal ja sellest võib johtuda rahulolematuse. Avalikus teenistuses kohasem praktika on anda kõikidele teenistujatele võimalus oma kandidatuuri üles seadmiseks konkursi kaudu. Ka vanemprokuröride osas võiks kaaluda konkreetse ametiaja seadmist, et soodustada ametkonna sisest karjäärisüsteemi.

2.5. Millised mehhanismid on prokuratuuris kasutusel, mis aitavad organisatsioonil õppida ettetulnud kitsaskohtadest ja vigadest?

Juhtumite edenemise hindamine toimub asja menetleva prokuröri ning tema vahetu juhi osalusel jooksvalt. Õigeksmõistvaid otsuseid analüüsitakse alati vahetu juhiga, ringkonnas ning juhtkonnas.

Riigiprokuratuuri järelevalveosakond lahendab prokuröride tegevuse kohta laekunud kaebuseid ning koostab juhtkonnale ülevaateid menetluste edenemise osas. Lisaks on nende ülesandeks analüüsida jälitustegevust, oportuuniteetide kohaldamist, sideandmete kogumist, prokuröride tööd konkreetsetel üldmenetlustes ja pilootprojektina prokuröride tööd tervikuna osakonna põhiselt. Analüüsise kokkuvõtted avalikustatakse ja neist tehakse järeldused konkreetsete prokuröridega seoses, vajadusel tööpraktika kujundamiseks üldisemalt.

Kord kuus toimuvatel õigusnõupidamistel käsitletakse menetluste käigus tõusetunud erinevaid praktilisi probleeme, st prokuröridel ja ka uurimisasutustel on võimalik oma küsimus õigusnõupidamisel arutamiseks esitada. Arutelul osalevad peaprokurör, järelevalveosakonna esindajad, mõned riigi- ja ringkonnaprokurörid. Õigusnõupidamiste järeldused tehakse prokuratuuri siseveebis kõigile kättesaadavaks, võimaldades kujundada parimat praktikat ja õppida organisatsioonina. Uued töötajad suunatakse nende kokkuvõtetega tutvuma. Samuti tehakse temaatilisi koosolekuid praktika ühtlustamiseks.

¹ Prokuratuuriseaduse § 18 lg 3 sätestab, et avaliku konkursita võib ametisse nimetada riigi peaprokuröri, juhtiva riigiprokuröri, riigiprokuröri, juhtivprokuröri ning vanemprokuröri, samas kui sama paragrahvi lõige 1 sätestab, et eriasjade prokurör, ringkonnaprokurör ning abiprokurör nimetatakse ametisse avaliku konkursi alusel.

² Mitte kõiki intervjueeritavaid prokuröre pole oma ametikohale nimetatud praeguse peaprokuröri esildise alusel, vaid juba eelmise peaprokuröri ametiajal.

2.6. Mis laadi kaebusi on prokuratuurile esitatud vaadeldaval perioodil ja milliseid muudatusi on prokuratuuri töökorralduses neist lähtuvalt ellu viidud?

Prokuröride tegevuse peale laekuvate kaebuste sisu terviklikku ülevaadet prokuratuuris ei ole. Teada on järelevalve osakonna kaebuste lahendamise maht, mis jääb ca 600 juhtumi piiresse aastas, millest 300 on kriminaalmenetluse mittealustamiste peale, ca 200 kriminaalmenetluse lõpetamiste peale ja ca 100 uurimiskaebemenetluses. 10 aastat tagasi tehti prokuratuurile ca 1000 kaebust aastas ja osakonnas oli poole vähem töötajaid, st 6. Umbes 20% kaebustest rahuldatakse. Kohtusse kaevatakse prokuratuuri peale keskmiselt 170–190 korda aastas. Samal ajal on järelevalveosakonna profiil ja ülesanded täienenud, nt PRIS-i arendamine või alaealiste ja noorte täiskasvanute kriminaalmenetluste kureerimine.

Peaprokurör ja juhtivprokurörid lahendavad ka teenistusliku järelevalvega seotud kaebusi, kuid neid on vähe. Enamus neist pöördumistest on seotud kindla prokuröri konkreetse menetluses, reeglina saabub kaebus pärast jõustunud lahendit. Konkreetsete menetluste kohta tehtud kaebuste mõju tööpraktika arendamisele ei ole tajutav, samas vajadusel tehakse asjakohaseid täpsustusi erinevates prokuratuuri juhistes.

2.7. Millised juhtimis- ja kontrolliahelad on prokuratuuris kasutusel, mis võimaldavad hinnata menetlusotsuste otstarbekust ja riigi ressursside otstarbekat kasutamist?

Erinevates olukordades otsuste langetamiseks on olemas teenistusesisesed juhised, mis kinnitatud ametis oleva peaprokuröri poolt. Menetlusotsuste otstarbekust aitavad tagada riigi peaprokuröri 8.03.2023 nr RP-1-2/23/1 menetlusprioriteetide juhise ja peaprokuröri käskkiri „Kuritegevuse vastaste prioriteetide aruandlus“. Need on ka prokuratuuri üksuste juhtidele aluseks menetluslike eesmärkide seadmiseks ning menetluslike kokkulepete sõlmimiseks uurimisasutustega. Prokuratuuri osakondade juhised kontrollivad regulaarselt kohtueelsete menetluste prioriseerimist ning peaprokuröri 8.03.2023 juhise täitmist. Järelevalveosakond annab prokuratuuri juhtkonnale kahel korral aastas ülevaate kuritegevuse vastaste prioriteetide aruandlusest ja kohtueelse menetluse prioriteetide juhise täitmisest.

Otstarbekust aitavad tagada ka riigi peaprokuröri „Oportuniteedijuhise“ (kehtiv alates 21.03.2022), milles on sätestatud põhimõtted kriminaalmenetluste lõpetamiseks otstarbekuse kaalutlusel, ja peaprokuröri juhise „Jälitustegevuse järelevalve 2020 (muudetud 15.02.2024)“, mis on aluseks ühtse menetluspraktika kujundamiseks jälitustoimingute läbiviimisel.

Kuigi asjade menetlemisel on prokuröriil suur otsustusõigus ja –vabadus, on ühtse, ressursse säästva menetluspraktika kujundamiseks sõlmitud kokkuleppeid menetluste lihtsustamiseks ja praktika ühtlustamiseks, nt valdkonnapõhistel ümarlaudadel või riigiprokuratuuri regulaarsetel õigusnõupidamistel. Kohtumenetluse perspektiivi hindamiseks on võimalus kaasata teisi, kuid see ei ole kohustuslik. Samas märgiti, et kohtuotsuse vaidlustamine kassatsioonimenetluses kooskõlastatakse ringkonnaprokuratuurides vahetu juhi ja ringkonna juhtivprokuröri, kes vajadusel informeerib sellest peaprokuröri. Riigikohtu varasema seisukohaga vastuolus olevates küsimustes kooskõlastatakse kassatsioonimenetluses esitatavad seisukohad ka Riigiprokuratuuriga.

Prokuratuuri eri tasandite juhtidel on juurdepääs erinevatele andmekogudele, mille kaudu saab reaajas vahetult ülevaate iga üksiku prokuröri menetluses olevatest kriminaalmenetlustest, nende hetkeseisust, menetluse raames läbiviidud menetlustoimingutest ning suunata sel viisil saadud info abil prokuröride tööd.

Uuritud materjalist ei tulnud välja, et prokuratuuris oleks üle organisatsiooni ühtne poliitika, kuidas oodatavalt kõrge avalikkuse huviga või keskmisest suurema vaidlusvõimekusega kahtlustatavatega kriminaalasjades täiendavalt veenduda olulisemate menetlustoimingute või otsustuste põhjendatuses

ja õiguspärasuses. Menetlusvaliteedi küsimustega tegeleb järelevalveosakond, seda nii kaebuste menetlemise teel kui ka plaanilise kvaliteedikontrolli kaudu, vt lähemalt punktid 2.1, 2.3 ja 2.9.

2.8. Kui palju kriminaalmenetlusi on hetkel prokuratuuris, mille kestus on üle kolme aasta, üle kahe aasta, üle ühe aasta?

18.03.2024 seisuga on riigiprokuratuuri andmetel prokuratuuris 2338 kriminaalmenetlust, mis jagunevad järgnevalt:

- Üle 3 aasta – st menetlused, mis on alustatud 17.03.2021 ja varem: 119;
- Üle 2 aasta – st menetlused, mis on alustatud 18.03.2021 kuni 17.03.2022: 167;
- Üle 1 aasta – st menetlused, mis on alustatud 18.03.2022 kuni 17.03.2023: 518.

Menetlustest ca 25% on prioriteediga A, 36% prioriteediga B ning 30% prioriteediga C. Ca 9% juhtudest ei ole prioriteetsust määratud.

2.9. Milline on järelevalvemehhanism, mille abil pikale veninud kriminaalmenetlustel silma peal hoitakse?

Esmane järelevalve kriminaalmenetluste edenemise osas toimub prokuröridel oma vahetu juhiga. Riigiprokuratuuri järelevalveosakond teeb samuti regulaarseid ülevaateid juhtkonnale arutamiseks. Järelevalveosakond lahendab ka prokuröride peale esitatud kaebuseid, selleks analüüsitakse kogu kõnealust kriminaalmenetlust ning edastatakse tähelepanekud menetlevale prokuröridele ja tema juhile. Ringkondades hoiavad vanemprokurörid pidevalt ka üle 4 kuu prokuratuuris olnud asjadel silma peal. Konkreetsetes menetlustes on kõrgemal seisval prokuröridel õigus omal algatusel tühistada talle alluva prokuröri menetluslikke otsuseid. Menetluste pikkust mõjutavad lisaks prokuratuuri tööle ka uurimisasutuste ressursid ja võimekus.

2.10. Milline on kriminaalmenetluste lahendamisjõudlus erinevates ringkondades?

Täpseid andmeid lahendamisjõudluse kohta erinevates ringkondades igal ajahetkel koondina olemas ei ole. Arendamisel on andmepõhised juhtimislauad, mis võimaldaksid igal juhul saada ülevaade nii oma ringkonna prokuröride lahendamisjõudluse kohta kui ka prokuratuuris tervikuna. Küll aga tehakse iga-aastaselt ülevaade kriminaalmenetluste lahendamise jõudlusest, viimane neid „Prokuratuuri tegevus 2023. aastal.“

2023. aastal lahendati prokuratuuris 74% kuritegudest 4 kuuga, osakaal on püsinud sarnane viimased kolm aastat ja seda saab üldiselt lugeda heaks jõudluseks. Mõnevõrra madalam on see olnud Põhja Ringkonnaprokuratuuris (64%) ja Riigiprokuratuuris (48%). Põhja Ringkonnaprokuratuuri puhul mõjutab seda osakaalu raske majanduskuritegevus, mille puhul on reeglina keskmine menetluse aeg pikem, sest tõendite kogumine eeldab mahukaid toiminguid. Sama kehtib ka Riigiprokuratuuri puhul, kus menetlused on oma loomult keerukamad ja mahukamad.

Vaadates menetlusjõudlust kriminaalmenetluste jäägi vähendamise osas, siis saab välja tuua, et Viru Ringkonnaprokuratuuris on jääk vähenenud 26%, nii Lõuna kui ka Lääne Ringkonnaprokuratuuris on langus 15 %. Sama ajal on kriminaalmenetluste jääk Põhja Ringkonnaprokuratuuris kasvanud 18% ja Riigiprokuratuuris 24%. Riigiprokuratuuri osas on ilmseks mõjutajaks menetluste hulga kasv 2023. aastal. Põhja Ringkonnaprokuratuuri osas on menetluste jäägi mahu suurenemine tingitud eelkõige liiklussüütegudest. Menetluste jäägi vähendamine on Põhja Ringkonnaprokuratuuri tegevusfookuseks käesoleval aastal.

Kriminaalajade lahendamise jõudlus on paljuski sõltuv partnerasutuste võimekusest. Murekohana toodi välja uurijate liiga tihe vahetumine ja sellest tingitud viivitused menetluses, halvemal juhul kannatab seetõttu ka uurimiskvaliteet.

Põhja ja Viru ringkondades toodi kõige teravamalt esile töökoormuse ja prokuröride vahetumisega seotud probleeme, mis mõjutavad lahendamise jõudlust, nt uue prokuröri sisseelamise tõttu. Viru ringkonnas rõhutati vajadust palgaerisusteks, et värvata piirkonda prokuröre. Samuti toodi esile prokuröride vähest huvi spetsialiseeruda majandus- ja korrupsiooniasjadele.

2.11. Kuivõrd on riigi peaprokuröri 8.03.2023 nr RP-1-2/23/1 menetlusprioriteetide juhis aidanud tõsta prokuratuuri tõhusust ja tulemuslikkust?

Menetlusprioriteetide juhis on vajalikuks teenäitajaks mitte üksnes prokuratuurile, vaid prokuratuuri kinnitusele eelkõige ülekoormatud ja ebapiisavate ressurssidega uurimisasutustele. Prioriseerimise juhis peab vältima olukorda, kus uurijad tegelevad vaid ühiskonna seisukohast ebaoluliste, kuid menetluslikult lihtsate asjadega, samas kui olulisemad ja keerukamad asjad jäetakse seisma.

Praeguseks ajaks ei ole veel prioriseerimise juhi üle riigi ühetaoliselt rakendunud ning ei ole ka üheselt selge, kuidas mõõta prioriseerimise juhisest saadavat tulemuslikkuse ja efektiivsuse muutumist. Juhise rakendamine erinevates piirkondades sõltub kohapealsest koostööst ja prioriteetidest.

Kohati on ilmnenu, et prioriseerimisele viidates jäetakse lõpuni viimata kohtueelne menetlus ka asjades, kus kahtlustatav on teada nii uurimisasutusele kui kannatanule, kuid viidates kriminaalaja madalale prioriteetsusele seda ei menetleta. On kaheldav, kas sellise rakendamispraktikaga saavutatakse ühiskonna vaates prokuratuurile ja uurimisasutusele seatud ootused.

2.12. Millised tööprotsessid on ellu kutsutud, et tagada prokuratuuri tõhus ja tulemuslik töö eriti keerulistes juhtumites?

Suurte ja keerukate juhtumite puhul on hakatud kasutama nn tiimitöö võimalust, st menetluste juhtimisse kaasatakse kaks või enam prokuröri, samuti konsultante või erikonsultante. Sel viisil ennetatakse menetluste venimist, sest prokuröri lahkumisel ei ole vaja menetlust üle anda täiesti uuele inimesele, kes peaks end hakkama asjaga kurssi viima. Samuti peaks selline töökorraldus ennetama prokuröride läbipõlemist, mida suure avalikkuse tähelepanu all olevates juhtumites on juhtunud. Hetkel on selline töökorraldus laiemalt juurutamisel ja riigiprokuratuuris juba ka mitmete suurte kriminaalajade puhul soovitud sujuvat menetlusjärglust taganud. Meeskonnana töötamise printsiibi laiem rakendamine on tervitatav.

Keeruliste menetluste toetamiseks, milleks enamasti on majandus- või korrupsioonimenetlused, viidi läbi kaks strateegilist sammu: menetluste prioriseerimine peaprokuröri juhise järgi ja struktuurimuudatus, mille kohaselt loodi eraldi majandus- ja korrupsioonikuritegude ringkonnaprokuratuur ning Riigiprokuratuuris eraldi süüdistusosakond vastavate kuritegude menetlemiseks. Eesmärk on toetada kompetentsikeskuse tekkimist ja meeskondade moodustamise võimalikkust, mis ühe meetmena võib aidata vältida prokuröride läbipõlemist.

Menetlus kvaliteedi hoidmiseks tehakse regulaarselt õigusnõupidamisi, kus on võimalik enne menetlusotsuste tegemist kolleegidega õigusküsimustes nõu pidada. Aruteludesse on kaasatud ka Riigiprokuratuur, sh järelevalve osakond. Nõupidamiste järeldused pannakse kirja ja tehakse siseveebis kõigile kättesaadavaks. See on ka koht, kust värsked töötajad saavad teiste kogemustest hõlpsasti õppida.

Intervjuudes toodi sageli esile prokuröride läbipõlemise riski, mis on tingitud nii töökoormusest, pingelisest menetlusest kui suurest avalikkuse tähelepanust. Prokuratuuris on kasutusel võimalus

saada psühholoogilist nõustamist. Kuivõrd probleemi tajutakse olulisena ning seda peetakse mingil määral tööga kaasnevaks nähtuseks, siis on tervitatav organisatsiooni suurenenud tähelepanu läbipõlemise märkamisele ja sellele reageerimisele. Arendamist vajab läbipõlemise ennetamine ja riskide varajane maandamine.

2.13. Milliseid muudatusi on ellu kutsunud prokuratuuris 2023. aastal läbi viidud rahulolu-uuringus toodud järeldustest lähtuvalt?

Ringkondades on algatatud ideekorje rahulolu-uuringus välja toodud kitsaskohtade lahendamiseks ning need tulevad arutlusele maikuus toimival laiendatud juhtkonna koosolekul. Eesmärgiks on seatud, et ettepanekud oleksid praktilised ja nendele järgneks konkreetne tegevuskava ja kokkulepped elluviimise hindamise kohta.

Lisaks rahulolu-uuringule on prokuratuuri tööle tagasisidet antud lahkumisintervjuudes. Nendes välja toodud suurimad probleemid on: uue inimese sisseelamisprotsess ei ole korrapärane või läbimõeldud, aga selleks võiks olla konkreetne kava. Tööle asumise kohta kasutati väljendit „upu või uju“. Lahkunud inimesed nentisid, et ootused tööle ja teistele meeskonna liikmetele jäid segaseks. Meeskonda sulandumist raskendas see, kui meeskond oli erinevates piirkondades laiali. Välja toodi ka seda, et tagasiside tööülesannete täitmise kohta oli vähene.

Mure, mida toodi välja nii lahkumisintervjuudes kui ka kõigis teenistusliku järelevalve raames tehtud vestlustes, oli prokuröride väga suur töökoormus.³ Samas seda läbivalt ühetaoliselt hinnata ei osata. Nenditakse, et kuna kriminaalasjad on erinevad, siis ühtset lähenemist on keeruline juurutada.

2.14. Milline on olnud riigi peaprokuröri sise- ja välislähetustes viibimise mõju prokuratuuri tööle?

Vaadeldaval perioodil oli riigi peaprokurör 20 välislähetusel. Lähetuste kestus oli kokku 76 tööpäeva. Rahvusvahelisse kriminaalkohtusse kandideerimiseks käis peaprokurör üheksal välislähetusel kokku 40 tööpäeval.

Sise- ja välislähetuses viibimise tõttu on peaprokurör jäänud osaliselt nõupidamistest kõrvale, kuid küsitletud prokuröride kinnitusele ei ole lähetused mõjutanud peaprokuröri kättesaadavust organisatsioonile. Peaprokuröri kättesaadavus oli tagatud läbi videokohtumiste ja telefonikõnede. Üldistatult soodustavad prokuratuuri tööruutiinid kaugtöö kasutamist. Samas oli ka arvamusi, et rahvusvahelise kriminaalkohtu kandideerimise protsess mõjutas prokuratuuri struktuurimuudatuse kulgu negatiivselt, sest olulistest kohtades ei olnud peaprokurör alati muutust selgitamas. See omakorda väljendus rahuolu uuringus viidatud muudatuste juhtimise kriitikas.

2.15. Milline on olnud riigi peaprokuröri kõrvaltegevustega tegelemise mõju prokuratuuri tööle?

Intervjuude käigus kõrvaltegevusi probleemkohana välja ei toodud. Pigem nenditi, et sõltumata riigiprokuröri hõivatusest toimib organisatsioon tavarutiinides väga iseseisvalt. Mõõndi, et kandideerimisprotsess rahvusvahelisse kriminaalkohtusse ei aidanud kaasa prokuratuuri struktuurimuudatuste ellu viimisele ning peaprokuröri kommunikatsioon muudatuste vajalikkusest jäi nõrgaks.

³ Vt ka punkti 2.3, kus on juttu tööaja kaardistusest.

Riigi peaprokuröri kõrvaltegevuste pikemaajalist mõju prokuratuuri toimimisele on keeruline hinnata. Samas on peaprokuröri tegevus TÜ õppejõuna prokuratuuri kui organisatsiooni jaoks kasulik, kuivõrd suurendab prokuratuuri nähtavust tööjõuturul.

2.16. Kuidas arvestab riigi peaprokurör iga konkreetse prokuröri töökoormust ja käimasolevaid kriminaalmenetlusi, kui kinnitab nende lähetusi jm töölt eemal viibimisi?

Lähetuste ja töölt eemal viibimise võimaldamise otsustab vahetu juht ning temale järgnevalt juhtivprokurör; peaprokurör lähtub oma otsuses eelnevatest kooskõlastusest.

2.17. Kuidas toetab riigi peaprokurör oma inimeste enesearenguvõimalusi?

Peaprokuröri peetakse organisatsioonis väga kättesaadavaks ning etteheiteid temaga suhtlusele või vähesele tähelepanule oma alluvate osas ei tehtud. Lisaks rutiinsetele koosolekutele toimuvad ka regulaarsed kahepoolsed kohtumised ja vestlused peaprokuröri vahetus alluvuses olevate inimestega.

Rõhku pannakse sellele, et uute töötajate juhendamine oleks väärtustatud, seetõttu on põhjust juhendajatelt oodata intensiivset tööd uute töötajate väljaõpetamisel ja toetamisel. Koormuse jagamiseks nii praktikajuhendamiste kui ka uute töötajate juhendamiste puhul on otsitud ja leitud võimalusi sarnaseid tegevusi koondada ning seeläbi kulutada vähem iga üksiku juhendaja aega ja energiat.

Samuti tuleb ära märkida 2023. aasta alguses prokuratuuris juba varem tegutsenud värbamisgrupi taaskäivitamine. Värbamisgrupis on arutatud tegevusi, mis aitaksid prokuratuuril enda brändi, tööandjana tuntust ja mainet pöörata tulemuseks värbamisel, kuidas toetada prokuratuuri siseselt seda, et asutus end laiapindselt enam tutvustaks ja reklaamiks just tööandjana.

Arenguestlusel saavad teenistujad anda teada oma koolitussoovidest ja karjääriambitsioonidest, sh soovist valdkonda või teenistukohta vahetada. Prokuratuuri koolitusnõukogu kujundab prokuratuuri teenistujate üldisemat arenguplaani mh iga-aastase koolitusprogrammi kaudu. Konkreetsetel koolitusel osalemiseks on vajalik teenistuja otsese juhi nõusolek, kes hindab koolituse tööalast vajalikkust.

3. KOKKUVÕTE

Järelevalvekomisjon ei tuvastanud prokuratuuri juhtimises tähelepanu väärivaid kõrvalekaldeid seaduslikkuse ja otstarbekuse nõudest. Prokuratuur on praegu organisatsioonina läbi tegemas küllaltki suuri muutusi (uue ringkonna loomine ja teenistujate valdkondade vahel ümber jagamine, riigiprokuratuuris uue osakonna loomine), mille eesmärkideks on olemasoleva ressursi täpsem kaardistamine ning seejärel selle ressursi kasutamine, saavutamaks paremaid tulemusi prioriteetseteks kuulutatud valdkondades. Need ja paljud teisedki kaasnevad arendustegevused on käima lükatud just järelevalveperioodi ajal, mistõttu nende tulemuslikkust on praegu veel vara hinnata.

Komisjon tunnustab prokuratuuri selle eest, et on asutatud konkreetseid samme majandus- ja korrupsioonikuritegude valdkonna tugevdamiseks – just neis valdkondades on viimasel ajal ajakirjanduse tähelepanu pälvinud kohtuasjad, kus prokuratuurile on tehtud etteheiteid (sh ka põhjendamatult). Komisjon samuti mõistab, et prokuratuur kriminaalmenetlust toimetades sõltub suuresti uurimisasutuste töö kvaliteedist kohtueelse uurimise läbiviimisel. Seetõttu on uurimisasutuste võimekus või selle puudumine (mida käesoleva raporti koostajad iseseisvalt kuidagi ei ole hinnanud) üheks mõjuteguriks, mida prokuratuuri juhtimine või töö ümberkorraldamine ei saa muuta, kuid mis kriminaalmenetluse käigule ja lõpptulemusele kahtlemata oma pitseri jätab.

Prokuratuuri juhtimisrutiinid on välja kujunenud pikema aja jooksul ning järelevalvekomisjon näeb, et neid pidevalt kohandatakse ja täiendatakse. Samuti on prokuratuur järjest enam pööramas tähelepanu andmepõhisusele juhtimises, mis on komisjoni hinnangul täiesti õige suund. Tõsi – ka selles osas on arendustegevus alles käimas ja olemasolevad riigi infosüsteemid kõiki andmevajadusi veel ei toeta.

Järelevalvekomisjon on prokuratuuriga sama meelt, et mõningad prokuratuuriseaduse muudatused on sellised, mis aitaksid ka prokuratuuri juhtimist oluliselt otstarbekamaks muuta ning mitmed ettepanekud on prokuratuur ministriumile seaduse muutmiseks ka teinud.

4. SOOVITUSED JA ETTEPANEKUD

4.1. Vaadata üle prokuratuuri tegevuse eesmärgistamine.

Prokuratuuri eesmärgid tulenevad kriminaalpoliitika arengusuundadest ja valitsuse kuritegevuse vastastest prioriteetidest. Need seati esimest korda 2005. aastal siseministri ja justiitsministri Laulasmaa kohtumisel. Hiljem on prioriteete mõnevõrra muudetud ning kehtivad prioriteetid kinnitati 04.10.2023.

Kuivõrd prokuratuuri töö tõhusus sõltub palju uurimisasutuste võimekusest, on oluline, et strateegilised suunad ja organisatsioonilised muutused peegelduksid ka politseis ja teistes uurimisasutustes. Esmakordselt on prokuratuur ja PPA ühiselt koostamas nn Laulasmaa prioriteetide tegevuskava, mida edaspidi tuleks regulaarselt uuendada ja mille elluviimist tuleb hinnata.

Prokuratuuriseaduse § 11 lg 1 sätestab, et riigi peaprokurör esitab kord aastas justiitsministrile prokuratuuri tegevuse koondaruande. Samas on see säte praktikas kasutamata, ükski minister pole koondaruannet seni küsinud. Edaspidi peaks justiitsminister seadma selgemad suunised regulaarseks aruandluseks ja seda sagedamini kui kord aastas, et tagada prokuratuuri arengutest regulaarne ja ajakohane ülevaade.

Üheks võtmeküsimuseks on justiitsministeeriumi ja riigiprokuratuuri tihedam strateegiline koostöö kriminaalpoliitiliste prioriteetide seadmisel, elluviimisel ja tulemuslikkuse hindamisel. Seni on justiitsministeerium piirdunud väga üldiste kriminaalpoliitika suunistega ja delegeerinud poliitika praktilise kujundamise ja elluviimise vaikselt prokuratuurile. Selle tulemusena seab asutusele täpsemad eesmärgid riigi peaprokurör. Seetõttu keskendutakse kitsalt menetluste prioriseerimisele ja sellest kinni pidamisele, kohati nende laiemat ühiskondlikku mõju arvestamata. See omakorda viib selleni, et puudub laiem kindlus sellest, et kriminaalpoliitilised eesmärgid saavutatakse, mis omakorda võimendab kriitikat prokuratuuri tegevusele.

4.2. Korrastada prokuratuuri erinevate juhtimistasemete tulemuste hindamise ja muudatuste rakendamise süsteemi.

Puuduvad ühtsed ja süsteemselt hinnatavad rakenduskavad koos konkreetsete vastutajatega praktikas tõusetunud probleemide kõrvaldamiseks ning tulemuslikkuse hindamiseks.

Igale juhtimistasandile on jäetud küllaltki avar tõlgendusruum edukriteeriumitest ning nende saavutamise viisidest. Samuti on ebaselge, kes ja kuidas vastutab, kui teadvustatud probleemide lahendamist ei leita. See omakorda loob olukorra, kus ühelt poolt kõik tegelevad praktika hindamise ja parendamisega väga üldises raamistikus, kuid olukord ei parane või ei ole võimalik seda mõõta.

Selge eesmärgistamise ja eesmärkide saavutamise juhtimise süsteemi loomine koos vajalike rollikirjelduste ja vastutajate määramisega võimaldab muuhulgas liikuda andmepõhise otsustustoe

süsteemi loomise poole, vältides samal ajal aruannete tegemist vaid aruandluse pärast. Näeme hea meelega, et prokuratuur on jooksva andmepõhisuse loomisega juba tegelema asunud.

4.3. Tugevdada andmeanalüüsi, et tõsta juhtimiskvaliteeti.

Ehkki kogu menetlustegevuse keerukust ei ole mõistlik numbritesse tõlkida, on järelevalve käigus selgunud, et erinevate prokuratuuri tööd hinnata võimaldavate andmete kogumine, pidev jälgimine ja selle pinnalt otsuste vastuvõtmine vajaks prokuratuuris arendamist. Näiteks statistikat kaebuse liigiti prokuratuur ei kogu ja dokumendihaldussüsteemis puudub aruannete genereerimise võimekus. Samuti puudub täna selge ja kergesti kättesaadav ülevaade menetlusjõudlusest ja menetluste pikkustest liigiti.

Nii prioriseerimisjuhise kui ka nn viienda ringkonna loomise mõjukuse hindamise meetodika ei ole selge ning kõiki organisatsiooni tõhusaks juhtimiseks vajalikke andmeid ei kogutagi. Prokuratuuri juhtkonna toetamiseks oleks vajalik spetsialist, kes aitaks vajalikke andmeid koguda, süstematiseerida ja analüüsida. Andmeanalüüsi põhjal tuleb tööpraktikat ka muuta.

4.4. Luua tervikpilt prokuratuuri ressursivajadusest talle seadusega seatud ülesannete täitmiseks.

Ühelt poolt mõõndakse suurt töökoormust, samas plaani ametnike arvu suurendada ei ole. Viiakse läbi tööaja kaardistust, mis viitab sellele, et head ülevaadet prokuröride töökoormusest seni ei olnud, kuid kaardistamine on kestnud pea neli kuud, seega üldine pilt hakkab tekkima. Puudub arusaam, kui palju ressursi oleks kõikide menetluste tulemuslikuks lõpuleviimiseks vaja. Puudu on nii ideaalolukorra kirjeldus kui ka arusaam sellest, kui kaugel hetkel organisatsioonina sellest ollakse. Seetõttu ei saa seada konkreetseid sihttasemeid ega hinnata, milline on optimaalne organisatsiooni suurus ja ülesehitus või milliseid ressursse tarvis on.

Komisjon nõustub, et tööaja kaardistus võimaldab saada senisest täpsema ülevaate, milleks kulub prokuratuuri töötajate aeg ja kuidas prokuratuuri tööprotsesse otstarbekamaks kujundada. On väga oluline jõuda lähemale teadmisele, kui palju ühe kriminaalmenetluse läbiviimiseks ressursi kulub.

4.5. Hinnata kriminaalasjade prioriteetsust perioodiliselt üle ja võtta aktiivsesse menetlusse madalama prioriteetsusega menetlused, mille asjaolud on selged.

Kriminaalasjade prioriseerimine on vajalik, ent seda ei saa teha mehaaniliselt. Prioriseerimisjuhise rakendamine ei tohi tekitada ühiskonnas õiguskaitse defitsiiti, turvatunde kadu ega minna vastuollu seaduses sätestatud kriminaalmenetluse kohustuslikkuse põhimõttega.

Teo toimepanija väljaselgitamise perspektiivita menetluste puhul ei tohi osapooli jätta ootele, vaid menetlus tuleb lõpetada, selgitades pooltele, et olemasolevate ressursside juures ei ole perspektiivi kuriteo toimepanijat selgeks teha. Selleks annab võimaluse KrMS § 200-1.

Kui aga toimepanija on teada, ei tohi jätta menetlust soiku ja seadust kohaldamata kuriteo madalale prioriteetsusele tuginedes. Eriti oluline on siinkohal arvestada kannatanute huvidega.

4.6. Peaprokuröri ametisse valiku kriteeriumid ja protsess muuta sarnaseks riigi tippjuhtide valiku korraldusele.

Prokuratuuriseaduse kohaselt sobib peaprokuröri ametisse isik, kes on „kogenud ja tunnustatud jurist.“ Prokuratuuri põhimäärus aga loetleb detailselt riigi peaprokuröri ülesanded prokuratuuri

juhtimisel, mis eeldavad tippjuhi pädevusi. Riigi tippjuhtide konkursi- ja valikukomisjoni rakendatav lähenemine (vt ka <https://tippjuhid.riigikantselei.ee/>) näeb ette kandidaatide tippjuhi ametikohale sobilikkuse igakülgse testimise erinevate ekspertide osalusel. Kehtestatud on ka avaliku teenistuse tippjuhtide kompetentsimudel, mille alusel tippjuhte ka nende edasise karjääri vältel hinnatakse. Peaprokuröri ametisse nimetamine on siiani toimunud ilma konkursita, pigem poliitiliselt üles ehitatud protsessina ning tippjuhi kompetentsidele protsessi käigus tõsiseltvõetavat tähelepanu ei ole seni pööratud.

Võib kaaluda Riigikantselei tippjuhtide valikukomisjoni hinnangu küsimist peaprokuröri kandidaadi vastavusest tippjuhtide kompetentsimudelile.

4.7. Kaaluda prokuratuuri värbamis- ja konkursikorralduse ning karjäärisüsteemi muutmist.

Eduamine kõrgematele ametikohtadele toimub peaprokuröri äranägemisel. Kõik intervjuueeritavad 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. Juhtiva ülesandega prokuröride osas võiks kaaluda ka konkreetse ametiaja seadmist, et soodustada ametkonna sisest karjäärisüsteemi. Sellekohase ettepaneku seaduse muutmiseks on prokuratuur ka ise teinud.

Prokurörid nimetab ametisse riigi peaprokurör prokuröride konkursikomisjoni ettepanekul. Konkreetse prokuröri tulevane juht komisjoni töös ei osale, st vanem- või juhtival prokuröril ei ole võimalik oma meeskonda ise värvata. Tuleks leida võimalus värbamisprotsessis arvestada tulevase vahetu juhi sisendiga. Võimalik, et õigusteadmiste kontroll (eksam) ja värbamisvestlus tuleks üksteisest lahutada. Ka see ettepanek prokuratuuriseadust muuta on justiitsministeeriumile tehtud.

4.8. Panustada enam avalikku kommunikatsiooni.

Prokuratuur täidesaatva võimu osana peab arvestama erinevate menetlusotsuste laiema mõjuga ja olema valmis selgitama otsuste põhjuseid. Intervjuudest jäi kohati mulje, et prokurörid on teinekord võtnud hoiaku, et neil seda ei ole vaja teha ja avalikkuse reaktsioon on ebaoluline. Samas on prokuratuuris välja töötatud ja juhtkonna poolt heaks kiidetud meediaga suhtlemise juhised.

Prokuratuur satub meediasse eelkõige ebaõnnestunud menetluste tõttu ja teenimatult jäävad välja toomata hästi läinud menetlused, prokuröri töö olemus ja tähtsus, prokuratuuri roll ühiskonnas. Kuna mitmetes intervjuudes toodi välja negatiivse ja agressiivse meediatähelepanu mõju ja roll prokuröride läbipõlemise soodustamises, siis on oluline organisatsioonina proaktiivselt kujundada prokuröride positiivset kuvandit avalikus meedias. Meediasuhtluses on vaja riigiprokuratuuri selgemat tuge prokuröride tegevuste selgitamisel, seda konkreetsetest menetlustest sõltumata. Selleks on oluline kujundada prokuröri ja prokuratuuri rolli ja olulisuse avalikku kuvandit.

Meedia põhjustatud pingete leevendamiseks võib kaaluda mõne välisriigi eeskujul vastavate koolituste läbiviimist prokuröride seas, et neid toetada mitte üksi meediasuhtluses, vaid ka sellest tingitud stressiga toimetulekus.

4.9. Panustada läbipõlemise ennetusse.

Prokuröride läbipõlemise ennetamise meetmeid tuleb jätkuvalt rakendada ning edasi arendada, eriti silmas pidades keerukaid ning avalikkuse suure huvi all olevad kriminaalmenetlusi.

Intervjuudelt jäi kõlama, et läbipõlemine on prokuröriameti loomulik osa. See ei tohiks nii olla, mistõttu tuleb kasutada häid praktikaid, mis aitaks läbipõlemise märke varakult ära tunda ja õigeaegselt sekkuda. Osaliselt toob leevendust töökoormuse parem jaotamine inimeste vahel, ent läbipõlemise ennetamine nõuab terviklikku lähenemist, hõlmates nii füüsilist, emotsionaalset kui ka vaimset heaolu. Organisatsiooni vastutusel on luua toetav töökeskkond.

Samamoodi aitavad läbipõlemist ennetada prokuratuuri vaates asjakohased juhised ja regulaarne tagasisidestamine, ka mentorite/ juhendajate kasutamine on end läbipõlemise ennetuses tõestanud. Need praktikad on prokuratuuris ka kasutuses. Oluline on vähendada isolatsiooni ja stressi tunnet, mis prokuröriametiga kaasas võib käia.