

LAURI TABUR
RAIVO SEPP

ÕIGUSKAITSE- JA JUSTIITSREFORMID EESTIS 1991–2019

LAURI TABUR
RAIVO SEPP

ÕIGUSKAITSE- JA JUSTIITSREFORMID EESTIS 1991–2019



Käesolev õiguskaitse- ja justiitsreformide ülevaade on koostatud Sisekaitseakadeemia ja Eesti Idapartnerluse Keskuse ühisprojekti käigus ning suunatud eelkõige idapartnerlusriikidele kogemuste jagamiseks ning nende riikide õigus- ja justiitsüsteemide arengu toetamiseks.

Tellijä: Eesti Idapartnerluse Keskus

Teostaja: Sisekaitseakadeemia

Autorid: Lauri Tabur, Raivo Sepp

Toimetajad: Helina Maasing, Silvia Tänav

Keeletoimetaja: Siiri Soidro

Kujundaja: Jan Garshnek

ISBN 978-9985-67-310-2 (pdf)

Tegevusi toetab Eesti Idapartnerluse Keskus läbi Välisministeeriumi arengu- ja humanitaarabi vahendite.



EESTI IDA-
PARTNERLUSE
KESKUS



Autoriõigus: Sisekaitseakadeemia 2020

www.sisekaitse.ee/kirjastus

SISUKORD

Sissejuhatus	5
1. ÕIGUSKAITSEREFORMID	7
1.1. Politsei	8
Organisatsiooni loomine	8
Inimesed	14
Kaitsepolitsei loomine	16
Infrastruktuur	17
1.2. Piirivalve	19
Organisatsiooni loomine	19
Piirivalvetöötajate koolitamine	24
Infrastruktuur	25
1.3. Kodakondsus ja migratsioon	27
Kodakondsusvaldkonna organisatsiooni loomine	27
Migratsioonivaldkonna organisatsiooni loomine	30
Kodakondsusameti ja migratsiooniameti liitmine	32
Inimesed ja infratruktuur	35
1.4. Politsei- ja Piirivalveamet	36
Organisatsiooni loomine	36
Politseinike ja piirivalvurite ühine karjäärisüsteem	38
IT-teenuse tsentraliseerimine eraldi asutusse	39
Kokkuvõte	40
Etapp I: taasloomine	41
Etapp II: kohandumine	41
Etapp III: optimeerimine	42
Õppetunnid	43
2. JUSTIITSREFORMID	46
2.1. Prokuratuuri areng ja reformid	48
Prokuratuuri ümberkujundamine taasiseseisvumisperioodil	48
Prokuratuuri ajakohastamine aastatel 1997–2004	51

Prokuratuuri areng aastatel 2005–2014	63
Prokuratuuri areng aastatel 2014–2019	66
Kokkuvõte	71
2.2. Eesti kohtu reformid	73
Taasiseseisvunud Eesti kohtusüsteemi ülesehitamise algus	73
Kohtute struktuur	73
Eesti Kohtunike Ühing	75
Kohtunike ametisse nimetamine ja sõltumatuse tagamine	75
Kohtute haldamine	76
Kohtute töökorraldus	79
Kohtu tegevuse tõhustamine IT-lahenduste abil	83
Kokkuvõte	86
Kasutatud kirjandus	87
LISA 1. Maa- ja linnaprokuratuurid ning juhid 1993–1998	94
LISA 2. Maa- ja linnaprokuratuurid ning juhid 1999–2003	95
LISA 3. Ringkonnaprokuratuurid ja juhid 2004–2019	96

SISSEJUHATUS

Eesti õiguskaitse- ja justiitsreformide loogika mõistmiseks tuleb ennekõike tunda seda aega ja olukorda, kus taasiseseisvunud Eesti õiguskaitse- ja justiitsasutused alustasid. 1985. aastal alguse saanud perestroika ja glasnosti valguses hakkasid toimuma uutest tuultest kantud diskussioonid ka korrakaitsestruktuurides. Näiteks avaldati pärast suveräänsusdeklaratsiooni vastuvõtmist 1988. aasta novembris üleriigilises ajalehes Rahva Hää avalikuks aruteluks Eesti õiguskaitse kontseptsioon. Selle oli koostanud ENSV ministrite nõukogu kokku kutsutud komisjon, kuhu kuulusid esindajad kõigist tolleaegsetest õiguskaitseasutustest, samuti linnade ja rajoonide täitevkomiteede esindajad, teadlased ja praktikud. Isemajandava Eesti projekti osana kiideti dokument 1989. aastal ülemnõukogus heaks, mis oli esimene märk sellest, et uusi lähenemisviise hakati otsima ka õiguskaitse-süsteemis. Kontseptsioon nägi muu hulgas ette asutada Eesti NSV siseasjade ministeeriumis politseivalitsus, mis „teostab riigipolitsei juhtimist, koordineerib munitsipaalpolitsei tegevust ning tagab nende koostöö”. Kontseptsiooni järgi pidi riigieelarvest rahastatav riigipolitsei tegutsema kogu Eesti NSV territooriumil ning kohaliku omavalitsuse loodud ja kohalikust eelarvest rahastatav munitsipaalpolitsei valla, alevi, linna või maakonna piires (Arjakas, 2019, p. 101).

Vaatamata suveräänsusdeklaratsiooni vastuvõtmisele 16. novembri 1988. aasta ülemnõukogu istungil ning samal ajal toimuvatele muudele demokraatlikele meelsusavaldustele üle terve riigi (Liikumine Ei Fosforiidile!, mis võitles Eestis fosforiidi kaevandamise vastu; Hirvepargi miiting Molotovi-Ribbentropi pakti avalikustamiseks jms) oli Eesti riigina jätkuvalt *de facto* NSVL liiduvabariik, millele olid Nõukogude keskvõimul oma ootused. 1988. aastal perestroika harjal vastu võetud suveräänsusdeklaratsioon kuulutas küll ühepoolset Eesti seadused ülimuslikuks üleliiduliste aktide ees, kuid sisulise taasiseseisvumiseni 1991. aasta augustis, kui ülemnõukogu võttis NSVL juhtkonnas 1991. aasta putši tulemusena tekkinud segaduste ajal võimalust kasutades vastu otsuse Eesti riiklikust iseseisvusest, jäi veel ligi kolm aastat.

Juba alanud demokraatlikud protsessid kulgesid aga omasoodu. Vahetult pärast ülemnõukogu valimisi 1990. aasta märtsis, kui valimisaktiivsus oli üle 78% ning valimiste tulemusena saavutasid parlamendis enamuse iseseisvusmeelsed (Mõttus ja Saaret, 2013), võttis ENSV ülemnõukogu vastu otsuse nr 180 „Eesti Riiklikust iseseisvusest“ (RT 1991, 25, 312), milles „tunnistatakse Eestis NSV Liidu riigivõimu ebaseaduslikkust selle kehtestamise momendist alates ja kuulutatakse välja Eesti Vabariigi taastamise (*restitutio ad integrum*)”. Samuti kuulutati välja „üleminekuperiood, mis lõpeb Eesti Vabariigi põhiseaduslike riigivõimuorganite moodustamisega”. Kuigi *de facto* veel NSVL osana, alustati selle aktiga Eesti taasiseseisvumise sisulist ettevalmistust. See akt oli ühtlasi signaal riiklikele institutsioonidele, et ees seisavad suured muutused. Millised need muutused on, ei osanud sel ajal tõenäoliselt veel keegi selgelt ette kujutada.

Kui vaadata tagasi nüüdisaja Eesti õiguskaitseasutuste loomise eelkirjeldatud algperioodi, siis võib näha kahesugust arengumustrit. Suur osa õiguskaitse valdkonna organisatsioone alustasid oma tegevust täiesti nullist, otsides algusaastatel intensiivselt kõige õigemad lähenemisviisi nende ette seatud ülesannetele, mis polnud tegelikult esialgu veel ühemõtteliselt sõnastatud. Ühtlasi hakati taas üles ehitama prokuratuuri ja kohtusüsteemi. Lisaks kõigele muule tuli tegeleda ka vajaliku normiloomega kuni tööd reguleerivate seaduste lähtetextide sõnastamiseni välja. Arvestades, et samal ajal toimus väga mitmeid debatte ja arutelusid (lisaks ülemnõukogule ka näiteks 1990. aasta 24. veebruaril valitud Eesti Kongress ning 1989. aasta kevadel alustanud Eesti Kodanike Komitee liikumine, rääkimata Nõukogude keskvõimust, kes pidas Eestit jätkuvalt enda vastutusalaks), olid algselt astunud sammud

tihti vastukäivad ning tekitasid oma tõlgendustes elluvijate vahel pingeid. Üks oli aga selge: domineeris seisukoht, et Nõukogude süsteem on vale ja sellest sooviti kaugeneda.

Enam kui aasta enne ametlikku taasiseseisvumist, 1990. aasta 3. aprillil, seisis ametisse asunud Edgar Savisaare valitsuse programmis: „Valitsus peab vajalikuks moodustada piiriteenistus, rannavalve ja päästeteenistus, kasutades nende koosseisude formeerimisel ka tööteenistuses olevaid Eesti kutsealuseid noori. Loetletud teenistused allutatakse valdavalt Siseministeeriumile. Korraldatakse ümber miilitsateenistus, moodustatakse riigi- ja munitsipaalpolitsei ning asutatakse politseikool. Valitsus korraldab elanikkonna kaitsevalmiduse kujundamist ühiskondlike korrakaitse teenistuste kaasabil.” (Vabariigi Valitsus, 1990a, p. 31) Seega oli teada suund, kuid sinna jõudmiseks vajalikud vahendid kujunesid töö käigus.

Mitmed organisatsioonid, nagu politsei, pidid algusaastatel kulutama palju energiat, et kujundada Nõukogude süsteemilt pärandiks saadud kultuur ja tööprotsessid ümber demokraatlikule riigile kohaseks. Kuigi algusajal polnud tihti selget arusaamist sellest, kuhu tahetakse liikuda, domineeris arusaamine, et varasem on olnud vale ning teha tuleb teistmoodi. Lisaks kerkis veel senise, Nõukogude süsteemi palgatud töötajaskonna lojaalsuse küsimus, mis – nagu me allpool näeme – sundis sageli astuma üsna pretsedendituid personalipoliitilisi samme ning sai õigusliku raamistiku alles 1992. aastal, kui riigikogu võttis vastu Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seaduse. Selle seadusega kohustati muu hulgas paljusid riigivõimu esindajaid andma kirjaliku süümevande, et nad ei ole olnud Eestit okupeerinud riikide julgeolekuorganite või relvajõudude luure või vastuluure teenistuses ega agent ega ole osalenud kodanike jälitamisel ja represseerimisel nende poliitiliste veendumuste, ebalojaalsuse, klassikuuluvuse eest või Eesti Vabariigi riigi- või kaitseteenistuses olemise eest (RT 1992, 26, 350). Süümevande kehtestamisega anti signaal, et riigivalitsemise eest tervikuna hoolitsevad Eesti riigile lojaalsed isikud.

Selleks et mõista õiguskaitsestruktuurides toimuvat, tuleb meeles pidada, et samal ajal alanud demokraatlike protsessidega olid riigis veel ka Nõukogude okupatsiooniväed, kellest viimased lahkusid Eestist alles 1994. aasta augusti lõpus. Ühest küljest täitsid okupatsiooniväed seda rolli, milleks Nõukogude keskvoim oli nad ellu kutsunud – hoida okupeeritav riik oma kontrolli all. Kuid samas täitsid nad ka mitmeid riigi elanikkonna turvalisusega seotud ülesandeid, mille eest Nõukogude riigikorralduse omapäraselt tulenevalt vastutasid sõjaväestatud teenistused (sh elanikkonna kaitse, osaliselt ka tuletõrje ja kinnipidamisasutuste valvamine). Kuna 1994. aasta 26. juulil Eesti ja Venemaa vahel sõlmitud vägede väljaviimise kokkulepe nägi ette ka nende teenistuste Eestist lahkumise, tuli kiirelt leida lahendus elutähtsate rollide täitmiseks olukorras, kus riigil endal puudus suutlikkus neid rolle täies ulatuses täita ning ka asjakohase töötajaskonna ettevalmistamiseks oli aega napilt.

Eelkirjeldatud arvestades on õiguskaitsevaldkonna organisatsioonid järginud erinevaid mustreid, kuid jõudnud sellegipoolest üsna ühetaolise, teenusepõhise lähenemisviisi juurde. Elanikkonnale pakutakse eelkõige seadustes ette nähtud teenuseid, et kontrollida paremini teenuse kvaliteeti ja hinda. Etteruttavalt saab öelda, et üks ühine arengujoon Eesti avaliku sektori kujunemise loos ongi liikumine missioonipõhisest tegevusest, kus oluliseks on idee uuest organisatsioonist, majandusliku tõhususe poole, kus on tähtis saavutada olemasolevate vahenditega parim teenus.

Oma riigi õigus- ja justiitsüsteemi ülesehitamine demokraatlikel alustel oli raske ülesanne. Oli vaja leida riigile parimad ja sobivaimad lahendused. Pärandina saadud nõukogudeaegne süsteem vajas muutmist. Luua tuli tänapäevasele riigile vastav toimimismudel, kuid kogemust nappis. Noor vabanenud riik vajas visiooni ja selgelt püstitatud eesmärki, mille suunas liikuda. Tõukeks sai asjaolu, et Eesti oli taas teel Euroopa riikide perre, et liituda Euroopa Liiduga. Liitumissettevalmistused andsid võimaluse panna paika selgemad tegevussuunad, et meie riigi süsteem vastaks õigusriigi põhimõtetele ja Euroopa Liidu riikide standarditele. Aktiivselt tuli hakata arendama välissuhtlust ning õppida tundma teiste riikide kogemust, et kohandada parimaid praktikaid oma riigi õigussüsteemi väljaehitamiseks.

Alljärgnevalt on Eesti õiguskaitse- ja justiitsreformide temaatikat avatud kronoloogiliselt nelja suurema valdkonna, politsei, piirivalve ning kodakondsuse ja migratsiooni põhjal, mis lõpuks koondusid üheks organisatsiooniks – politsei- ja piirivalveametiks. Lisaks õiguskaitseasutuste arengule käsitletakse justiitsreformide käiku prokuratuuris ja kohtusüsteemis aastatel 1991–2019. Kindlasti ei vaadelda siin kõiki reforme, vaid autorid on teinud valiku lähtudes oma teadmistest ja kogemustest.

LAURI TABUR

1. ÕIGUSKAITSEREFORMID

1.1. POLITSEI

Eesti Politsei oli üks neist taasiseseisvumise käigus taastatud organisatsioonidest, mis reorganiseeriti Nõukogude miilitsast demokraatlikule riigile sobivaks korrakaitseorganisatsiooniks. Kuigi siseministeeriumi valitsemisala, kus miilits ja hiljem politsei tegutses, oli üks esimesi, mille Nõukogude süsteemist lahkumine lepiti siseministri Savisaare ja Bakatini vahel kokku riikidevahelise lepinguga 1990. aasta augustis, ringles mõte oma politsei asutamisest asjaosaliste hulgas juba varem. Selle tunnistuseks on näiteks fakt, et juba 31. mail 1990 ehk kaks nädalat pärast Interrinde korraldatud massimeeleavaldust Tallinnas Toompeal allkirjastas värskelt ametisse nimetatud siseminister Edgar Savisaar korralduse asutada Pärnumaal Paikusel senise alaealiste koloonia põhjal loodud Erikutsekooli nr 35 hoonekompleksis politseikool. Kool asutati Vabariigi Valitsuse määrusega 1990. aasta 5. juunil ehk kolm kuud enne Eesti Politsei loomise aluseks oleva politseiseaduse vastuvõtmist ülemnõukogus sama aasta 20. septembril.

Organisatsiooni loomine

Politseiorganisatsiooni arengut vaadeldes on oluline silmas pidada lähtekohta, et loomise ajal võeti üle Nõukogude miilitsaorganisatsioon, et luua selle põhjal iseseisva riigi politsei. Kuigi õiguskaitseasutuste reformi oli perestroika tuules arutatud juba 1988. aastast, kui üleriigilistes lehtedes avaldati „Eesti õiguskaitse kontseptsioon“, sai sisuline ettevalmistus alguse alles 1990. aastal pärast märtsikuus toimunud ENSV ülemnõukogu valimisi (Arjakas, 2019, p. 101). Kuna valimistel said ülekaaluka võidu iseseisvusmeelsed, algas peagi parlamendis diskussioon omariikluse taastamiseks vajalike reformide üle. Ühe näitena võib tuua pärast valimisi valitsusjuhiks saanud Edgar Savisaare poolt ülemnõukogu istungil 17. aprillil 1990 välja öeldud ootused ametisse nimetatavale uuele siseministrile: „Olev Laanjärve kandidatuuri esitamisega ministri kõrgele ametikohale tahaksime alustada siseministeeriumi süsteemi põhimõttelist reformi, et ka selle institutsiooni töö vastaks senisest märksa enam Eestimaa huvidele.“ (ENSV Ülemnõukogu, 1990) Siinjuures tasub meenutada, et ENSV siseministeeriumi suurima vastutusala moodustas just miilitsavaldkond selle eri vormides, lisaks tuletõrje ja muud küsimused. Ka ametisse asunud siseminister Olev Laanjärv oli vahetult enne ministriks nimetamist töötanud siseministeeriumi 6. osakonna, organiseeritud kuritegevuse vastase üksuse juhina. Niisiis oli tulevase siseministeeriumi reformi põhifookuses miilitsa reformimine politseiks.

See, et riigile lojaalse korrakaitsestruktuuri loomisega enam viivitada ei saa, sai selgeks juba nädalapäevad pärast uue siseministri ametisse astumist. 15. mail 1990 kutsus Eesti iseseisvusvastane liikumine Interrinne oma poolehoidjaid Toompeale ülemnõukogu hoone ette Eesti iseseisvuse vastu meelt avaldama. Meeleavalduse käigus asuti ründama samas hoones asunud Vabariigi Valitsuse tööruume. Hoonet ja selle ümbruses korda valvanud miilitsaüksused kas ei allunud siseministri korraldustele või polnud muul põhjusel suutelised korrariikumist tõkestama, mistõttu oli hoones viibinud valitsusjuht sunnitud raadio vahendusel pöörduma Eesti elanike poole nüüdseks juba legendaarseks saanud üleskutsega „Toompead rünnatakse, ma kordan, Toompead rünnatakse“. Eesti eri paigust mobiliseerunud eestimeelsed jõud jõudsid ruttu Toompeale ning rahva kiirest kogunemisest häiritud iseseisvusvastased olid sunnitud taanduma.

15. mai 1990. aasta õhtul pärast iseseisvusvastaste meeleavaldust Tallinnas Toompeal, kus miilitsaüksused näitasid välja allumatust uuele võimule, allkirjastas siseminister Olev Laanjärv käskkirja nr 73, millega asutas siseministrile otse alluva 205 töötajaga siseministeeriumi eriteenistuse. Viimase ülesandeks sai kaitsta ülemnõukogu ja valitsuse hooneid, tagada ülemnõukogu esimehe ja peaministri julgeolek ning saata välisriikide valitsusdelegatsioonide autokorteeži (Siseminister, 1990a). Tegemist oli uue valitsuse loodud esimese korrakaitseüksusega, mille moodustamine oli kantud samal ajal siseministeeriumis arutlusel oleva politseiseaduse ideest. Politseiseaduse valmistekst esitati ülemnõukogu presiidiumile 21. juunil 1990. Seaduse esimene lugemine toimus ülemnõukogus nädal hiljem, 28. juunil 1990, kui eksperdirühma nimel esines ülemnõukogus Tartu ülikooli professor Eduard Raska, kes selgitas seaduse uut regulatsiooni ja mõisteid, sh sõnade „politsei“ ja „miilits“ päritolu (ENSV Ülemnõukogu, 1990a). Ülemnõukogu aruteludest on näha, et kuigi üldine suundumus politsei moodustamiseks oli enamikule aktsepteeritav, leidis siiski põhimõttelisi eriarvamusi politsei sisuliste ülesannete ja tegevuspõhimõtete osas. Näiteks on aruteludes munitsipaalpolitsei (ehk siis kohalikule omavalitsusele alluva politsei) teemal üsna selge püüdlus vastanduda varasemale rangelt tsentraalsele keskujuhtimisele ja viia inimest abistav politsei kohalikule elanikule lähemale. Kuigi esimesest politseiseadusest jäi munitsipaalpolitsei teema välja, on politsei ja kohaliku võimu temaatika aruteluobjektiks senini. Seda enam, et Eesti õigus võimaldab kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse alusel kohalikul omavalitsusel moodustada korrakaitseüksusi, näiteks Tallinnas nimetatakse seda üldrahvalikult munitsipaalpolitseiks.

1990. aasta 20. septembril ehk vaid kolm kuud pärast eelnõu parlamendile esitamist võttis ülemnõukogu vastu Eesti Vabariigi politseiseaduse, mille § 2 sedastas, et „Politsei on riigivõimu täitevorgan, kes temale pandud ülesannete täitmisel võib Eesti Vabariigi seaduste ja muude normatiivaktidega sätestatud korras ja tingimustel kasutada erivahendeid ja tulirelvi. Riikliku ametina kuulub politsei Eesti Vabariigi siseministri valitsemisalasse“ (RT 1990, 10, 113). Samuti seisab seaduse § 9 politsei esimene üldine struktuur, mille kohaselt „Politsei vabariiklikud bürood on:

- kriminaalpolitsei,
- kaitsepolitsei,
- liikluspolitsei,
- passibüroo,
- teabe- ja analüüsibüroo ning
- politseireserv“.

Seadus jättis politsei ülesannete hulgast välja näiteks sellised miilitsa tegevused nagu elanikkonna arvele võtmine, autode registreerimine ja juhilubade väljastamine.

Kuna oli poliitiline surve kujundada miilitsaorganisatsioonist väga lühikese ajaga iseseisva riigi politsei, allkirjastas siseminister Olev Laanjärv 1990. aasta 2. novembril küllaltki pretsedenditu käskkirja nr 188, millega sisuliselt vallandati kogu miilitsa isikkoosseis 28. veebruaril 1991. Käskkirjast jäid välja kohtuotsuse täitmise amet, tuletõrjeamet, liiklusohutuse amet, politseikool, valvekoondis ja veel mõned üksused, mis ei täitnud igapäevaselt tavapäraseid korrakaitse ülesandeid. (Siseminister, 1990b)

Mõned kuud enne politseiseaduse kehtima hakkamist, 1990. aasta 20. novembril võttis Vabariigi Valitsus vastu määruse nr 236 „Eesti Vabariigi Siseministeeriumi Riikliku Politseiameti moodustamise kohta“, millega moodustati



Politsei uued autod (1994). Foto: Harald Leppikson / Rahvusarhiiv

Eesti Politsei juhtorgan politseiamet (RT 1990, 20, 236). 1990. aasta 23. novembril asutati politseiameti alla 18 politseiprefektuuri ja kinnitati nende tööpiirkonnad. Samuti asutati transpordipolitsei prefektuur, mille ülesanne oli tagada avalik kord avalikus transpordis ja sellega seotud objektidel. Äsja ametisse määratud prefektide eestvedamisel hakati maakondades üle võtma kuni 28. veebruarini 1991 paralleelselt tegutsenud siseasjade osakondade tegevust ja vara. Kuna politsei territoriaalne jaotus ei ühtinud mõnel pool miilitsa senise territoriaalse jaotusega, jäid mitmes prefektuuris veel aastateks lahtiseks üksuste vastutuse geograafilised piirid. Näiteks moodustati Tallinnas senise nelja linnaosa miilitsaosakonna asemel kümme politseijaoskonda, mis pidid uue territoriaalse jaotusega hakkama saama.

Politseiseadus jõustus 1991. aasta 1. märtsil, kui pidid olema lõppenud ettevalmistused üleminekul miilitsast politseiks. Politseiseaduse vastuvõtmisega sai politsei veel tugevama seljataguse, mistõttu asuti kohe moodustama usaldusväärset meeskonda, kes oleks võimeline ette valmistama miilitsast politseiks üleminekut seaduses sätestatud tähtjaks, 1. märtsiks. 1990. aasta 31. oktoobril määras valitsus uue seaduse alusel ametisse esimese politseipeadirektori, kelleks sai siseminister Olev Laanjärve järeltulijana siseministeeriumi 6. osakonda juhtinud Jüri Nurme. Esimese politseijuhi ametisse nimetamise järel, 1990. aasta 5. novembril nimetati ametisse ka esimesed 12 politseiprefekti, kes hakkasid juhtima veel eksisteerivaid (miilitsa) siseasjade osakondi, kuna politseiseadus (RT 1990, 10, 113) hakkas kehtima alles järgmise aasta 1. märtsil.

Politseiameti moodustamise järel, 1991. aasta 1. veebruaril, kinnitas Vabariigi Valitsus määrusega nr 24 Eesti Vabariigi riikliku politseiameti struktuuri (RT 1991, 6, 93), mille kohaselt kuulusid politsei struktuuri:

- Eesti Politseiameti aparaat,
- politseiprefektuurid,
- Transpordipolitsei Prefektuur,
- Eesti Kaitsepolitsei.
- samuti vabariiklikud politseibürood:
 - kriminaalpolitsei büroo;
 - kaitsepolitsei büroo;
 - liikluspolitsei büroo;
 - passibüroo;
 - teabe- ja analüüsibüroo.
- Lisaks veel politseireserv, politseiakadeemia, politseikool, alaealiste büroo, politseikoerte kasvandus, Eesti aadressbüroo ning kriminalistikabüroo.

Üks märkimisväärseid debatte politsei loomise alguses oli tavapolitsei ja kohtueelse uurimise suhete temaatika. Kuna kriminaalmenetlusega seotud kriminaaljälituse ja uurimise juhtimine oli NSVL siseministeeriumi süsteemis tsentraliseeritud kahte eraldiseisvasse kriminaaljälituse- ja uurimisvalitsusse, kujunes ka loodud politseisüsteemis algselt kaks eraldi tööliini: eraldiseisev kriminaaljälitus, mis koondus keskkriminaalpolitseisse, ja kuritegude kohtueelne uurimine, mille tsentraliseerimiseks loodi siseministeeriumi valitsemisalasse Vabariigi Valitsuse 1990. aasta 12. novembri määrusega nr 232 eraldiseisev Eesti Vabariigi Riikliku Kohtueelse Uurimise Amet (RT 1990, 18, 222). Viimasel oli üle-eestiline uurimisbüroode võrgustik ning selle põhimääruses seati ameti põhiülesandeks „tema pädevusse kuuluvate kuritegude igakülgne, täielik ja objektiivne kohtueelne uurimine”. Kuna samal ajal menetles kuritegusid nii Politseiamet, Uurimise Amet kui ka prokuratuur, kellel oli asjakohane seaduslik pädevus, oli alustav kohtueelse uurimise süsteem killustatud. Sellest tulenevad tööjaotuse ja infovahetuse probleemid viisid 1993. aastal politseiseaduse muutmise ja täiendamise seaduse vastuvõtmiseni. Uue seaduse alusel andis Vabariigi Valitsus omakorda 1993. aasta 31. mail määrusega nr 165 siseministrile nõusoleku reorganiseerida Eesti Vabariigi Riiklik Kohtueelse Uurimise Amet Politsei keskuurimisbürooks.

Koos territoriaalse struktuuri moodustamisega käis politseiteenistust reguleeriva normatiivse baasi koostamine. Mõni nädal enne politseiseaduse jõustumist kinnitas Vabariigi Valitsus 12. veebruaril 1991. a määrusega nr 32 politseiseaduses ette nähtud „Politseiteenistuse määrustiku”. Määrustiku kohaselt „jagunevad politseiametnikud noorem-, vanem-, juhtiv- ja kõrgemate ametnike kategooriasse. Politsei nooremametnike ametikohad komplekteeritakse isikutega, kellel on vähemalt keskharidus (erandjuhtudel 9 klassi) ning kes on lõpetanud politseiõppeasutuse nimetatud kategooria ametnike erialal. Politseiametnike muud ametikohad komplekteeritakse isikutega, kellel on politseitöös vajalik keskeri- või kõrgharidus”. Erandina lubati politsei vanemametniku esimesele alamale ametikohale nimetada politseinooremametnik, kellel on keskharidus ja politseitöö praktiline kogemus. Muu hulgas nägi määrustik ette, et politseiametnik annab teenistusse asudes ametivande. Politseiametnikel oli keelatud tegelemine individuaalse tööse tegevusega, osalemine eraettevõtluses või tootmis- ja teeninduskooperatiivi tegevuses. (Vabariigi Valitsus, 1991b)

Uue ideoloogia juurutamine miilitsast politseiks saamisel ei olnud lihtne ega lõppenud politseiseaduse jõustumisega 1991. aasta 1. märtsil. Veel 1993. aasta tões politseipeadirektor Igor Amann kuukirjas Politsei 1992. aastast kokkuvõtteid tehes: „Ebamäärasus töökorralduses, prefektuuridele ootamatult osaks saanud suhteliselt suur iseseisvus, millega kaasnes kohustus ise otsustada ja ise vastutada, politseiameti vähene juhtimiskogemus on viinud politsei sügava usalduskriisini.” (Politseiamet, 1993)

Kuid politsei arendamine pidi rasketele aegadele vaatamata jätkuma. 1994. aasta alguses käis politseiametis koos töögrupp¹, et leida lahendusi, kuidas muuta politseiprefektuuride töö efektiivsemaks. Ei pakutud küll otseselt välja prefektuuride arvu vähendamist, kuid tehti ettepanek nimetada suured prefektuurid (Tallinn, Tartu, Ida-Viru ja Pärnu) baasprefektuurideks, mis osutaksid vajaduse korral oma regioonis väiksematele abi kvalifitseeritud spetsialistide ja moodsamate kriminalistikaliste jm tehniliste vahenditega kuritegude avastamisel ning kiirreageerimisjõududega tõsisemate politseioperatsioonide läbiviimisel. Kuigi töögrupi töö tulemusena prefektuuride arvu vähendada ei hakatud, oli mõte regioonipõhisest juhtimismudelist organisatsioonis idanema pandud ja juba õige pea hakkas see esimesi vilju kandma.

1998. aastal sai siseministriks Olari Taal, kes viis Vabariigi Valitsusse Eesti Politsei arengukava aastateks 1999–2001. Tegemist oli politsei esimese riikliku arengukavaga, mille kiitis heaks valitsus. Arengukava kiideti heaks valitsuse 9. märtsil 1999 istungi protokollilise otsusega nr 10. Erinevaid arengustsenaariumeid kaaluvas arengukavas nähti muu hulgas ette vähendada politseiprefektuuride arvu kuni neljani. Ei mainitud küll ühtegi tärmit, kuid strateegilise sihina oli prefektuuride (arengukava mõistes juhtimisaparaadi) arvukuse vähendamine eesmärgiks seatud. Siin taustal tasub mõista ka keskkonda, kus politsei sel ajal tegutses. Panganduse taustaga Olari Taal oli hästi kursis 1997. aastal maailma majanduses toimuvate ärevate protsessidega ning tõenäosusega, et õige pea saab ka Eesti tunda taasiseseisvumise aja esimest majanduskriisi. Nagu oli eelmainitud arengukavas sõnastatud: „/--/ ei saa välistada, et maailma majanduskeskkonna probleemid süvenevad ja see avaldab kindlasti ka meile olulist mõju.” Samas andsid ärevad ajad maailmamajanduses lisaargumente neile, kes plaanisid struktuurireforme. Vajadus juhtimisstruktuuri kokku tõmmata sai üsna selge põhjenduse.

Uue politseijuhi Harry Tuule ametisse asudes liideti 1997. aasta augustis esimese asjana eraldi tegutsenud Tallinna politseikool ja Tartu politseiõppekeskus Paikuse politseikooliga (kool nimetatakse ümber politseikooliks), reorganiseeriti sõjaväestatud politseiüksus sisekaitse operatiivrügement (SOR) ning selle ajateenijad saadeti edasisse teenistusse piirivalvesse, kaitsevähke või sõjaväestatud päästekompaniidesse. Aasta hiljem, 1998. aasta jaanuaris reorganiseeriti transpordipolitsei ning selle üksused liideti politseiprefektuuridega. Sama aasta suvel reorganiseeriti liikluspolitsei seni eraldiseisnud büroo, mille üksused liideti prefektuuridega. 1998. aasta suvel ühendati seni eraldatud kriminaalpolitsei ja uurimise tööliinid, mille tulemusena liideti 1993. aastal loodud politsei keskuurimisbüroo struktuuriüksused prefektuuridega ning keskkriminaalpolitseiga. Viimati nimetatust sai seeläbi mõni nädal hiljem politseiametile alluv politsei keskasutus.

Suurtest reformidest tingitud segadused ei jäänud kajastumata ka politseinike töödistsipliinis. Ainuüksi 1997. aastal karistati ligi 4500 sel ajal töötanud politseinikust distsiplinaarrikkumiste pärast 654 ametnikku, mis oli ligi 15% kogu politseipersonalist (Politseiamet, 1998b). Kuna distsiplinaarpraktika oli delegeeritud kohalikesse

1 Liikmed: Olavi Vananurm, Karl Kolla, Juhan Kubu, Aleks Uiho, Valeri Lõõnik, lisaks eri etappides teised juhtivad ametnikud.

prefektuuridesse, võib arvata, et olukord oli veel hullem. Tõsisem raputus saabus 1998. aasta 18. märtsil, kui Soome toll vahistas 2,6 kilogrammi kokaiiniga Tallinna kriminaalpolitseinik Raido Taali, kes oli politseis varem küll distsipliinirikikumistega silma jäänud, kuid kuna teda polnud karistatud, töötas ta politseis edasi (Postimees, 1998). Eskaleeruv distsipliiniprobleem viis kaitsepolitseiameti ja politseiameti juhtkonna aruteludeni, kus püüti leida parimat võimalikku organisatsioonilist lahendust efektiivseks distsipliinijärelevalveks. Arutellu kaasati aasta varem Tallinnasse oma esindaja määratud FBI, kes soovitas politseil luua peadirektorile alluva sisekontrolli üksuse. Pärast alternatiivide kaalumist rajatigi peadirektori alluvusse sisekontrolli talitus, mille juhiks nimetati Tallinna endine abiprefekt. See, et talituse juhiks sai sedavõrd kõrge politseiametnik, oli märk teema olulisusest ning andis ka organisatsioonile signaali, et töödistsipliini teema saab politseijuhtide silmis eraldi tähelepanu osaliseks.

1998. aasta kevadel toimus riigikogus aktiivne arutelu politseiteenistuse seaduse vastuvõtmiseks. Arvestades toleaeget keerulist sisepoliitilist olukorda, mida võimendas majanduses toimuv, tekitas teenistusseadus parlamendis üksjagu arutelu. Teenistuskeskonna korrastatuse ja stabiilsuse taotlus oli politseipersonali suure voolavuse taustal (Politseiamet, 1998a, 53) kõigile selge, kuid teenistusseadusega taotleti ka politseinike sotsiaalsete garantiide reguleerimist seaduse tasemel. Nii näiteks on vastu võetud seaduses esimest korda seaduse tasemel ära toodud politseiametnike ametinimetuste loetelu, mille kohaselt kuuluvad politseiametnikud kolme põhigruppi. Kõrgemate politseiametnike grupis on kuus ametiastet, vanemametnike grupis kolm ja nooremametnike grupis üks ametiaste. See pidi tagama politseiametniku ameti suurema stabiilsuse ja karjääri selguse. Kokku on seaduses kümme palgaastet. Seejuures nähti ette, et madalaim palgamäär on 4200 krooni, mida Vabariigi Valitsus, kes palgaastmestiku kehtestas, võis suurendada üks kord aastas. Ehk siis sisuliselt fikseeriti 14. mail 1998 vastu võetud politseiteenistuse seaduse tasemel politseinike ametiastmed ja neile vastav miinimumpalk. Sarnane seadus kehtis politseis kuni politsei, piirivalve ning kodakondsus- ja migratsiooniameti ühendasutuse moodustamiseni 1. jaanuaril 2010, kui uus ühendasutuse tegevust reguleeriv seadus määras ka uued teenistuslikud küsimused.

1999. aasta sügisel, kui siseministriks sai jälle panganduse taustaga Jüri Möis, oli selge, et kiratseva majanduse tingimustes lihtsalt juhtimisstruktuuri kokku tõmbamisest politseiteenistuse seadusega seatud miinimumpalgast tulenevate palkade väljamaksmiseks enam ei piisa ja kõik politseiasutused peavad oma koosseisu realselt kokku tõmbama. Lisaks sai asjaosalistele teatavaks, et riigi eelarvetulu oli osutunud märkimisväärselt väiksemaks kevadel tehtud majandusproгноosist, mis tähendas, et eelarveraha palkadeks lihtsalt ei jätku. Ette nähti 200 politseiametniku koondamine.

Õige pea pärast koondamise otsustamist vahetus siseminister ning 1999. aasta novembris sai siseministriks pedagoogilise taustaga Tarmo Loodus. Uus siseminister pidi võtma poliitilise vastutuse eelkäija välja kuulutatud koondamiste korraldamiseks ning hakkama ka töörahu taastama ja kärbitud organisatsioonile uusi suundi seadma. Uute suundade väljatöötamiseks moodustas siseminister 2000. aasta 5. mail politsei nõukoja (Siseminister, 2000), mille ülesanne oli töötada välja politsei arengusuunad aastani 2006. Nõukoja liikmeiks olid sellised tunnustatud ühiskonnategelased nagu siseministeeriumi asekanstler ja hilisem päästeameti peadirektor Kalev Timberg, siseministeeriumi nõunik ja ettevõtja Jaanus Rahumägi, Tartu linnaapea ja hilisem peaminister Andrus Ansip, Viljandi maavanem Helir-Valdor Seeder, peaministri nõunik ja pangandustegelane Heldur Meerits, riigikogu liige Ivar Tallo ning Eesti Kaubandus-Tööstuskoja juhatuse liige ja hilisem justiitsminister Rein Lang. Sarnast nõukoja formaati kasutasid poliitiliselt tundlike arengute planeerimisel (sh piirivalves ja päästealal) ka mitmed järgnevad siseministrid, et saada plaanidele adekvaatset tagasisidet.

Kuna eelmine Vabariigi Valitsuse heaks kiidetud politsei arengukava aegus 2001. aastal, kiitiski Vabariigi Valitsus 2001. aasta 3. juulil kabineti protokollilise otsusega heaks siseminister Tarmo Looduse esitatud „Politseivaldkonna prioriteetsed arengusuunad aastani 2006“. Dokumendis oli öeldud: „Politsei ühiskondliku rolli määratlemisel saab kuni aastani 2006 esmatähtsaks nelja põhilise eesmärgi saavutamine: 1) Politsei peab kujunema kaasaegseks hästi funktsioneerivaks organisatsiooniks; 2) Politsei peab saama inimese turvalisusele ja abistamisele orienteeritud organisatsiooniks; 3) Politsei peab oma tegevuses muutuma kogukonnakeskseks organisatsiooniks; 4) Politsei peab saama maailmas võrdseks rahvusvaheliseks partneriks võitluses kuritegevuse erinevate vormide vastu.“ Muu hulgas nähti arengusuundades ette juhtimistasandite korrastamist, liigsete juhtimisülilide kaotamist, samuti politsei vabastamist sellistest ülesannetest, mida saavad täita teised organisatsioonid. Seega säilis suundumus

juhtimisstruktuuri optimeerimisele ka uues arengudokumendis, mis sai aluseks mitmele politsei sisemise korras-
tumise protsessile. Nii otsustas Vabariigi Valitsus sama aasta 11. detsembri istungil kiita heaks kuue prefektuuri
moodustamine senise 17 asemel.

Prefektuuride ühendamiseni seekord siiski ei jõutud, kuna valitsus lagunes ja uueks siseministriks saanud Ain
Seppik ei pidanud prefektuuride liitmist otstarbekaks. Küll aga tõi vastne siseminister taas päevakorda politseireservi
moodustamise. Sisekaitse operatiivrügemendi reorganiseerimisega 1997. aasta sügisel oli riigis tekkinud olukord,
kus puudus arvestatav reserv massikorratuste ohjamiseks. Varasemad katsed sellise reservi moodustamiseks ainult
prefektuuride olemasoleva personali põhjal ei olnud andnud oodatud tulemust ning kaitseväge struktuuris sarnase
võimekuse väljaarendamist ei peetud välispoliitiliselt sobivaks. Samas oli Eesti 1995. aastal alustanud Euroopa
Liiduga ja 1999. aastal NATO-ga liitumise protsessi, mille käigus sai üha selgemaks, et massikorratuste ohjamiseks
ja tõrjumiseks vajatakse pidevas valmisolekus struktuuri. Üsna kiiresti selgus asjakohase struktuuri loomiseks vajalik
ressurss ja 2002. aasta 1. märtsil loodigi julgestuspolitsei korrakaitseosakonna struktuuri kiirreageerimistalitus,
rahvakeeli märulipolitsei. Läks vaid mõni nädal, kui veel komplekteerimisjärgus üksus sai esimesed tuleristsed, kui
pidi ohjama Eesti ja Venemaa jalgpallimatšil 27. märtsil 2002 alguse saanud massikaklust.

Prefektuuride ühendamine tuli uuesti päevakorda 2003. aasta aprillis, kui siseministriks sai Margus Leivo, kes
nimetas eelmise politseipeadirektori ametiaja lõppedes uueks politseijuhiks varasema politseiameti kohtueks-
pertiisi ja kriminalistika keskuse juhi Robert Antropovi. Juba üsna pea pärast ametisse nimetamist tutvustasid
minister ja politseijuht 25. juunil maavanematele eelseisvat plaani moodustada senise 17 asemele neli prefektuuri
keskustega Tallinnas, Tartus, Pärnus ja Jõhvis. Sellega oli prefektuuride ühendamise protsess uuesti käima lükatud
ja 21. oktoobril ütles siseminister Margus Leivo eelnõu „Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2010“ esimesel
lugemisel: „2001. aastal kinnitas Vabariigi Valitsus politsei valdkonna prioriteetsed arengusuunad aastani 2006,
milles nähakse ette 17 politseiprefektuuri baasil kuni nelja politseiprefektuuri moodustamist. Politseiprefektuuride
tööpiirkonnad ei pea ilmtingimata täpselt kattuma maakonna piiridega, kuna politsei teenuse kvaliteet sellest
vahetult ei sõltu. Politsei kättesaadavus kohtadel peab olema tagatud politsei- ja konstaablijaoskondade võrgusti-
kuga. Ühiskondlikus plaanis on politseiprefektuuride tööpiirkondade suurendamise eesmärgiks Eesti elanike ja siin
viibivate isikute turvalisema elukeskkonna ja kõrgema elukvaliteedi tagamine. Kliendi perspektiivis on eesmärgiks
politsei kogukonnakesksuse suurendamine.“ (Riigikogu, 2003)

Arvestades, et prefektuuride liitmine oli tekitanud üksjagu väljaütlemisi ja avalikku vastuseisu, otsustas sise-
minister Margus Leivo 13. oktoobril 2003 taaslustada vahepeal varjusurmas olnud politsei nõukoja. Ta uuendas
selle koosseisu ja kutsus selle ka kohe kokku. Juba sama aasta 30. oktoobril võttis Vabariigi Valitsus vastu määruse
nr 272 „Politseiprefektuuride ümberkorraldamine ning nende asukoha ja tööpiirkonna kehtestamine“, millega
korraldati 17 prefektuuri ümber neljaks prefektuuriks alates 1. jaanuarist 2004 (RT I 2003, 69, 468).

Vabariigi Valitsuse pressikonverentsil 30. oktoobril 2003 sõnas siseminister Leivo liitmist iseloomustades, et „üks
kõige suurem eesmärk selle muutuse elluviimisel on suunata politseilisi jõude rohkem politseilisele tööle. Ning
need osad politseis, mis tänasel hetkel küll politsei jõududega tehakse, aga on võimalik teha tsivilistide abiga, ka
niimoodi alates 1. jaanuarist toimuda saavad“ (Vabariigi Valitsus, 2003).

14. novembril võttis Vabariigi Valitsus vastu määruse nr 92 „Politseiameti põhimäärus“, millega muudeti Eesti
Politsei juhtimiskorraldust ja anti nii politseiametile kui ka prefektuuridele senisest oluliselt suurem diskretsiooni-
õiguse oma vastutusala küsimuste otsustamisel. Eelkõige väljendus see peadirektori ja ameti õiguste ja kohustuste
loetelu olulises lühendamises ja sõnastuse üldistamises. Politsei eeskuju järgisid varsti ka piirivalve, kodakondsus- ja
migratsiooniamet, kohtud, prokuratuur ja teised, reformides oma regionaalse struktuuri nelja keskuse põhiseks.

Politsei ümberkorralduste tuules toimusid mitmed reformid ametkondadeüleste tööde jaotuses. Üks suurimaid
oli kohtuekspertiisi ja kriminalistika valdkonnas, kus eraldiseisvad struktuurid töötasid nii justiitsministeeriumi
haldusalas (Eesti kohtuarstlik ekspertiisibüroo) kui ka siseministeeriumi valitsemisalas (kohtuekspertiisi ja krimi-
nalistika keskus). Pärast mitut ametkondadevahelist kohtumist võttis riigikogu 2007. aasta 7. juunil vastu kohtu-
ekspertiisiseaduse muudatuse, mille §-s 30¹ nähti ette politseiameti allasutusena tegutsenud kohtuekspertiisi ja
kriminalistika keskuse tegevuse lõpetamine 1. jaanuaril 2008. Kaks kuud hiljem, 9. augustil võttis Vabariigi Valitsus
vastu korralduse nr 369 „Kohtuekspertiisi ja Kriminalistika Keskuse tegevuse lõpetamine“, millega nähti ette lõpe-

tada siseministeeriumi valitsemisalas oleva kohtuekspertiisi ja kriminalistika keskuse tegevus 31. detsembril 2007 ning anda selle ülesanded, õigused, kohustused, riigivara ja asjaajamine 1. jaanuaril 2008 üle justiitsministeeriumi haldusalas tegutsevale Eesti kohtuarstlikule ekspertiisibüroole. Moodustati komisjon, mida juhtis Eesti kohtuarstliku ekspertiisibüroo direktor Üllar Lanno ning mille liikmed on mõlema liidetava asutuse juhtkonnast, lisaks ka justiits- ja siseministeeriumist. Sama aasta 14. detsembril andis justiitsminister määruse nr 51 „Eesti Kohtuekspertiisi Instituudi põhimäärus”, mille alusel asus uus asutus 1. jaanuaril 2008 justiitsministeeriumi haldusalas tegutsema.

2008. aasta kevadel sai siseministriks riigi endine peaprokurör ning kaitsepolitseiameti pikaajaline juht Jüri Pihl, kellel oli väga hea ülevaade probleemidest, mis siseturvalisuse valdkonda ees ootasid. Seetõttu võttis ta peaaegu kohe pärast ametisse nimetamist ette Eesti avaliku sektori ajaloo suurima reformi, et ühendada politseiamet, piirivalveamet ning kodakondsus- ja migratsiooniamet ühtseks struktuuriks.

Inimesed

Miilitsa lõpuajastul oli siseasjade osakondades ja muudes miilitsaasutustes teenistuses ligi 3300 inimest, politsei suuruseks oli algselt kavandatud 4200 ametikohta (Arjakas, 2019, 114). Tegelik töötajate arv kujunes sellest aga üksjagu suuremaks, ületades aeg-ajalt isegi 5000 piiri. Küsimus sellest, kui palju politseinikke Eestis üldse olema peaks, on senini päevakorral. Esimese politseiseaduse arutamisel ülemnõukogus tõdes ka seaduse koostamist juhtinud professor Eduard Raska, et „politsei koosseisust kusagil 60–75% peaks töötama munitsipaalpolitseis rahva keskel ja 30–25% riigipolitseis. See aga sõltub jälle asjaoludest. Praegu on siin antud ainult politsei ülesehitamise idee, aga mitte konkreetset mahud. Need mahud määratakse valitsuse otsustega” (ENSV Ülemnõukogu, 1990). Seega oli juba politsei taasloomise hetkel arutlusel, et riigipolitsei on vaid osa kogu riigi korrakaitsest ressursist, sealjuures inimeste arvu mõttes väiksem osa.

Kvaliteetse personaliga politsei (vastandudes samal ajal miilitsaga) oli sihiks ka politsei taasloomise perioodil. Nii väljendas siseminister Olev Laanjärv oma ametisse nimetamisel 17. aprillil 1990: „Peaks olema inimlikult mõisteta, mis tähendab öelda vanale kolleegile, kellega oled aastakümneid koos töötanud, et sinu aeg on ümber ja tuleb kõrvale astuda. Aga tean ka seda, et kui Ülemnõukogu mind ametisse kinnitab, siis just niimoodi pean ma real juhtudel toimima. Nii nagu peaminister ütles, on lihtsalt teine valitsus, ja mina ütlen, et on lihtsalt teine aeg.” (ENSV Ülemnõukogu, 1990) Seega oli keske tähtsusega küsimus inimestes, kvaliteetsetes töötajates, kes oleksid võimelised kandma politsei uut missiooni. 1990. aasta 31. mail allkirjastas peaminister Edgar Savisaar korralduse asutada Paikusel politseikool. Selle tulemusena otsustas Vabariigi Valitsus 5. juunil 1990 määrusega nr 116 asutada Eesti Vabariigi siseministeeriumi politseikooli Pärnu maakonnas Paikusel (Eesti taasiseseisvus alles aasta ja kaks kuud hiljem, 20. augustil 1991) (Vabariigi Valitsus, 1990c).

Kuna oli poliitiline surve kujundada miilitsaorganisatsioonist väga lühikese ajaga iseseisva riigi politsei, allkirjastas siseminister Olev Laanjärv 1990. aasta 2. novembril käskkirja nr 188, millega andis käsu teatada allkirja vastu „kõigile Eesti Vabariigi Siseministeeriumi süsteemi miilitsa rea- ja juhtivkoosseisu kuuluvatele isikutele eelseisvast vallandamisest siseasjade organitest hiljemalt 28. veebruarist 1991. a. seoses miilitsastruktuuride likvideerimisega”. Käskkirja alt jäid välja kohtuotsuse täitmise amet, tuletõrjeamet, liiklusohutuse amet, politseikool, valvekoondis ja veel mõned üksused, mis ei täitnud klassikalisi korrakaitse ülesandeid. Sisuliselt vallandati kogu miilitsa isikkoosseis 28. veebruaril 1991. Kõrvalepõikena peab ütlema, et selline pretsedenditu ja julge samm sümpatiseeris päris mitmele tollasele juhile. Näiteks vallandati 1991. aasta 15. juulil ka kõik ligi aasta jooksul tööle



Eesti politseinik talvevormis (1991). Foto: Erik Prozes / Rahvusrhiiv

asunud tolliametnikud ning ametisse nimetatud tolli- ja piirikaitseameti juht Andrus Öövel hakkas isiklikult viima läbi töövestlusi nendega, kes arvati olevat sobilikud tööd jätkama.

Politsei taasasutamise algusaastad olid ka majanduslikus mõttes keerulised. NSVL ja Eesti siseministri vahel 1990. aasta augustis allkirjastatud kokkuleppe kohaselt läks Eesti siseministeeriumi rahastamine alates 1991. aastast üle Eesti riigi eelarvesse ning 1992. aastal võttis Eesti kasutusele oma raha – krooni, mistõttu politseiüksuste (nagu ka kõigi teiste riigiasutuste) rahastamises oli segadust palju. Nii võttis prefektide nõukogu² 1993. aasta 8. oktoobril vastu avaliku pöördumise, mis avaldati ajakirja Politsei novembrinumbris (Politseiamet, 1993-1, 5). Pöördumise sisuks on politseinike madal tasu ja sellest tulenev suur töötajate voolavus. Pärast pöördumise avaldamist kohtus peaminister Mart Laar prefektidega ja kohutumise tulemusena eraldati palgatõusuks 7,4 miljonit krooni. Tasub märkida, et samal ajal oli politseiameti keskaparaadi ja üleriigiliste üksuste töötajate palgad vabastatud üksikisiku tulumaksust – ebavõrdsus, mis pahandas arusaadavalt prefekte.



Eesti Politsei kursandid (1994). Foto: Albert Truuväart / Rahvusarhiiv

Juba mõni aasta pärast Eesti Politsei taasasutamist oli selge, et ainult politsei enda personaliga oli keerulises kriminogeenses olukorras väga keeruline, et mitte öelda võimatu, täita elanike ootusi turvalisele elule. Seepärast tuldi siseministeeriumis toimunud arutelude käigus üsna pea tagasi ühiskondlike korrakaitseinstituutide juurde, mis olid nõukogude ajal teada-tuntud, kuid taasiseseisvumise käigus jäetud kõrvale kui uue ühiskonnakorraga sobimatud. Arutelude tulemusena võttis riigikogu 1994. aasta 20. aprillil vastu abipolitseiniku seaduse. Eelnõu algatati veel samal aastal ühiskondliku politseiniku seaduse nime all, soovides koondada ühte seadusesse kõik senised ühiskondlikud korrakaitsealased initsiatiivid, nagu rahvamalev, ühiskondlik liiklusinspektor. Eelnõu arutelu käigus otsustati keskenduda just politseiniku abistamisele ehk abipolitseinik seoti konkreetse politseinikuga, alustades tema teenistusse võtjast, kelleks on politseiasutuse juht, kuni politseinikuni, kelle juurde abipolitseinik kinnistatakse. Abipolitseiniku korruptsiooni ja võimu kuritarvitamise riski sooviti maandada vastutuse personaliseerimisega. Hirm selle ees, et abipolitseinikud hakkavad oma staatust ja positsiooni kuritarvitama, andis ainest pikkadeks aruteludeks riigikogus, kuid seadus võeti siiski vastu ja on väikeste muudatustega edukalt kehtinud senini (Riigikogu, 1994-1), reguleerides umbes 1000 aktiivse abipolitseiniku tegevust³.

Pikka aega tekitas politseiorganisatsioonis ebakõla politseihariduse killustatus. Kuigi prefektuuride õppekeskused ja koolid olid varem ühendatud kutseharidust andvaks politseikooliks politseiameti haldusalas, tegutses paralleelselt siseministeeriumile otse alluv sisekaitseakadeemia, mille politseikolledž andis lõpetanutele pärast kolmeaastast õpet kõrghariduse. Mitme aasta vältel oli proovitud nende õppeasutuste õppekavasid ja õpiväljundeid ühildada, kuid see ei õnnestunud. Lisaks oli haridus- ja teadusministeerium alustanud hariduse korrastamist, mis väljendus senisest suuremas järelevalves õppeasutuste ja õppekavade sisulise ja vormilise kvaliteedi üle. Kõrgendatud kvaliteediootusest tingituna võttis Vabariigi Valitsus 2004. aasta 25. veebruaril siseministeeriumi initsiatiivil vastu määruse nr 42 „Politseikooli ümberkorraldamine”, mille alusel ühendati 1. septembril 2004 politseikool sisekaitseakadeemia politseikolledžiga (Kubu, 2010, p. 186) ning sisekaitseakadeemiast sai Eesti üks esimesi kõrgkoole, kus õppetöö toimus nii kutseõppe, kõrgharidusõppe kui ka magistriõppe tasemel. Seal said väljaõppe nii tulevased kui ka juba töötavad politseiametnikud. Organisatsiooni vajadusi arvestav õpe oli politseilt oodatavate tehniliste kompetentside kiire arengu tingimustes ainuvõimalik lahendus. Jättes kõrvale politsei tasemekoolituse (baaskoolitus oli algusaastate mõnekuulisest algkursusest arenenud kolmeaastaseks baaskoolituseks) ja vaadates

2 Prefektide nõukogu oli politseiprefektide koostöövorm, milles arutati ja lepiti kokku prefektuuride tööks olulisi teemasid. Hiljem, politseipeadirektor Robert Antropovi ametiajal alates 2006. aastast, kui prefektuurid koondati neljaks regiooniks, asendus prefektide nõukogu politsei juhtgrupiga, kus arutati ja lepiti kokku kogu politsei jaoks olulisi teemasid.

3 www.abipolitseinik.ee andmetel (30.04.2019).

näiteks Eesti politsei täiendkoolituse kavasid aastatel 2010–2013, võib väita, et politseinikke koolitatakse väga spetsiifilistes küsimustes ning suur osa täiendkoolituse vahenditest kulub muutuvate seaduste ja uute infosüsteemide tundmaõppimiseks. Samal ajal on täienduskoolituses üsna tagasihoidlikult esindatud nii juhtide kui ka politseitöö metoodika koolitused. (Suve, 2014, 57)

Kaitsepolitsei loomine

Politsei loomisega on tihedalt seotud luure- ja eriteenistuste loomine, kuna Eesti esimene eriteenistus alustas vastloodud politseiameti struktuuris. 1991. aasta 1. veebruaril moodustati Vabariigi Valitsuse määrusega nr 24 Eesti kaitsepolitsei ja kaitsepolitsei büroo politseiameti struktuuris. Kaitsepolitsei moodustati valdavalt Eesti Vabariigi siseministeeriumi 6. osakonna ja Eesti politseiameti juures asuva kaitsepolitsei büroo Eesti Vabariigi siseministeeriumi 7. osakonna põhjal. Kaitsepolitsei büroo allutati Eesti kaitsepolitseile. (Kaitsepolitsei kodulehekül, n.d.)

Eestis püüdis valitsus 1991. aasta sügisel tekitada oma luure- ja vastuluureteenistust tipp-poliitikute ihukaitseseenistusest, kuid see ebaõnnestus. Alles 1992. aasta septembris valmis ekspertide osalusel ja justiitsminister Märt Raski juhtimisel dokument „Lähtealused Eesti eriteenistuste struktuuri väljaarendamiseks” (Juurvee, 2019, p. 136). Riigi julgeoleku tagamiseks pakuti välja viis vajalikku eriteenistust:

- kaitsepolitsei (sisemine julgeolekuteenistus),
- teabeteenistus (välisluure),
- kaitseväge luureteenistus (sõjaväeluure),
- valitsusside (riiklikult tähtsad kommunikatsioonid) ja
- julgestusteenistus (tipp-poliitikute ihukaitse).

1993. aasta kevadel hakati lähtealuseid ellu viima ja riigikogu võttis 21. aprillil vastu „Eesti Vabariigi politseiseaduse muutmise ja täiendamise seaduse”, millega muudeti politsei ülesehitust (RT I 1993, 20, 355). Muu hulgas nimetati kaitsepolitsei (edaspidi KAPO) keskasutuseks riigi kaitsepolitseiamet siseministeeriumi valitsemisalas. Niisiis sai kaitsepolitseist seaduse jõustudes 6. mail 1993 eraldi amet. Juba 23. juulil 1993 kiitis Vabariigi Valitsus määrusega nr 233 (RT I 1993, 53, 734) heaks riigi kaitsepolitseiameti põhimääruse, mille esimene punkt ütles, et kaitsepolitseiameti „põhiülesanne on Eesti Vabariigi põhiseadusliku korra, territoriaalse terviklikkuse ja riigisaladuste kaitse, vastuluure, võitlus terrorismi ja korruptsiooniga”.

1990. aastate teises pooles, kui kaitsepolitseiameti struktuur oli uutes ülesannetes välja kujunenud, kuulus sinna kuus jälitustööga tegelevat osakonda: kaks keskosakonda ja neli piirkondlikku osakonda – Tallinn, Pärnu, Virumaa ja Lõuna-Eesti (Arjakas, 2019, p. 171).

Kaitsepolitseiameti üks suurimaid politseiliste ülesannete valdkond on moodustamisest alates olnud võitlus korruptsiooniga. Pärast 2000. aastal julgeolekuasutuste seaduse kehtestamist vähenes KAPO roll korruptsioonikuritegudega tegelemisel. KAPO kui julgeolekuasutus ei tegelenud enam niisuguste kuriteoliikide kohtueelse menetlemisega, mis polnud otseselt seotud riikliku julgeoleku küsimustega. KAPO ülesanne oli jätkuvalt tegeleda seaduses loetletud korruptsioonikuritegudega, kui kuriteo on toime pannud Vabariigi President, Riigikogu liige, Vabariigi Valitsuse liige, riigikontrolör, õiguskantsler, kohtunik, prokurör või valitsusasutuse, Riigikogu Kantslei, Vabariigi Presidendi Kantslei, Õiguskantsleri Kantslei, Riigikontrolli või kohtu kõrgem ametnik. Kohalike omavalitsusorganite ametnike korruptsioonikuriteod läksid politsei uurimisalluvusse, mis vähendas olulisel määral kohalike omavalitsuste juhtide korruptsiooni kontrolli all hoidmise võimalust, kuna ilmnes, et politsei ei kasuta sama efektiivseid töömeetodeid nagu kaitsepolitsei. Osaliselt oli see tingitud asjaolust, et kaitsepolitseil oli võimalik keskenduda piiratuma hulga kuritegude lahendamisele, samal ajal kui politsei pidi tegelema suure hulga vägivald-
lakuritegudega. Ka tuleb tõdeda, et kaitsepolitseile eraldas riik paremad vahendid nii varustuse kui ka palgafondi osas. Olukord selgines 2007. aastal, kui kriminaalmenetluse seadustiku § 212 lõigete 1 ja 4 ning Vabariigi Valitsuse

19. juuli 2007. a määruse nr 193 „Politseiameti ja tema hallatavate asutuste ning Kaitsepolitseiameti vaheline uurimisalluvus” alusel viidi kaitsepolitseiameti uurimisalluvusse kuue suurema omavalitsuse (Tallinna, Tartu, Narva, Pärnu, Kohtla-Järve, Jõhvi) juhtide toime pandud korruptsioonikuriteod (MTÜ Korruptsioonivaba Eesti, 2009, p. 18). Nimetatud kriminaalmenetluse seadustiku § 212 sõnastab, et:

- 1) kohtueelset menetlust toimetavad Politsei- ja Piirivalveamet ning Kaitsepolitseiamet;
- 2) Politsei- ja Piirivalveameti ning Kaitsepolitseiameti vahelise uurimisalluvuse kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega;
- 3) prokuratuur võib otstarbekusest lähtudes muuta oma määrusega uurimisalluvust konkreetsetes kriminaalasjas, mistõttu on uurimisalluvuse piire ka pidevalt muudetud vastavalt ühiskonnas toimivatele protsessidele ning menetluslikule vajadusele.

Kuigi Eesti on rahvusvahelises võrdluses pärvinud suhteliselt madala korruptsioonitasemega riigi maine, on politseiorganisatsioon pidevalt otsinud senisest veel tõhusamaid lähenemisviise korruptsioonivastaseks võitluseks. Nii tsentraliseeriti 2012. aasta 1. jaanuaril politsei- ja piirivalveameti korruptsioonivastase võitluse juhtimine mõni kuu varem loodud keskkriminaalpolitsei korruptsioonikuritegude büroo alla. Selle sammuga liideti korruptsioonikuritegude büroo koosseisu sisse Põhja prefektuuri kriminaalbüroo korruptsioonikuritegude talitus ning Lõuna, Lääne ja Ida prefektuuri kriminaalbüroo korruptsioonikuritegude teenistus, suurendades seeläbi spetsialiseerumist ja tõhustades politseisisest koostööd korruptsiooni vastu võitlemisel. Eesti ei loonud korruptsioonivastaseks võitluseks eraldi ametkonda, kuid suutis saavutada märksa paremaid tulemusi kui mitmed teised Ida-Euroopa riigid, jagades korruptsioonisüütegude menetlused julgeolekuasutuse ja politsei vahel ning võttes aluseks mõju riigi julgeolekule laiemalt.

Infrastruktuur

Taasloodud Eesti Politsei materiaalse varustatuse probleemid tekkisid kohe asutamishetkel, kuna lahkumine NSVL siseministeeriumi struktuurist tähendas rahastuse olulist vähenemist. Seetõttu võeti politsei algusaastatel kasutusele miilitsa tehnilised vahendid, neid mugandati ja värviti üle uue identiteediga vastavalt. Samal ajal hakkas politsei saama abi välispartneritelt. Esimesed mõnikümmend lääne sõidukit sai politsei kingituseks Soomest, Rootsist ja Saksamaalt. Tegemist oli küll kasutatud sõidukitega, kuid need aitasid politsei tehnilise baasi arendamisele tublisti kaasa. Esimesed uued politseiautod soetati 1994. aastal Saksamaa abiraha eest. Kui politsei taasloomise algusaastatel oli sõidukeid 1300 ringis, siis hiljem on see arv eelkõige tänu parematele logistikalahendustele vähenenud ligi kolm korda. (Politseiamet, 2006, 5) Samuti on muutunud politsei autopargi majanduslik mudel, varasem soetusel põhinev mudel on valdavalt asendunud rendimudeliga, mis võimaldab teatud aja tagant vahetada välja amortiseerunud sõidukid ning seeläbi parendada nii politseinike töötingimusi kui ka avalikku kuvandit.

Infosüsteemide arendamine algas koos politsei taasloomisega 1991. aastal, kuna olemasolevad süsteemid olid moraalselt vananenud ega olnud usaldusväärsed. Esimene politseis kasutusele võetud sisuline menetlussüsteem oli ESTPOL, millest politseiprefektuurides olid kasutusel nende jaoks kohandatud versioonid. Tallinna politseiprefektuur kasutas selle asemel Riias välja töötatud tarkvara Signal. Aastatel 1993–1994 võeti kasutusele ülepolitseilised registrid: varastatud sõidukite, tagaotsitavate isikute ja varastatud esemete andmebaasi haldav tarkvara.

Veel praegugi kasutusel olev ülepolitseiline infosüsteem POLIS loodi politsei enda arendusena 1998. aastal, kui infotehnoloogia alustas Eestis üldisemat võidukäiku. Kõigis prefektuurides võeti POLIS kasutusele 2000. aastal ja see asendas seniseid väga erinevaid infosüsteeme. POLIS-e loomise põhimõtte oli pakkuda ühtset töökeskkonda ja tagada info kadudeta käsitlemine alates juhtimiskeskusesse saabuvast väljakutsest kuni selle põhjal koostatud menetlusmaterjalide saatmiseni prokuröridele.

POLIS ei asendanud siiski kõiki töökohti, osaliselt jäid kasutusele või loodi spetsiaalsed töökohad kitsamatele valdkondadele. Infosüsteemide kasutusmugavuse suurendamiseks tuli infosüsteeme hakata arendama rollipõhist

lähenemist arvestades. See tähendab, et iga töölin sai eelkõige oma vajadustele vastava töökeskkonna. Rollipõhise POLIS-e idee tekkis juba 2001. aastal, ent selle elluviimine on olnud aastatepikkune protsess. Väljatöötatud menetluse allsüsteemi ja juhtimiskeskuse mooduli arendamisega on astunud pikk samm rollipõhiste töökohtade loomise poole politsei infosüsteemis, säilitades samas andmete integreerituse. (Savimaa, 2008)

Mobiilsete seadmete areng ei saanud minna mööda ka politseist. Seepärast hakkas politsei amet 2003. aastal otsima lahendusi, kuidas saaks välitööd tegev politseiametnik kontrollida sõidukeid ja isikuid vahetult patrullautost. Esimene asjakohase süsteemi prototüüp, mida tuntakse praegu e-Politsei nime all, valmis 2004. aastal. Süsteemi proovisid julgestuspolitsei patrullid koostöös mobiiliettevõttega EMT. Vaatamata algsele umbusule uue süsteemi vastu võitis mobiilne töökoht kiiresti populaarsust ning nüüdseks on kõigis politsei patrullisõidukites mobiilsed töökohad, mis võimaldavad reaajas andmevahetust kõigi tööks vajalike keskkondadega. (Juhanson, 2007, p. 9)

Juba Estonia katastroof 1994. aasta septembris, kui Tallinna ja Stockholmi vahel sõitnud reisilaeva uppumise tõttu hukkus üle 800 inimese, näitas ilmekalt, et kriisidele reageerimisel ei toimi ametkondade koostöö ja eelkõige tehniline side: kasutusel olid erinevad sidevõrgud, -sagedused ja -tehnilised lahendused, mis pärinesid kas Nõukogude süsteemist või olid pärast taasiseseisvumist saadud kingituseks välismaistelt koostööpartneritelt. Samas jõuti ametkonnaülese süsteemi loomiseni alles kümme aastat hiljem, kuna vahendeid moodsa süsteemi loomiseks noorel riigil lihtsalt polnud. Samuti olid ametkonnad juba alustanud oma süsteemide arendamist. Ka politsei katsetas erinevaid spetsiifilisi sidelahendusi, kuid ühegi lõpliku väljaheitamiseni ei jõutud.

2003. aasta juunis kiitis Vabariigi Valitsus kabinetinõupidamisel heaks siseministri esitatud ametkondadevahelise operatiivraadiosidevõrgu ESTER rajamise kontseptsiooni, mis nägi ette luua operatiivteenistuste ülene sidevõrk, mis võimaldaks ka piiriülest sidepidamist välispartneritega olukorras, kus tavasidekanalid ei toimi. Kontseptsioonist asjakohase hankeni läks kolm aastat kuni 2006. aasta 21. septembrini, kui Vabariigi Valitsus andis siseministeriumile loa operatiivraadioside hanke tulemusel sõlmitava lepingu tegemiseks. Kuna tegemist oli kaheaastase hankega, sai siseministerium Vabariigi Valitsuselt eriloa operatiivraadiosidevõrgu väljaheitamise seadmete soetamiseks ligi 12 miljoni euro eest. Põhiliselt olid selleks ette nähtud rahalised vahendid Euroopa Liidu Schengen Facility eelarvest ja riigieelarvest. Vabariigi Valitsuse eraldatud 12 miljonile lisandusid veel võrk ise ja eraldi seadmed ametitele. Kokku läks aastani 2008 süsteemi väljaheitamine maksma 20 miljonit eurot, millest 14 miljonit eurot tuli Euroopa Liidu Schengen Facility vahenditest. (Vabariigi Valitsus, 2006)

TETRA operatiivraadiosidevõrgu ehitas 2007. aastal välja EADS Defence Security, kes rajas süsteemi tehnilise lahenduse 11 kuuga pärast 2006. aasta lõpus võidetud riigihanget. Üleminek eri ametkondades toimunud erinevatelt sidesüsteemidelt uuele viidi lõpuni 2009. aastal.

2001. suvel asutas Vabariigi Valitsus riigi osalusega kinnisvaraettevõtte Riigi Kinnisvara AS (RKAS), millele hakkas siseministerium üle andma oma hooneid ja kinnistuid, sealhulgas politseihooneid. RKAS asutamisega algatas Vabariigi Valitsus põhimõttelise muudatuse riigi hoonestatud kinnisvara korralduses. Reformiga nähti algselt ette, et riigiasutused annavad aastaks 2003 peaaegu kogu hoonestatud kinnisvara RKAS-i omandusse ning üürivad oma ülesannete täitmiseks vajaliku pinna RKAS-ilt turutingimustel tagasi (Riigikontroll, 2016, 3). Siseministerium oli üks esimesi, kelle hooned läksid RKAS-i omandisse. Ühena esimestest hakati äriühingule üle andma ka politseihooneid, seega läks politsei lisaks sõidukipargi haldusele ka hoonestu pidamisel üle rendimudelile.

Üks suurimaid muutusi elanikkonna jaoks on olnud riigis ühisele hädaabinumbrile 112 üleminek. Kuigi number 112 on kasutusel kogu Euroopa Liidus, on vähe riike, kus kogu hädaabiteenus on koondatud ühe telefoninumbri alla, nagu Eestis. Nõukogude süsteemis olid mitmed operatiivteenistuste lühinumbrid, millest tuntumad olid 01 – tuletõrje, 02 – miilits ja 03 – kiirabi. Kiirabi ja päästeteenistuste operatiivnumbrite ühendamine ühise 112 numbriga oli Eestis toimunud juba mõni aeg varem. Ülejäänud kahe operatiivteenistuse numbriga 110 (politsei) ja 112 (häirekeskus) asemel mindi ühele hädaabinumbrile 112 Eestis üle novembris 2014. Üleminek valmistati ette etapi kaupa nii sisu kui ka töökeskkonna puhul. Esimese etapina võttis häirekeskus Ida-Eestis alates 1. märtsist 2012 üle politsei hädaabinumbri 110 kutsetöötlust ja aprillis 2012 alustasid Ida-Eesti regioonid häirekeskus ja juhtimiskeskus tööd ühises töökeskkonnas. Ülejäänud neli keskust võtsid kutsetöötlust üle samm-sammult ja on nüüdseks kõikides regioonides kolinud ühtsesse töökeskkonda. (Siseministerium, 2015)

1.2 PIIRIVALVE

Piirivalve taasloomise algus langes sarnaselt politseiga keerulisele poliitilisele ajajärgule, kui 1990. aasta märtsi valimiste tulemusena oli Eestis võimule saanud rahvuslikult meelestatud ülemnõukogu, kes oli esimeste otsustega näidanud selget suundumust riikliku sõltumatuse poole. Nende otsuste vastu astunud Interrinde meeleavalduse nurjumise järel, 1991. aasta 15. mail sai alguse mitme tulevase riigi toimimiseks vajaliku institutsiooni taasloomine, sealhulgas piiri kaitseks vajalike üksuste loomine. Rahvuslikult meelestatud kodanike koondumine oma aadete kaitseks algas tegelikult juba 1980-ndate lõpus, kui perestroika toetuseks 1988. aastal loodud liikumise Rahvarinde juurde moodustati Rahvarinde ühiskondlik turvateenistus, mis julgestas liikumise ettevõtmisi ja väljaastumisi. Rahvarinde turvateenistus oli ka üks algrakukesi, kelle põhjal moodustati pärast Interrinde meeleavaldust esimesed mitteformaalsed kaitsesalgad ülemnõukogu ja Vabariigi Valitsuse kaitseks olukorras, kus miilitsastruktuurid olid välja näidanud allumatust uuele võimule. Kuid mitteformaalsete üksuste kasutamine riiklike ülesannete täitmiseks ei saanud kaua kesta.

Seepärast võttis ülemnõukogu 1990. aasta 17. mail vastu seadluse „Organisatsiooni Eesti Kodukaitse moodustamise ning mõne koodeksi muutmise ja täiendamise kohta”, kus nõustuti muu hulgas Eesti Vabariigi Valitsuse algatusega moodustada kodurahu ja õiguskorra kaitseks organisatsioon nimega Eesti Kodukaitse ning lisada Eesti seadustes sõna „miilitsatöötaja” järele ka „organisatsiooni Eesti Kodukaitse liige”. Seda otsust aluseks võttes andis Vabariigi Valitsus sama aasta 17. mail määruse nr 96 „Eesti Kodukaitse organisatsiooni moodustamise kohta”, milles nähti ette moodustada kodurahu ja õiguskorra kaitseks Eesti Vabariigi siseministeeriumi juurde organisatsioon Eesti Kodukaitse (RT I 1995, 33, 440). Eesti Kodukaitse ülemaks nimetati siseminister Olev Laanjärv ja staabiülemaks varem Rahvarinde turvateenistust juhtinud Andrus Öövel. Tegemist oli esimese senise Nõukogude riigi korrakaitseorganisatsioonile alternatiivse ja uuele võimule lojaalse organisatsiooniga, mis hakkas tegutsema paralleelselt toimivate jõustruktuuridega.

Organisatsiooni loomine

Piirivalve organisatsiooni algus on tihedalt seotud Kodukaitse organisatsiooni loomisega 1990. aastal. Juba kohe Kodukaitse moodustamise järel oli selge, et iseseisev riik peab lisaks riigi sees korra tagamisele kontrollima ka seda, mis toimub tema piiril. Kui põhjast ja läänest valvasid NSVL välispiiri ehk siis ka Eesti piiri veel NSVL julgeolekukomiteele alluvad piirivalveväed, siis lõuna- ja idapiir olid täiesti ilma valveta. Aktiivsem tegevus oma piiri kontrolli alla saamiseks algas 1990. aasta augustis, kui tolleaegne peaminister Edgar Savisaar teatas televisioonis, et „Kodukaitse läheb Eesti majanduspiirile” (Kodukaitse kodulehekül, n.d.). Sama aasta 20. septembril moodustati Vabariigi Valitsuse korraldusega majanduspiiri kehtestamise komisjon, mille ülesanne oli „tagada majanduspiiri toimimine, et kaitsta Eesti siseturgu, suunata majandust, kontrollida immigratsiooni ning võidelda kuritegevusega”. Komisjoni esimeheks kinnitati riigiminister Raivo Vare, esimehe asetäitjaks siseminister Olev Laanjärv ja vastutavaks sekretäriks valitsuse nõunik Mari Pedak. Komisjonis oli 24 liiget, nende hulgas 16. mail 1990 asutatud tolliameti peadirektor Enn Luik ja Kodukaitse staabiülem Andrus Öövel (Piirivalveamet, 2000).

Komisjoni töö tulemusena võttis Vabariigi Valitsus 15. oktoobril 1990 vastu korralduse nr 305-k, millega otsustati „Eesti Vabariigi majanduspiiri kaitseks moodustada kodanikualgatuse korras majanduspiiri kaitseteenistus, pannes majanduspiiri kaitse organiseerimise Eesti Kodukaitsele (A. Öövel, H. Karits)”. Sama käskkirjaga moodustati kõigis maakondades majanduspiiri kaitse organiseerimise staabid, määrati piirilõikude ülemad ning anti korraldused majanduspiiri ettevalmistamiseks vajalike normide ja materiaalse baasi loomiseks.

1990. aasta 22. oktoobril võttis ülemnõukogu vastu Eesti Vabariigi majanduspiiri seaduse, millega seati seaduslik alus piirikaitse tegevusele majanduspiiril. Tasub meele pidada, et seaduse vastuvõtmise ajal oli Eesti territoorium veel NSVL osa, mistõttu keskendused ülemnõukogus toimunud seaduse sisulised arutelud pigem perestroika vaimus kantud majanduskeskkonna muutmise vajadusele ja sellest tulenevale soovile kontrollida oma majandusruumi. Sarnased algatused majanduspiiri teemal olid käimas mitmes teiseski tolleaegses liiduvabariigis. Nii sõnastas seaduse esimesel lugemisel ka riigiminister Raivo Vare: „Mis puudutab majanduspiiri ja riigipiiri vahet, siis majanduspiir ei ole riigipiiriga üldse seotud, riigipiir võib olla hoopis teine. Kui aga on olemas riigipiir, siis see on alati ka majanduspiir.” (Eesti Vabariigi Ülemnõukogu, 1990) Kuna Eesti ja naaberriikide vahel puudus piirileping, oli majanduspiiri kaitseks meetmete rakendamine ainus seaduslik võimalus piirikaitset looma hakata.

Juba mõni päev pärast majanduspiiri seaduse vastu võtmist, kuid enne ametlike kontrollpunktide sätestamist Vabariigi Valitsuse poolt, alustasid 25. oktoobril 1990 tegevust esimesed omaalgatuslikud piirikaitse kontrollpunktid, mis olid valdavalt mehitatud esimese kahenädalase piirikaitsekursuse lõpetanutega. Lisaks Kaitseliidu ja Kodukaitse vabatahtlikud, lõunapiiril ka relvastatud miilits. Kuna piirikaitsetel puudus seaduslik õigus omada relva, oli rahvuslikult meelestatud professionaalsete miilitsate olemasolu piiripunktides veel ligi aasta aega oluliselt toeks seni vaid kumminuiaga varustatud piirikaitsejatele. Alles 1991. aasta 23. oktoobril võttis Ülemnõukogu vastu otsuse, millega lubati väljastada Eesti riigi- ja piirikaitseameti ametiisikutele tulirelvad. Selle otsuse eeltoona tasub meele pidada, et sama, 1991. aasta suvel olid Riia OMON-i üksused rünnanud mitut Eesti piirikontrollipunkti Luhamaal, Muratis ja Iklas, rüüstanud piirirajatisi ning vigastanud piirikaitsejaid. Samuti toimus 1991. aasta juulis pommiplahvatus Kodukaitse ja piirikaitseameti majas Toompeal, kui välisukse lähedusse paigaldatud lõhkeseadeldis lõhkus hoone sisemuse, keegi õnneks füüsiliselt tõsisemalt vigastusi ei saanud. Sama aasta jaanuaris olid toimunud tõsisemad rünnakud ka Leedu ja Läti institutsioonide vastu, mille käigus hukkus mitu inimest.

Ametlike piiripunktide kehtestamiseni jõuti nädalapäevad pärast esimeste omaalgatuslike piiripunktide sisseadmist. 1. novembril 1990 kinnitas Vabariigi Valitsus määrusega nr 219 Eesti Vabariigi majanduspiiri alaliste kontrollipunktide loetelu (27 kontrollipunkti) ning kohustas kohalikke teevaldajaid 10. novembriks sulgema kõik teed, kus ei asu alalisi kontrollipunkte. Seda kuupäeva peetakse Eesti piirivalve taasloomise aastapäevaks. Kuna isikkoosseis oli kontrolli sisseadmise ajal veel piiratud, valvati piiri ainult piiripunktides. Nendevahelisel alal kontroll puudus või oli pisteline (Piirivalveamet, 2000, pp. 3). Piiripunktide komplekteerimine paranes ajapikku, kui üha rohkem piirikaitsejaid oli lõpetanud väljaõppekursuse. Erialase ettevalmistusega piirikaitsejate vajadus oli aga pidevalt suur, mistõttu kohustas Vabariigi Valitsus 31. oktoobri 1990. aasta korraldusega nr 314-k moodustama majanduspiiri kaitseks piirikaitseteenistuse väljaõppekeskused ning tagama neis töö alates 1991. aasta jaanuarist. Juba 15. detsembril 1990 alustas tegevust piirivalve Remniku õppekeskus Ida-Virumaal Venemaa piiri lähedal ETK pioneerilaagri ruumides.

1991. aasta oli turvalisuse ja riigikaitse aspektist äärmiselt ärev. Nõukogudemeelsete pidevad katsed kompromiteerida uut võimu ja püüdlus mitte alluda selle seaduslikele korraldustele olid heaks näiteks sellest, et riigi jaoks olulist funktsiooni, nagu piiri kaitsmine, ei saa lõpmatuseni jätta vabatahtlike kanda. Kuigi Vabariigi Valitsus oli 25. oktoobri 1990. aasta määrusega nr 146 „Piirikaitseteenistuses osalevatele töötajatele töökoha säilitamise kohta” sätestanud, et „töölisele ja teenistujatele, kes on vabastatud töölt seoses piirikaitseteenistuses osalemisega, säilitatakse nende soovil kuni üheks aastaks endine töö-(ameti-) koht, selle puudumisel aga antakse samaväärne töö-(ameti-)koht samas või töötaja nõusolekul teises ettevõttes, asutuses või organisatsioonis ning nende osalemine piirikaitseteenistuses arvatakse üldise ja pideva tööstaaži hulka”, oli selge, et pikalt säärane olukord kehtida ei saanud ning vaja on moodustada püsiv professionaalne organisatsioon. Selle organisatsiooni piirjooni oli arutatud juba enam kui aasta, kuid riigis tekkinud olukord andis selle moodustamiseks lisatõuke. Vabariigi Valitsuse 8.

aprilli 1991. aasta määrusega nr 70 moodustati Eesti riiklik piirikaitseamet (Vabariigi Valitsus, 1991c), mida asus juhtima senine Kodukaitse staabiülem Andrus Öövel.

Ärevad ajad piiril ja inimeste nappus ei jäänud kajastumata noorte ametkondade omavahelistes suhetes. Pingelised arutelud sellest, millised on eri ametkondade rollid ja vastutus piiril, põhjustasid pidevalt muudatusi asjaomaste asutuste struktuuris ja koosseisus. Suurim muutus oli kahtlemata Vabariigi Valitsuse 15. juuli 1991. aasta otsus nr 140 „Muudatused riigivalitsemisorganite süsteemis“, millega nimetati riiklik piirikaitseamet ümber Eesti riiklikuks tolli- ja piirikaitseametiks, mida asus uuesti juhtima Andrus Öövel. Tolliameti peadirektor Tõnis Härm vabastati ametist. Sama määrusega vabastati, sarnaselt mõni aeg varem miilitsas toimunule, ametist kõik tolliametnikud ning neile maksti välja ühe kuu töötasu ulatuses vallandustoetus. Andrus Ööveli meeskond asus pidama vestlusi inimestega, kes arvati olevat sobilikud tööd jätkama. Ootamatu sammu põhjenduseks ütles 20. augusti intervjuus ajalehes Rahva Hääli peadirektor Andrus Öövel: „Kahe ametkonna liitmine tähendab Eesti majanduspiiril selgema määratlusega tööd. See ühildamine on tulenenud praegustest üleminekuaja raskustest. Hiljem muidugi tuleb nii nagu normaalsetes riikides. Meil oleks pidanud need ametkonnad juba algusest peale koos olema. Vastuolusid on tekitanud seegi, et piirikaitse oma meestega ehitas välja piiripunktid, kuhu siis toll „kaasüüriliseks“ tuli. Meil ei ole riigipiiri. Muidu oleks täiesti selge, mida teeb piirikaitse ja mida toll. Meil tegelevad mõlemad ühise asjaga – kauba kontrollimisega.“ (Vananurm, 1991)

Samal päeval, kui peadirektor Öövel jagas meedias selgitusi piiril toimuvate struktuurimuutuse teemal, võttis ülemnõukogu 20. augustil 1991 vastu otsuse „Eesti riiklikust iseseisvusest“, mis andis lisatõuke arendada majanduspiiri kaitseteenistusest välja riigipiiri valvamise ja kaitsmise organisatsioon. Juba üheksa päeva hiljem, 29. augustil andis Vabariigi Valitsus määruse nr 162 „Eesti ühiskondliku julgeoleku regulaarreservi moodustamine“, millega nähti ette reorganiseerida Eesti Vabariigi riiklik tolli- ja piirikaitseamet Eesti Vabariigi riigi- ja piirikaitseametiks (Eesti riigi- ja piirikaitseamet) riigiministri valitsemisalas, kellele omakorda tehti ülesandeks asuda ette valmistama Eesti Vabariigi kaitseministeeriumi loomist. Sama määrusega allutati Eesti Vabariigi riigi- ja piirikaitseametile kohaliku omavalitsuse organite riigi- ja piirikaitseosakonnad, kellele tehti ülesandeks võtta üle Eesti NSV sõjakomissariaatidelt ruumid, sisustus koos tagavaraohvitseride, sõjaväekohustuslaste, kutsealuste ja transpordivahendite arvestusdokumentide ja arhiividega. Samuti kuulutati välja vabatahtlik teenistusse kutsumine 18–30-aastastele meestele, kes avaldasid soovi teenida Eesti ühiskondliku julgeoleku regulaarreservis. See oli noore riigi esimene tegevteenistusse värbamine, millele järgnes taasiseseisvunud Eesti esimene ametlik kutsealuste ajateenistusse kutsumine. Selle kuulutas pärast ülemnõukogu 3. septembri 1991. aasta otsust üldisest kaitseväge teenistuse kohustusest välja Vabariigi Valitsus 10. oktoobril 1991. aasta määrusega nr 209. Määrus nägi ette „kutsuda 15. oktoobrist 1991. a. 1. märtsini 1992. a. ajateenistusse piirikaitse, päästeteenistuse ja politseibrigaadi (vastavalt lisale) aastatel 1973–1965 sündinud, alaliselt Eesti Vabariigi territooriumil elavad meeskodanikud, kes ei ole läbi teinud ajateenistust ega ole kehtestatud korras tööteenistuses“. Piirikaitse värvati teenima 1800 noormeest, mis oli suur täiendus seni hõredalt kaetud piirile.

Samas käis piirivalve õigusliku baasi loomine. 18. novembril 1991 võttis ülemnõukogu vastu otsuse „Eesti Vabariiki sissesõidu ja vabariigist väljasõidu ajutise korra kehtestamisest ning piirikontrolli sisseseadmisest“, mis sätestab, et „Eesti Vabariiki sissesõidu ja vabariigist väljasõidu reguleerimiseks ja isikukontrolli sisseseadmiseks Eesti Vabariigi majanduspiiril, tõhustamaks võitlust kuritegevuse vastu ja tõkestamaks ebaseaduslikku migratsiooni, otsustab Eesti Vabariigi Ülemnõukogu: 1. Kehtestada, et Eesti Vabariiki sissesõit ja vabariigist väljasõit on lubatud ainult Eesti Vabariigi Valitsuse poolt kindlaksmääratud piiripunktide kaudu ettenähtud korras“.



Schengeni tsooni avamine Tallinna sadamas (2007).
Foto: Mati Hiis / Õhtuleht

Õiguslike arutelude tulemusena otsustati muuta piirivalve alluvust. Nii reorganiseeriti Vabariigi Valitsuse 28. veebruari 1992. aasta määrusega nr 61 Eesti riigi- ja piirikaitseamet Eesti piirivalveametiks siseministeeriumi valitsemisalas. Tollikontroll anti üle eelmise aasta oktoobris taasasutatud tolliametile.

1992. aasta 1. augustil lõpetas NSVL piiride valve Eesti põhja- ja läänepiiril. Seetõttu võttis Vabariigi Valitsus 6. augustil vastu määruse nr 233 „Piirikontrolli tugevdamise kohta Eesti Vabariigi haldusterritooriumil”, milles nähti ette, et lähtudes vajadusest tugevdada piirikontrolli Eesti Vabariigi haldusterritooriumil ja seoses Venemaa piirivalve tegevuse lõpetamisega Eesti Vabariigi territooriumil 1. augustist 1992, pidi Eesti Vabariigi piirivalveamet tagama piiri valve ja kaitse kogu määruks kirjeldatud ulatuses ning KOV kohustati selle tarbeks eraldama 20 meetri laiused maaribad. Omaette probleemiks kujunes merepiiri valve ülevõtmine, kuna noorel riigil puudus suutlikkus piiririkkumisi avastada ja neile operatiivselt reageerida. Puudus ka seaduslik regulatsioon merel toimetamiseks. 1993. aasta 10. märtsil, ehk pool aastat pärast NSVL poolt piiride valvamise lõpetamist, võttis ülemnõukogu vastu merepiiride seaduse, millega reguleeriti seaduse tasemel merepiiri valve. Kuid mitmel pool puudusid Eesti merepiiri osas kokkulepped (eelkõige Läti ja Venemaaga), mistõttu ütles seadus, et piir võis muutuda. Kuid olulisim oli, et sai seaduse alusel hakata rajama merepiiri valvamise ja kaitse võimekust.

Aeg oli küps taasiseseisvunud riigi pika arenguplaani korrigeerimiseks, mistõttu arutati aktiivselt ka piirivalve rolli üle. Ajastule omased emotsionaalsed arutelud viisid aga selleni, et siseminister Lagle Parek vallandas piirivalve juhi Andrus Ööveli 1993. aasta juunis. Vallandamise käskkirjas on öeldud, et „Ööveli avaldused on vastuolus valitsuse poliitikaga piiri valveküsimumes” (Riigikogu, 1993). 1993. aasta 19. augustil, kaks kuud pärast seda, kui vahetus piirivalveameti peadirektor ja uueks peadirektoriks sai viitseadmiral Tarmo Kõuts, kinnitas Vabariigi Valitsus piirivalvekontseptsiooni, mille koostamises oli osalenud enam kui 15 ametkonna esindajad. Kontseptsioonis tõdetakse, et kui Eesti Vabariigi piir on üks tervik, siis peab seda valvama üks ametkond nii maismaal, merel kui ka piiripunktides. Selleks peavad talle kuuluma radarid, kaatrid, laevad ja lennukid. Samuti tõdetakse, et ei ole kasulik vahendeid ja isikkoosseisu eri ametkondade vahel tükeldada, samuti ei ole otstarbekas ametkondadel, kelle põhitegevus ei ole seotud piiriga, omada kõikjal piiril esindajaid ainult teatavate kitsalt piiritletud või harva esinevate funktsioonide täitmiseks. Oma ülesannetest, tegevusmeetoditest ja põhilistest koostööpartneritest tulenevalt pidi piirivalve kuuluma siseministeeriumi süsteemi iseseisva kaitsevälise ülesehitusega organisatsioonina. (Eesti Jurist, 1993, p. 7)

Kuna olukord piirivalves oli jätkuvalt keeruline ning senine paljuski vabatahtlikkusele ja aadetele rajatud süsteem ei saanud kaua kesta, kerkisid üles arutelud. Nii tõdes siseminister Lagle Parek 1993. aasta sügisel riigikogu infotunnis, et „piirivalve probleemid on keerulised ja haakuvad politsei muredega. Nii ühes kui teises on madalad palgad ja noored mehed. Oma osa on sellelgi tõigal, et üldiselt on Eesti ühiskonnale iseloomulik teatud moraaliilõtvus, vohab altkäemaks. Pean jälle rõhutama: niikaua kui metalli hindade vahe on nii suur, et igasugust altkäemaksu anda on veel tulus, on piiril tööd korraldada väga raske. Pealegi on kokku varisenud illusioon, et me saame piiri sulgeda inimestega. Oleme jõudnud täiesti selge tõdemuseni, et piir on vaja sulgeda tehniliste vahenditega” (Riigikogu 1993-1). Kuna teenistuskeskond oli jätkuvalt ebakindel ja alarahastatud, vajas piirivalve organisatsioon arenguplaanide tegemiseks senisest tugevamat seaduslikku alust. Seda enam, et ilma seaduse regulatsioonita oli jätkuvalt diskussiooni teemaks ka piirivalve organisatsiooniline identiteet: kas oli tegemist kaitseväge, politsei või hoopis millegi muuga? 1993. aasta piirivalve kontseptsioon küll sõnastas piirivalve organisatsiooni arendamise alused, kuid õiguslik regulatsioon seda veel ei toetanud.

1994. aasta 30. juulil võttis riigikogu vastu riigipiiri seaduse (RT I 1994, 54, 902) ja sellega vahetult seotud piirivalveseaduse (RT I 1994, 54, 903). Riigipiiri seaduse vajalikkust mõisteti juba majanduspiiri seaduse vastuvõtmisel paar aastat varem, kuid arvestades tolleaegset keskkonda (Eesti oli alles nõukogude võimu okupatsiooni all), sai riigipiiri käsitlev seadus parlamenti jõuda alles siis. Nagu seaduse esimesel lugemisel tutvustas asjakohase regulatsiooni vajadust siseminister Heiki Arike: „Et korraldada riigipiiri valvamist ja kaitsmist, peab olema määratud valvamise objekt, riigipiir. Eesti riigipiiri määratlematus tekitab tõsiseid komplikatsioone ja raskusi Eesti Vabariigi jurisdiktsiooni all olevate maa-alade valvamisel ja kaitsmisel ning on loonud soodsa pinnase kuritegude ja muude õiguserikkumiste toimepanemiseks, mis on seotud riigipiiri ebaseadusliku ületamisega.” (Riigikogu, 1994-1) Muutuva keskkonna tõttu oli vajalik seadusega reguleerida ka piirivalve kui organisatsiooni tegevus, mis oli selleks ajaks juba üksjagu väljunud varasema majanduspiiri seaduse regulatsiooni piirest, muutudes seeläbi oma tegemistes

üsna sageli ebaseaduslikuks. Sama rõhutas ka siseminister Arike riigipiiri seadusega samas pakettis esimesel lugemisel olnud piirivalveseadust tutvustades: „Nimetatud seaduse (majanduspiiri seadus) sätted ei vasta tegelikule olukorrale riigipiiri valvamisel, ei ole sätestatud piirivalve ülesanded, vastutus ja õigused riigipiiri valvamisel, alluvus ja komplekteerimise kord ning teenistuse korraldamise alused. Selle tulemusena on mitmed piirivalve tegevuse valdkonnad ebaseaduslikud. Riigipiiri valvamise seaduslikuks korraldamiseks on piirivalveseaduse vastuvõtmine äärmiselt vajalik.“ Neli aastat pärast taasloomist, sai piirivalve organisatsioon ka õiguslikult piisava seadusliku regulatsiooni.

Piirivalve struktuuri välja kujunemine võttis paar aastat ning 1994. aasta lõpuks oli see üldjoontes välja kujunenud ja sai hakata uue seaduse alusel edasi arenema. Kuna piirivalve koosseisus olid välja arendatud noore riigi mitmed unikaalsed võimekused, sealhulgas võimsate ujuvvahendite olemasolu, pandi piirivalvele 1995. aasta Vabariigi Valitsuse määrusega nr 85 kohustus viia läbi mereotsinguid, päästa inimesi ja jälgida merereostust Eesti territoriaalvetes. Varem lasusid need ülesanded rannavalvel ja veeteede ametil, kes polnud aga tegelikult võimelised neid täitma vajaliku tehnilise baasi puudumise tõttu. Sama aasta 12. septembril toimusid Soome territoriaalvetes Eesti, Soome ja Venemaa piirivalve esimesed merepääste ühisõppused, kus saadi esimene tegelik kogemus merepäästest ja sellest, millised võiksid olla edasised arenguvõimalused. (Piirivalveamet, 2000, pp. 25-26)

Piirivalve põhistruktuur koosnes selleks ajaks kuuest piirivalveasutusest, milleks oli:

- Piirivalveamet,
- Põhja piirivalvepiirkond,
- Kirde piirivalvepiirkond,
- Kagu piirivalvepiirkond,
- Lääne piirivalvepiirkond,
- Piirivalve lennusak.

Piirivalve teeninduspiirkonda teenindava piirivalvepiirkonna põhistruktuuriüksusteks olid:

- Piirivalvepiirkonna staap,
- Piirivalvekordonid ja nende koosseisus piiripunktid,
- Piirivalvepiirkonna hooldebaas.

Kuid küsimus sellest, kas väljakujunenud organisatsiooni ja meetoditega on võimalik ka tulevikus edukalt piiri kaitsta, tuli ikka ja jälle aruteluks. Ühest küljest selge riiklik suunitlus ühineda Euroopa Liiduga ja teisest küljest globaalsetest trendidest tulenev töömahu kasv sundis nii siseministeeriumit kui ka selle allasutust piirivalveametit pidevalt arutlema selle üle, millist piirivalvet riik ikkagi vajab.

2003. aasta 18. veebruaril kiitis Vabariigi Valitsus kabinetinõupidamisel heaks siseministri esitatud „Piirivalve prioriteetsed arengusuunad aastani 2007“. See oli strateegiline juhtimisdokument, mitte konkreetseid projekte sisaldav arengukava, mis koostati arengusuundade põhjal 2003. aasta kevadeks. Olulise rajamärgina sõnastati arengusuundade dokumendis piirivalve missioon: „Eesti Piirivalve on riiklik sõjaväestatud organisatsioon, milline aitab tagada elanike julgeolekut läbi kvaliteetse ning tõhusa tegevuse riigi piirialadel.“

Kuid piirivalve osa kaitsejõudude struktuuris ei olnud mitte kõigile asjaosalistele üheselt vastuvõetav. Nii tõstatus see eriti aktiivselt ajal, kui Eesti valmistub liituma NATO-ga ning piirivalve arendamiseks vajalikke kulutusi ei nähtud riigieelarves enam kaitsekulutuste 2% hulgas. Sellest tulenevalt ei nähtud ka Vabariigi Valitsuse 27. märtsi 2004. aasta korraldusega nr 212-k kinnitatud „Kaitsejõudude struktuuris ja arenguplaanis kuni aastani 2010“ (RTL 2004, 40, 667) siseministeeriumi valitsemisalas olevatele sõjaväeliselt korraldatud üksustele (piirivalve ja päästeameti sõjaväestatud päästeüksused) enam ette riigi sõjalise kaitsega seonduvaid ülesandeid. Seega ei käsitletud piirivalvet enam osana riigi sõjalises kaitstes, mistõttu ei olnud piirivalve organisatsioonina enam seotud kaitseväega.

Kontseptsiooni heakskiitmisest alguse saanud piirivalve väljaarvamine kaitsejõudude struktuurist sai seadusliku lõpplahenduse 2007. aasta 14. veebruaril, kui riigikogu võttis vastu piirivalveteenistuse seaduse (jõustus 2007.

aasta 1. juulil), mille tulemusena ei olnud piirivalvurid enam kaitseväelased ning neile rakendus uus auastmete ja karjäärisüsteem. Seaduse seletuskirjas on öeldud, et „eelnoõu väljatöötamine on tingitud piirivalve tegevuse ümberkorraldamisest seoses Eesti liikmelisusega Euroopa Liidus ja NATO-s ning sellega kaasnenud muutustest riigi julgeolekustrateegiates ja kaitseleahendis. Piirivalve organisatsiooni ja tegevuse ümberkorraldamise vajaduse tingivad lisaks Eesti suhtes Schengeni õigustiku ja sellega seonduvate õigusaktide kõigi sätete jõustamine, eeldatavalt aastal 2007–2008, mille järel tuleb piirivalvel üle minna piiride valvamise uuele korraldusele. Üldjoontes seisneb see piirivalvamise ja -kontrolli rõhu asetamises Eesti EL välispiirile, isikute kontrolli lõpetamises Eesti–Läti piiril ning suurema tähelepanu keskendamine õiguskaitseorganisatsioonide koostööle ja operatiivtööle eriti liikmesriikide vahelisel piiril”.

Uues organisatsioonilises rollis keskendus piirivalve jätkuvalt Schengeni liikmelisuse ettevalmistustele, mis tähendas organisatsiooni valmisolekut ühineda Euroopa Liidu asjakohaste infosüsteemidega ning personali võimekust täita Euroopa Liidus ühiselt seatud standardeid. Schengeniga ühinemisel oli piirivalvel kanda mitmeid keskeid rolle Eesti geograafilise asukoha tõttu – asume ju Euroopa Liidu välispiiril. Seetõttu käidi missioonide käigus hindamas piirivalve võimekust täita Schengeni ühise viisaruumi kriteeriume. Viimasena hinnati 18.–20. märtsil 2007 isikuandmete kaitse valmisolekut ja 24.–28. septembril 2007 Schengeni infosüsteemi SIS rakendamist. Eduka ettevalmistustöö tulemusena saab Eestist 2007. aasta 21. detsembril Schengeni õigusruumi osa, mistõttu kaob õige pea Eesti neis piiripunktides, mis asuvad Euroopa Liidu sisepiiril, piirikontroll ning rakendub kompensatsioonimehanism, mille aluseks on valdavalt tõhus infovahetus Euroopa Liidu institutsioonide vahel.

Juba enne Schengeniga liitumist sai selgeks, et Eesti riigi piiratud vahendite tõttu on keeruline täita Schengeniga ühisele viisaruumile seatud standardeid eelkõige kvaliteetse personali ja infosüsteemide tõhususe osas. Seetõttu alustas siseministerium 2006. aastal analüüsimist, kuidas tagada ka tulevikus õiguskaitseüsteemi jätkusuutlikkust. (Lumi *et al.*, 2010) Piiratud vahendite tõttu leidsid mitmed asjaosalised, et killustatud siseturvalisuse süsteem ei ole otstarbekas, ning 2008. aasta 31. jaanuaril anti Vabariigi Valitsuse kabinõupidamisel siseministrile heakskiit liita politseiamet, piirivalveamet ning kodakondsus- ja migratsiooniamet üheks asutuseks alates 1. jaanuarist 2010.

Piirivalvetöötajate koolitamine

Personali väljaõpe oli piirivalve taasloomise üks esimesi proovikivisid. Kuna organisatsioon oli loodud täiesti tühjale kohale, põhimõtteliselt ei võetud üle ühtegi osa Nõukogude Liidu tolleaegse piirivalve toimeloogikast ja normatiivsest baasist, oli väljaõpe seda keerulisem, sest õpetamiseks vajalikud teadmised arenesid koos loodava organisatsiooniga ja muutusid üsna tihti isegi mitte päevade, vaid tundidega. Sellegipoolest tuli kuskilt alustada, alustati juhtide väljaõppest. Riigiministri juhitud majanduspiiri kehtestamise komisjoni 25. septembri 1990. aasta istungil võeti vastu otsus korraldada alates 1. oktoobrist 1990 majanduspiiri kaitseteenistuse ülemate kahenädalane seminar. Ettenähtud ajal alustas Tallinna kesklinnas Lõkke tänaval esimene kahenädalane piirivalveinspektorite kursus „Eesti Piir 1“. Osalemiseks laekus 350 avaldust, mille hulgast valiti testide tulemusena välja 150 kandidaati, kellest läbis kursuse 117 õppurit. Kursused „Eesti Piir 2“ ja jätkukursus „Eesti Piir“ toimusid veel sama aasta novembris ja detsembris. (Averkin, 2004)

Kuna esimesed piirivalvejuhid olid pärast kahenädalast väljaõpet suundunud piirile, kohustas Vabariigi Valitsus 31. oktoobri 1990. aasta korraldusega nr 314-k moodustama majanduspiiri kaitseks piirikaitseteenistuse väljaõppekeskused ning tagama neis töö alates 1991. aasta jaanuarist. Juba 15. detsembril 1990 alustas tegevust piirivalve Remniku õppekeskus Ida-Virumaal Venemaa piiri lähedal. Ruumideks olid ETK pioneerilaagri hooned, mis olid projekteeritud nõukogude aja pataljoni paigutuse ja majutuse normide kohaselt eriolukorras. Esimesel inspektorite ja ohvitseride kursusel osales neljas jaos 30 osavõtjat ehk kokku 120 meest. Edaspidi kujunes Remniku piirivalve ajateenijate väljaõppekeskuseks. Nelja tegevusaastaga anti Remnikul 12 ajateenijate kursuse jooksul piirivalvealane väljaõpe 2304 ajateenijast piirivalvurile. Remniku keskuse rajamine sai eeskujuks järgnevatel kuudel ja aastatel asutatud piirivalve teistele õppekeskustele. Näiteks alustas 7. jaanuaril 1992. aastal Kuressaare õppekeskus ning sama aasta aprillis hakkas Narva-Jõesuu piirivalve õppekeskus välja õpetama ajateenijaid. 1992. aasta juulis

alustas tegevust Remniku õppekeskuse filiaal Pärnumaal Päriseljal (Mitt, 2003, p. 20). Kohalike õppekeskuste loomise eesmärk oli viia väljaõpe teenistuskonnale võimalikult lähedale, et teenistusse võtmine oleks tugevasti seotud väljaõppega ja vastupidi. Sarnast teenistusüksustega integreeritud väljaõppekeskuste mudelit rakendasid ka teised riiklikud struktuurid, nagu miilits ning algusaegadel ka politsei ja päästeteenistus.

Piirivalvealase formaalse hariduse andmiseks käskis riigi- ja piirikaitseameti peadirektor Andrus Öövel 12. detsembri 1991. aasta korraldusega nr 10 koostada dokumentatsioon Eesti piirikaitse kooli asutamiseks. 1992. aasta 9. märtsil alustas Tallinnas Endla13 / Lõkke 5 õppetööd Tallinna piirivalvekool, mis viidi hiljem üle Tallinna lähedale Murastesse. Õppetöö oli algselt planeeritud kuuekuulise kursuseks, millest üks kuu oli praktika. Tegelikku õpet oli aga kokku esimesele kursusele neli kuud, kuna vajadus tööjõu järele oli suur. Esimene lend lõpetas piirivalvekooli 29. mail 1992.

Kuid piirivalvureid õpetati ka mujal. 1992. aasta sügisel alustasid siseministeeriumile alluvas Eesti sisekaitse akadeemia kaitsekolledžis kaitseväge ja piirivalve erialal kõrghariduse omandamist esimesed Eesti oma piirivalveohvitserid. 1996. aasta 21. juunil lõpetas Eesti riigikaitse akadeemia esimene lend piirivalve nooremleitnante (9), kes asusid teenistusse piirivalve rühmaülematena. 1998. aastal viidi reformi tulemusena kaitseväge õppesuund koos piirivalvealase õppega üle kaitseväge ühendatud õppeasutustesse. Piirivalvealane õpe alustas sisekaitseakadeemias uuesti 2005. aastal, kui kaitsejõudude uue struktuuri ja arenguplaani kinnitamisega sai selgeks, et piirivalve ei ole enam kaitseväge osa ja akadeemias asutati piirivalvekolledž. 2006. aastal liideti piirivalvekolledžiga Muraste piirivalvekool.

Kui algaastatel oli teenistus piirivalves rõhutatult meestekeskne, siis 1993. aasta 21. septembrist kuni 1994. aasta maini toimus piirivalvekoolis esimene passikontrolöride kursus, millel osales 57 piirivalveametnikku, kellest 37 olid naised. Õppetöö toimus vaheldumisi nii Tallinna piirivalvekoolis kui ka Narva-Jõesuu õppekeskuses. (Piirivalveamet, 2000, 23)

Üks keerukamaid teemasid iga uue organisatsiooni loomise juures on töötasu tingimused ja sotsiaalsed garantiid. Piirikaitseteenistuse loomisel sedastas ülemnõukogu 22. oktoobri 1990. aasta otsus „Eesti Vabariigi majanduspiiri seaduse rakendamise kohta”, et „kuni Eesti Vabariigi seadusandlusega reguleerimiseni kohaldatakse piirikaitseteenistuses ja tolliametis töötavatele vastava ala spetsialistidele materiaalse ja pensionilise kindlustamise korda ja tingimusi, mis kehtivad käesoleval ajal NSV Liidu vastavate ametkondade töötajate või teenistujate suhtes”. Koos kaitseväge töötasustamise süsteemi juurdumisega läks ka piirivalve aga üsna pea sellele üle, seda enam, et järgiti kaitseväge juhtimismudelit ja organisatsioonilist loogikat (ajateenijad, allohvitserid, ohvitserid).

Kuna kaitseväelaste sotsiaalsed garantiid olid kaitseväge loomise algusaastatel rahaliste vahendite puudusel üsna tagasihoidlikud, otsiti alternatiivseid võimalusi teenistujate garantiide loomiseks. Nii allkirjastasid piirivalveamet ja Zürich Kindlustuse Eesti AS 1999. aasta 1. juulil kõigi piirivalvurite ja ajateenijate elu ja tervist puudutava õnnetuskindlustuse lepingu, mis hõlmas enam kui 2000 aja- ja tegevteenistuses olevat isikut.

Sisulise regulatsiooni piirivalvurite sotsiaalsete garantiide ühe osa, pensionite osas lõi Vabariigi Valitsus oma 16. juuli 1992. aasta määrusega nr 207 „Väljateenitud aastate pensionile õigust andvate kutsealade ja ametikohtade loetelu ning selle pensioni määramiseks vajaliku staaži arvutamise kord”, mis nägi ette, et väljateenitud aastate pensioni staaži hulka arvestatakse tegevteenistuse aeg kaitsejõududes ja sõjaväes või sellega võrdsustatud teenistuse aeg ning teenistuse aeg politseiametniku ametikohal. Neist esimese tegevteenistuse aja hulka jääb piirikaitse aeg (1992–2000) ja aeg, kui piirivalve oli kaitseväge all (2000–2007). Kahetsusväärse tõigana tuleb märkida, et hilisemate reformide käigus, kui 2007. aastal piirivalveteenistuse seadusega piirivalve enam kaitsejõudude koosseisus ei olnud, jäi piirivalveteenistus kuni politsei- ja piirivalveameti moodustamiseni 2010. aastal sooduspensionile loetelust välja, mis tõi kaasa rohkem segadust ja pahameelt piirivalvurite hulgas. (Õiguskantsler, 2016)

Infrastruktuur

Piirivalve loomisel tuli sarnaselt tema eelkäijaks olnud Kodukaitsele leida uue organisatsiooni käivitamiseks võimalusi ja vahendeid olukorras, kui kehtis veel nõukogude võim ning riigis viibisid võõrväed. Riigilt ei saadud

märkimisväärselt tuge. Seepärast oli lisaks vabatahtlikele piirikaitsetele ka piirivalve infrastruktuur alguskuudel väga erineva taseme ja kvaliteediga, sõltudes kohalikest oludest ja vabatahtlike panustajate võimalustest.

Kuigi lahkuvate nõukogude võimu institutsioonide (nt kohalikud sõjakomissariaadid) ruume ja võimalusi hakati peaaegu kohe pärast piirikaitseteenistuse loomist samm-sammult üle võtma, sai suuremat osa nõukogude okupatsioonivõimu objektidest õiguslikult kasutama hakata alles 1992. aastal. Nimelt tunnistati ülemnõukogu 23. jaanuari 1992. aasta otsusega „Eesti Vabariigi territooriumil endise NSV Liidu relvajõudude halduses olevate hoonete, rajatiste, relvastuse, lahingutehnika, varustuse ja muu vara Eesti Vabariigi omandiks kuulutamise kohta” endise NSVL relvajõudude struktuuriüksuste halduses olevad hooned, rajatised, relvastus, lahingutehnika, varustus ja muu vara Eesti Vabariigi territooriumil Eesti Vabariigi omandiks ning keelati kõik tehingud selle varaga. Suur osa piirivalve kasutusse võetud objekte oli sisuliselt rüüstatud ja halvas korras.

Lihtsam ei olnud ka tehnikaga, mida sisuliselt ei olnudki olemas. Algusaastail kasutati piirivalvurite isiklike või heade koostööpartnerite vahendeid. Väga palju abi andsid piirivalve tehniliseks arendamiseks Soome, Rootsi ja Saksamaa partnerametkonnad. Esimene suur abi anti piirivalvele üle 1992. aasta 1. novembril, kui tähistati Eesti piirivalve loomise 70. aastapäeva. Siis saadi Soome piirivalve kingitusena kolm esimest piirivalvelaeva pardanumbritega PVL-100, PVL-101 ja PVL-102. Tekkis piirivalve laevastik. (Kreem, 1997)

1993. aasta 8. veebruaril asutati piirivalve ülema käskkirjaga piirivalve lennueskadrill ja märtsis alustati Eesti territoriaalvete ja majandusvööndi kontrollimist kahe Saksamaalt kingituseks saadud lennukiga L-410 UPV. See lennuk oli ka Eesti ainus õhusõiduk, mis oli võimeline osalema ML Estonia katastroofi päästetöös 1994. aasta septembris. Piiratud lennupäästevõimekus viis selleni, et 1995. aasta lõpus sai piirivalve Saksamaalt kingitusena veel neli ca 20-aastast MI-8 helikopterit, millest kolmele tegi kinkija ka kapitaalremondi. Seejärel olid need lennukivahendid piirivalve teenistuses veel ligi 20 aastat.

Riigieelarvelistest vahenditest sai piirivalve võimaluse viia läbi esimesed suuremad hanked 1993. aastal, kui Vabariigi Valitsus otsustas eraldada vahendid piirivalvele 100 Land Roveri ja 50 Nissan Patroli maastikuauto soetamiseks. Land Roverite eest tasumiseks võeti laenu ABN Amro panga Londoni osakonnalt, 50 Nissani ostutehinguks kasutati aga kohaliku Hansa Liisingu teenuseid. (Piirivalveamet, 2000, 16)

Üks oluline ressursiteema piirivalve arengus on olnud piirivalve merekomponendi areng. Alates 1993. aastast, kui piirivalve juhiks sai merendustastaga Tarmo Kõuts, on aruteluobjektiks olnud riigi institutsioonide laevastike paralleelne ülalpidamine – lisaks piirivalvele oli piiratud merevõimekus ka mereväel, veeteede ametil ja keskkonnakaitsele. Juba 1993. aastal toimus intensiivne mõttevahetus kaitseväge ja piirivalve vahel sellest, kes peaks valvama Eesti merepiiri ning kuidas arendada väikese riigi merekaitse võimekust. Esimest korda oldi lähedal laevastike ühendamisele 1996. aastal, kui kõigi asjaosaliste kaasamisel arutati esimest korda piirivalve ja kaitseväge laevastike ühendamist, kuna mõlemal osapoolel oli personali vähe ja kulud suured. Otsuseni ei jõutud ka siis, kuna siseministeeriumi ja kaitseministeeriumi nägemus tegevusest merel ja asjakohase laevastiku kasutamise võimalustest oli sedavõrd erinev.

1990-ndate keskpaigas sai piirivalve esimesed suuremad investeeringud, mille eest rakendati 1996. aasta sügisel tööle Ericssoni tehnoloogial põhinev ametkondlik operatiivraadiosidevõrk ning 1997. aasta detsembris paigaldati idapiiri valveks Narva jõe Phare programmi käigus hangitud soojuskaamerad. 1998. aasta kevadel alustati THOMSON-i radarisüsteemi ülesseadmist, mis alustas tööd sama aasta sügisel. (Postimees, 1998)

Piirivalve tehnilise baasi arengule andis tugeva tõuke Eesti ettevalmistus ühinemiseks Euroopa Liigu ja seeläbi Schengeni ühise viisaruumiga. Schengen Facility raheliste vahendite toel rekonstrueeriti mitmed piirivalve tegevuseks vajalikud objektid ja soetati tehnikat. Nii alustas 2008. aasta 17. septembril teenistust Schengen Facility vahenditest soetatud piirivalve uus helikopter Augusta Westland 139, teine kopter jõudis Eestisse 2008 detsembris ning kolmas 2009 detsembris. Sellega sai kogu Eesti kaetud helikopterivõimekusega ning muu hulgas täideti ka NATO liikmelisuse eelduseks olev vastuvõtja riigi kohustus osutada meie NATO partneritele vajaduse korral kohapealseteks operatsioonideks vastuvõtva riigi helikopterituge (*host nations support*). (Vabariigi Valitsus, 2007)

1.3. KODAKONDSUS JA MIGRATSIOON

Iseseisvumispüüdlustega samal ajal aktualiseerunud kodakondsuse ja (im)migratsiooni temaatika konteksti mõistmiseks peame kõigepealt vaatama rahvastiku struktuuri tolleaegses Eestis. Nõukogude võimu sihiteadliku ümberasustamise poliitika tulemusena oli kohaliku elanikkonna hulgas eestlaste osakaal kogurahvastikust 1934. aasta 93%-lt langenud 1989. aastaks vaid 61% peale (Eesti Entsüklopeedia, 2012). Ümberasustamise poliitika tagajärjel ei olnud mitte ainult kümned tuhanded eestlased erinevate süüdistustega küüditatud Siberisse (Riigikogu kantselei, 2005), vaid ka näiteks Kirde-Eesti mitmed suured linnad muutunud enamasti muukeelse sisse toodud elanikkonnaga asustatud piirkondadeks, kus perestroika vaimust kantud uued suundumused ja meelsus levima ei kippunud.

Nõukogude vägivaldne rahvastikupoliitika muutis oma rahvastiku määratlemise temaatika taasiseseisvumise teele asunud riigi jaoks keeruliseks. Oleks riigi elanikkond olnud enam-vähem samas rahvuslikus struktuuris nagu enne okupatsiooni, oleks olnud palju lihtsam langetada otsuseid sellest, kes on Eesti kodanik ja kes selleks isegi parima tahtmise juures saada ei või. Seepärast iseloomustab ka 1980-ndate lõpu rahvuslikult meelestatud koosluste ettevõtmisi ühelt poolt konservatiivne lähenemine, mille kohaselt tuli kodanikkonna määratlemisel lähtuda 1938. aasta kodakondsuse seadusest (st kodanikuks saab vaid vereliini pidi), ning teiselt poolt mõõdukam lähenemine, mis rõhutas tegelikku olukorda ja mille järgi võiks kodanikkonna hulka arvata ka näiteks Eestis sündinud või siin piisavalt kaua elanud võõramaalased. Nagu elu näitas, maandus tegelikkus kuskile sinna vahele.

Kodakondsusvaldkonna organisatsiooni loomine

Kodakondsustemaatika ametlikum arutelu algas juba hilistel kaheksakümnnendatel, kui iseseisvusmeelsete ühiskondlike liikumiste (Muinsuskaitse Seltsi, Eesti Rahvusliku Sõltumatuse Partei (ERSP) ning Kristliku Liidu) ühisavaldus 1989. aasta 24. veebruaril kutsus üles moodustama linnades ja kihelkondades Eesti kodanike komiteesid. Kodanike komiteede eesmärk oli registreerida kõik Eesti Vabariigi kodanikud ning luua võimalus registreerunud kodanikele valida endale rahvuslik esindusorgan Eesti Kongress, mis oleks demokraatlikuks üleminekuvormiks tulevikus taasiseseisvuva riigi tingimustes valitavale riigikogule. Eesti Kongressi valimistel 1990. aasta 24. veebruaril osales üle 550 000 komiteede registreeritud kodaniku ja 34 000 kodakondsuse taotleja. Kuna kodanikuks registreerumine toimus veel ka valimisjaoskondades, ulatus kodanike arv veebruari lõpuks juba 760 000-ni. (Pärnaste, 2000)

1990. aasta veebruaris valitud ja sama aasta 11. märtsil kokku tulnud Eesti Kongressi arutelude tulemusena moodustati sellele täitevorgan Eesti Komitee, mille juhiks valiti Muinsuskaitse Seltsi senine juht Trivimi Velliste. Eesti Komitee üks esimesi töid oli teha ettevalmistusi registreerunud Eesti kodanikele isikutunnistuste väljastamiseks. 1991. aasta kevadel tegi Eesti Kongress Eesti Komiteele ülesandeks töötada välja isikutunnistuste väljaandmise kord ning asuda neid tunnistusi väljastama. 6. juunil 1991 loodi isikutunnistuste väljaandmiseks Eesti Komitee kodakondsusamet. Ametil oli nõukogu, mida juhtis Eesti Kongressi poolt Vardo Rumessen ning peadirektoriks määrati Enn Seppel (Eesti Vabariigi Riigikantselei, 2000). Ameti esimene büroo avati samal suvel Pärnus, seejärel loodi bürood juba üle Eesti eri linnades. Kodanike registreerimise keskset registrit hakati pidama statistikaametis, kellega sõlmiti

sama aasta augustis koostöökokkulepe. Statistikaametis registreeriti isikutunnistuste taotluste ankeetidel olevad andmed, anti välja isikukood ning edastati andmed vast loodud politseiameti alluvuses tegutsenud aadressbüroole isiku aadressi registreerimiseks. 1991. aasta 21. augustil, samal päeval, kui Nõukogude dessantväelased ründasid Tallinna teletorni, anti Pärnu raekoja saalis kätte esimesed 15 isikutunnistust, mis on trükitud Kanadas Ülemaailmse Eesti Kesknõukogu rahade eest (Rahva Hääl, 1991).

Paralleelselt Eesti Komiteega toimetas kodakondsuse temaatikaga Vabariigi Valitsus, mille juhiks sai pärast 1990. aasta märtsivalimisi Rahvarinde juht Edgar Savisaar. Ametisse asunud esimese rahvuslikult meelestatud valitsuse programm sedastab kodakondsuse teemal üheselt: „Valitsus pooldab kodakondsuse reguleerimise üldprintsipiina rahvusvaheliselt tunnustatud lähenemisviisi, mille kohaselt kõrvuti Eesti Vabariigi kodakondsuse juriidilise järjepidevusega on kodakondsuse omandamise loomulikuks aluseks ka sünnijärgsuse põhimõte. Eestis piisavalt elanud isikute suhtes, kellele ei laiene järjekestvuse ega sünnijärgsuse põhimõtted, peab Valitsus õiglaseks lähtuda nende vaba tahte avalduse vajalikkusest kodakondsuse omandamisel” (Vabariigi Valitsus, 1990, p. 9), pälvides liberaalse lähenemisega konservatiivset lähenemist pooldava Eesti Kongessi osaliste meelepaha.

Üsna pea pärast uue valitsuse ametisse asumist hakati koostama kodakondsustemaatika õiguslikku raamistikku. 1991. aasta 4. septembril võttis valitsus vastu otsuse nr 165 Eesti Vabariigi riikliku kodakondsusameti moodustamise kohta justiitsministri valitsemisalas (RT 1991, 30, 370). Sisult oli tegemist paralleelstruktuuri loomisega seni passe väljastanud politseiameti passibüroole. Lisaks eksisteeris Eesti Komitee kodakondsusamet, mis korraldas komitee väljastatavate isikutunnistustega seonduvat. Samal päeval, 4. septembril 1991, tegi ülemnõukogu presiidium Vabariigi Valitsusele ülesandeks esitada ettepanekud Eesti Vabariigi kodaniku isikutunnistuste väljaandmisega seotud küsimuste lahendamiseks (RT 1991, 42, 508). Need küsimused olidki tekkinud eelkirjeldatud paralleelsüsteemide ja lähenemisviiside põrkumisest.

Vahepeal Moskvast toimunud putši tõttu ärevaks muutunud olukord andis pärast ülemnõukogus Eesti Vabariigi väljakuulutamist õigusliku järjepidevuse alusel võimaluse parlamentaarseks debatiks kodakondsuse teemal. Nii võeti 9. septembril 1991 ülemnõukogus arutada parlamendi vast moodustatud kodakondsuskomisjoni ette valmistatud otsuse projekt „Eesti Vabariigi kodakondsuse kohta”. Kodakondsustemaatika arutelu jõudis üsna pea aga kahe poliitilise positsiooni – Vabariigi Valitsuse esindatava liberaalse ja üsna tugeva konservatiivse lähenemise vastasseisuni, mistõttu võeti dokument mõneks ajaks ülemnõukogu päevakorrast maha. Sama aasta 6. novembril vastu võetud vaid kahepunktiliseks kärbitud dokument pidas vajalikuks rakendada Eesti Vabariigi 1938. aasta kodakondsuse seadust ning tegi Vabariigi Valitsusele ülesandeks esitada kolme nädala jooksul seaduse eelnõu Eesti Vabariigi 1938. aasta kodakondsuse seaduse rakendamise kohta. Mõned nädalad hiljem, 21. novembril 1991 tunnustas ülemnõukogu presiidium Eesti Komitee väljatöötatud isikutunnistust kui õiguslikku alust Eesti Vabariigi kodakondsust tõendava dokumendi väljastamiseks (Eesti Vabariigi Ülemnõukogu, 1991c). Samas tehti valitsusele ülesandeks võtta Eesti Komitee kodakondsusametilt üle isikutunnistuste väljaandmisega seonduv asjaajamine.

Ülemnõukogu presiidiumi korraldusel kodakondsuse valdkonna küsimusi vaagivad ametkondade koostöö tulemusena võttis Vabariigi Valitsus 28. veebruaril 1992. aastal vastu määruse nr 59 riikliku kodakondsusameti reorganiseerimise kohta (RT 1992, 10, 150), mille kohaselt viidi amet justiitsministri vastutusalast üle siseministri vastutusalasse, kus asus ka politseiameti passibüroo, ning moodustati Eesti Vabariigi passiamet (sama päeva Vabariigi Valitsuse määrus nr 60, RT 1992, 10, 151). Muu hulgas nägi määrus ette teha Eesti Komiteele ettepanek moodustada komisjon kodakondsusametite ühendamise ja isikutunnistuste väljaandmisega seonduva asjaajamise Eesti Vabariigi riiklikule kodakondsusametile üleandmise korraldamiseks. Kuid kõik ei sujunud kaugeltki nii, nagu valitsus oli plaaninud.

8. aprillil 1992, pärast poliitilisi debatte Kodanike Komiteede isikutunnistuste teemal, tühistas ülemnõukogu oma 21. novembri 1991. aasta otsuse, sest poliitilised osapooled ei leidnud kodakondsuse teemal konsensust. Seisma jäi ka kodakondsusametite ühendamine. Samas oli Vabariigi Valitsus valmis Eesti kodaniku passide väljaandmiseks, neid tuli ülemnõukogu otsuse kohaselt välja andma hakata 15. mail 1992. Passide trükkimiseks oli Vabariigi Valitsuse ülesandel siseminister 1991. aasta lõpus jõudnud lepinguni Thomas De La Rue and Company Limitedi trükikojaga Suurbritannias.

Kuna passide väljastamise tähtaeg lähenes, kinnitas Vabariigi Valitsus 8. mail 1992 Eesti Vabariigi passiameti põhimääruse. Põhimääruse kohaselt oli passiamet „riigivalitsemisorgan, kes annab Eesti Vabariigi elanikkonnale välja Eesti Vabariigi kodanike passe, kodakondsuseta isikute tunnistusi ning vastavalt seadusandlusele muid Eesti Vabariigis kehtestatud isikuttõendavaid dokumente ning vormistab materjale Eesti Vabariigi kodakondsusesse astumise või Eesti Vabariigi kodakondsusest vabastamise kohta”. Passiameti asukohaks sai Tallinnas Lai tn 40 KGB käest üle võetud endine raamatukogu saal. Samal kevadel võeti passiametisse tööle esimesed ametnikud, eelkõige raamatupidajad ja kantsleitäötajad, kes viisid sisse vajalikud asjaajamistoimingud ning valmistasid ette järgmiste üksuste ülevõtmist. 1992 mais võeti passiameti koosseisu üle senised politseiameti passibüroo töötajad, kellest moodustus passiameti keskbüroo. Sama aasta juunis võeti politseiametist passiametisse üle ka Eesti elanike andmebaasi seni pidanud politseiameti aadressbüroo. Juulis läksid passiametisse üle senised politseiameti piirkondlikud passiteenistused, mis nimetati ümber passiameti kohalikeks büroodeks.

1992. aasta 17. novembril otsustas Vabariigi Valitsus määrusega nr 319 liita passiameti ja siseministeeriumi koosseisus varem loodud kodakondsusbüroo. Viimane oli Eesti Komitee kodakondsusameti reorganiseerimise tulemusena moodustatud üksus. Uue moodustatud asutuse nimeks sai riigi kodakondsusamet ning seda määrati juhtima seni siseministeeriumi kodakondsusbürood juhtinud Enn Seppel, kes oli varem olnud ka Eesti Komitee kodakondsusameti peadirektor. Uue peadirektori esimeseks ülesandeks sai uue asutuse põhimääruse ja koosseisu väljatöötamine. Põhimääruse kinnitas siseminister Lagle Parek 22. detsembril. Kodakondsusameti loomisega nimetati passiameti senised bürood ümber passijaoskondadeks kodakondsusameti kohalike büroode koosseisus. Kokku oli ameti moodustamise ajal 21 bürood, lisaks maakondadele Tartu büroo, Petserimaa büroo ning neli Tallinna bürood ilmakaarte järgi. (Vabariigi Valitsus, 1992c)

1993. aasta jaanuaris kinnitas siseminister uue asutuse esimese koosseisu, mille kohaselt vähendati passiameti senist keskaparaati 52 töötajalt 19 töötajani ning regionaalsete büroode koosseis suurenes passiameti seniselt 204 töötajalt 339 töötajani. Peadirektori asetäitjaid oli koosseisu kohaselt kaks: üks Tartus (juhtis 13 bürood) ja teine Tallinnas (juhtis 8 bürood, aadressbürood, koordineerimisosakonda, peainseneri ja peainspektorit). Õigusosakond, kantslei ja raamatupidamine allusid vahetult peadirektorile. (Niitsoo, 2008, p. 50)

Õige pea pärast uue asutuse struktuuri ja koosseisu kinnitamist vabastas siseminister Lagle Parek 1993. aasta aprillis ametist vaevalt viis kuud seal töötanud Enn Seppeli. Põhjuseks oli teravnenud poliitiline debatt Eesti Komitee isikutunnistuste õigusliku staatuse üle, millise eest oli peadirektor hea seisnud. Lahkumisel keeldus Seppel üle andmast Eesti Komitee isikutunnistuse blankette, väites, et Eesti Kongress ei ole teda volitanud neid kodakondsusametile üle andma. Hiljem saadi blanketid (või vähemalt suurem osa neist) tagasi.

Pärast uue peadirektori Peeter Ello ametisse nimetamist korrastati oluliselt ameti administratiivset aparati, mistõttu kinnitas siseminister Lagle Parek 1993. aasta novembris kodakondsusameti uue struktuuri, kus oli oluliselt suurendatud ameti keskaparaati: juurde loodi personaliosakond, infoosakond, arhiiv, majandusosakond ja arendusosakond. Senine koordineerimisosakond nimetati ümber koordineerimis-kontrolliosakonnaks ning selle koosseisu kuulunud neli regiooninspektorit hakkasid kontrollima passibüroode vastuvõetud ja väljastatud dokumente. Infoosakonna põhieesmärk oli Eesti kodanike registri koostamine ja ameti andmetöötluse korraldamine ning arendusosakonna ülesandeks sai valmistada ette isikut tõendavate dokumentide väljaandmise tsentraliseerimist. Senise õigusosakonna alluvusse moodustati naturalisatsiooni korras kodakondsust taotlevate isikute dokumentide läbivaatamiseks eraldi naturalisatsioonigrupp. Muudatus toimus ka peadirektori asetäitjate ülesannetes. Ühele neist hakkasid alluma kontrolli- ja õigusosakond ning arhiiv, teisele aga tehniliste küsimustega tegelevad arendus-, majandus- ja infoosakond. Piirkondlikud kodakondsusbürood allusid nüüdsest otse peadirektorile, nagu ka sekretariaat, personaliosakond, raamatupidamine ja aadressbüroo.

Arutati ka passitrüki tsentraliseerimise võimalusi, kuid ajastule iseloomulikud igapäevased lahendamist vajavad olmeteemad ei andnud võimalust majandusliku efektiivsusega väga palju tegeleda (Hommikuleht, 1993). Tsentraalse passitrükikeskuse moodustamiseni jõuti seetõttu alles enam kui aasta pärast, kui ühendati kodakondsusamet ja migratsiooniamet.

Migratsioonivaldkonna organisatsiooni loomine

Lisaks kodanikkonna määratlemisele ning asjakohase süsteemi loomisele oli taasloodud riigi ees sisserände piiramise küsimus, arvestades eelkõige rahvusliku koosseisu omapära (ligi 40% elanikkonnast olid mitte-eestlased). Tarvis oli ka otsustada, kuidas õiguslikult korrektselt toimida siia juba saabunud ja ka tulevikus saabuvate mittekodanikega. Nende küsimustega tegelemiseks asutas Indrek Toome valitsus 1990. aasta 16. jaanuaril sotsiaalministri valitsemisalas riikliku migratsiooniameti. (Eesti Entsüklopeedia, 2003, p. 229) Kolmveerand aastat hiljem, 24. septembril võttis Vabariigi Valitsus vastu otsuse „Eesti Vabariigi Riikliku Migratsiooniameti põhimääruse” kinnitamise kohta (RT 1990, 11, 121), mille kohaselt oli migratsiooniamet sotsiaalministri valitsemisalas tegutsev riigivalitsemisorgan, kes teostas valitsuse immigratsioonipoliitikat. Muu hulgas nägi põhimäärus ette, et ameti ülesanne oli reguleerida riiklikult migratsiooniprotsesse, aidata kaasa Eesti püsirahvastiku kujundamisele ning korraldada sisserändepiiravuga seonduvat. Ameti esialgses asukohaks sai sotsiaalministeerium ning veidi hiljem Tallinna linnavolikogu ruumid. Lõpuks, kuni kodakondsus- ja migratsiooniameti moodustamiseni asus amet Tallinnas Laial tänaval KGB endistes ruumides.

Varsti pärast riikliku migratsiooniameti asutamist võttis ülemnõukogu 26. juunil 1990 vastu ameti esimeseks põhiliseks töövahendiks saanud immigratsiooniseaduse, mis jõustus sama aasta 1. juulil. Seaduse eelnõu anti ülemnõukogule üle juba 1989. aasta 6. detsembril, kuid ajastu hõngust tulenevalt ei suudetud seda ülemnõukogu saali arutamiseks tuua varem, kui alles järgmise aasta juunis, pärast kevadisi parlamendivalimisi, kui ülemnõukogu enamuse moodustasid iseseisvusmeelsed saadikud. Kuna see eelnõu puudutas tõepoolest väga suurt hulka elanikkonnast ja taotles põhimõttelist muutust (immigrandi staatus), siis veel enne ülemnõukogus toimuvaid arutelusid avaldati immigratsiooniseaduse eelnõu täistekst üldrahvalikuks aruteluks ka üleriigilistes lehtedes Noorte Hää! ja Rahva Hää! ning edastati arvamuse avaldamiseks ka enam kui 60 asutusele. (Eesti Vabariigi Ülemnõukogu, 1990)

Vastuvõetud immigratsiooniseaduse § 1 nägi ette, et seadus reguleerib üksikisikute ja perekondade NSV Liidust ja teistest riikidest Eesti Vabariiki elama asumist. Sama paragrahvi kohaselt sõnastati seaduse eesmärgiks soodustada Eesti püsirahvastiku säilimist ja kujunemist, tema majanduslike ja sotsiaalsete õiguste kaitset, eesti kultuuriga tihedalt seotud inimeste Eestisse elama asumise korraldamist ning ratsionaalset tööhõivet ja inimväärsed elamistingimusi isikutele, kes asuvad seaduse alusel Eestisse elama, kahjustamata Eesti alaliste elanike huve. Sellega sõnastati muu hulgas lähteülesanne ülalkirjeldatud riikliku migratsiooniameti ülesannete lahtikirjutamiseks põhimääruses, mis võeti Vabariigi Valitsuse poolt 24. septembril vastu.

Migratsiooniameti esimene suurem töö uue seaduse rakendamisel oli elamislubade süsteemi loomine ja juurutamine. Loodud süsteemi aluseks sai Vabariigi Valitsuse 6. mai 1991. aasta määrus nr 87 „Eestis elamise ja töötamise lubade andmise eeskirjad”, mis määras pärast 1. juulit 1990 Eesti Vabariiki elama või tööle asunud isikutele elamis- ja töötamislubade andmise, nende kehtivuse lõpetamise ja tühistamise korra. Kõigile Eestisse saabunuile ajutiseks, tähtajaliseks või alaliseks elama asumiseks loa andmise otsustas määruse kohaselt Eesti Vabariigi riiklik migratsiooniamet. Elamisluba pidid taotlema isikud, kes soovisid Eestis viibida enam kui üks kuu, seejuures anti elamislubasid vaid ülemnõukogu otsusega kehtestatud sisserände piirarvu piires. Määrus nägi ette ka kriteeriumid, mida taotleja pidi täitma, et elamiseks või töötamiseks migratsiooniameti vahendusel riigilt luba saada.

Immigratsiooniseadus andis muu hulgas tõe, et reguleerida Eestisse saabumist ja siinviibimist ka nende välisriigi kodanike puhul, kellel oleks selleks seaduslik alus. Seetõttu võttis Vabariigi Valitsus 6. septembril 1991. aastal vastu määruse nr 171 „Eesti Vabariiki külastavatele välisriikide kodanikele sissesõiduviisade andmise ajutise korra kohta”, kehtestades sellega viisade süsteemi (RT 1991, 31, 382). Tegemist oli meetmega, et saada ülevaade riiki saabuvatest isikutest ja nende õiguslikust staatusest. Määruse kohaselt oli viisasid sissesõiduks Eesti Vabariiki õigus anda välja Eesti Vabariigi välisministeeriumi konsulaarametnikel ja Eesti Vabariigi välisministeeriumi volitatud isikutel. Lisaks seati nimetatud aktiga sisse ebasoovitavaid isikuid puututav infovahetus välisministeeriumi ja siseministeeriumi vahel, st lepiti kokku niinimetatud musta nimekirja loomine.

Langenud piirid ja liberaliseerunud majandus tõi paratamatult kaasa globaalsemad immigratsiooniprotsessid, mis puudutasid üha enam ka Eestit. 1991. aasta oktoobris oli immigratsiooni teema asjakohastes ametkondades aktiivses arutelus, kuna Eestil oli esimene immigrandiprobleem Eestisse saabunud Rumeenia immigrandidega, kes

soovisid edasi liikuda Soome, kuid kellele kohalik Soome suursaatkond viisa andmisest keeldus. Seetõttu võttis Vabariigi Valitsus 31. oktoobril vastu määruse nr 220 „Eesti Vabariiki sissesõidu ja vabariigist väljasõidu ajutise korra kohta“. Määrus nägi ette, et riiklik migratsiooniamet töötab koos siseministeeriumi ja välisministeeriumiga välja viisaeeskirjad ning esitab need 15. novembriks 1991 kinnitamiseks Vabariigi Valitsusele. Sama aasta 18. novembril võttis ülemnõukogu vastu otsuse „Eesti Vabariiki sissesõidu ja vabariigist väljasõidu ajutise korra kehtestamisest ning piirikontrolli sisseseadmisest“, mis nägi muu hulgas ette rakendada alates 1992. aasta 15. jaanuarist viisarežiimi kogu Eesti Vabariigi piiri ulatuses (RT 1991, 41, 499). Seda otsust võib pidada riikliku viisasüsteemi alguseks. Tasub märkimist, et Eesti Komitee isikutunnistusega piiri ületada ei saanud, kuna see ei vastanud Eesti riigi aktsepteeritud rahvusvahelistele standarditele. Küll aga võisid Eesti alalised elanikud piiri ületada näiteks Eesti NSV sissekirjutusega punase sisepassi ja NSVL välispassiga. Teiste riikide kodanikud pidid piiril esitama välispassi ning sisse- või väljasõiduviiša.

1992. aasta 1. juulist hakkas kehtima Eesti Vabariigi ametlik viisaeeskiri, mille Vabariigi Valitsus oli sama aasta 25. mai istungil kinnitanud. Viisaeeskirja kehtestamise järel sai viisavabalt sõita Suurbritanniasse, Lätti ja Leetu, kuigi viimase kahega polnud viisanõude kaotamises veel selleks ajaks kokku lepitud. Lisaks seati sisse lihtsustatud piiriületuskord Narva ja Ivangorodi elanikele (üks siis Eesti piirilinn ja teine tema vastas olev Venemaa piirilinn).

Kuid üha enam sai selgeks, et Nõukogude süsteemi lõpuaastatel omariikluse vaimus vastu võetud õigusaktid vajavad uuendamist. Sellepärast algasid 1993. aasta 3. juunil riigikogus välismaalaste seaduse arutelu, mille eesmärk oli reguleerida välismaalaste õiguslikku seisundit Eestis. Nagu tões eelnõu riigikogule üle andnud riigikogu saadik Mart Nutt seaduse seletuskirjas, on „igas tsiviliseeritud riigis välismaalaste õiguslik seisund, sissesõitmise, viibimise ja lahkumise kord seadusega reguleeritud. Eestis vastavasisuline õigusakt seni puudub. 1990. aasta immigratsiooniseadus on aegunud ega vasta iseseisva riigi vajadustele“. Välismaalaste temaatikat olid tõstatanud ka mitmed rahvusvahelised missioonid, mis Eestit sel ajal külastasid, tundes muret nende ligi poole miljoni elaniku õigusliku staatuse pärast, kes olid riiki elama asunud Nõukogude okupatsiooni perioodil ning elasid siin Eesti NSV sissekirjutuse alusel. Kuna parlamentaarse debati tulemusena vastu võetud kodakondsusseaduse alusel neile isikutele Eesti kodakondsust ei võimaldatud, oli vaja leida muu õiguslik alus nende riigis viibimise määramiseks. 8. juulil kiitis parlament seaduse pärast konsultatsioone rahvusvaheliste partneritega heaks ja kolm päeva hiljem kuulutas president selle ka välja. 12. juulil jõustus välismaalaste seadus ning 1990. aasta immigratsiooniseadus lõpetas uue seaduse jõustumisel kehtimise (RT I 1993, 44, 637).

Välismaalaste seaduse alusel võttis Vabariigi Valitsus 21. septembril 1993 vastu määruse nr 288 „Välismaalastele elamis- ja töölubade andmise ja pikendamise korra kohta“, mis sätestas, et välismaalastele annab Eestis elamiseks ja töötamiseks lubasid välja migratsiooniamet, kelle pädevusse kuulub ka nende lubade pikendamine (RT I 1993, 64, 897). Samuti nähti ette, et elamis- ja töölubade väljaandmise ja pikendamise eeskirjad töötab välja migratsiooniamet ning kinnitab sotsiaalministeerium, kelle haldusalas amet sel ajal asus. Kuna välismaalaste seaduses oli suur osa pühendatud Nõukogude erusõjaväelaste temaatikale, käsitles seda ka nimetatud kord. Seadusele ja eelkirjeldatud määrusele vastava taotluse elamisloa saamiseks pidid erusõjaväelased esitama 1994. aasta 12. juuliks. Kui elamisloa andmisest keelduti, pidid nad riigist lahkuma. 1994. aasta tähtaeg oli seotud Nõukogude vägede Eestist lahkumisega.

Välismaalaste seaduse § 7 nägi muu hulgas ette, et „Eestis viibivatel välismaalastel peab olema kehtiv pass või seda asendav dokument“. Dokumendi puudumisel ning tingimusel, et välismaalasel on õigus taotleda Eestis elamisluba, sai välismaalane taotleda välismaalase passi. Välismaalase passi kirjelduse ja kasutamise korra kinnitas Vabariigi Valitsus 21. septembri 1993. aasta määrusega nr 289 (RT I 1993, 64, 898). Pass täitis riigi jaoks esialgu elaniku registreerimise ülesannet, andes sellega võimaluse saada parem ülevaade riigis viibijatest, kuid võimaldas samal ajal reisida, kui passi omanikul oli sihtkohaks oleva riigi viisa. See dokument ei andnud kodanikule sarnaseid õigusi, see oli kirjas ka määruse punktis 10, mis ütles, et „pass ei anna selle kasutajale õigust Eesti diplomaatiliste esinduste ja konsulaarasutuste kaitsele“. Samas oli paljudel siin elavatel mittekodanikel, kes ei olnud võtnud vaevaks oma õiguslikku staatust määrata, jätkuvalt taskus ka NSVL sisepass. See aga kaotas õige pea kehtivuse ning need isikud kaotasid seepärast võimaluse piiriüleseks liikumiseks. Kuna olukorrale juhtis tähelepanu OSCE missioon Eestis, võttis riigikogu 1994. aasta 18. mail vastu ajutise reisidokumendi seaduse, mida said taotleda need Eestis

viibivad välismaalased, kellel oli endise Eesti NSV sissekirjutus või elamis- ja tööluba (RT I 1994, 41, 658). Välismaalase passi statuuti on senini korduvalt muudetud, kuid kuna seda võimalust kasutab jätkuvalt arvestatav hulk siin viibivaid endise NSVL kodanikke ja nende järeltulijaid, toimib välismaalase pass reisidokumendina jätkuvalt.

Juba immigratsiooniseaduse arutamise ajal oli selge, et elanike ümberasumise ja kohanemise toetamiseks peab riik leidma raha. Immigratsiooniseaduse § 20 sätestaski, et migratsiooniameti juurde luuakse eelarveline sihtkapital – riiklik migratsioonifond – ümberasujate abistamiseks. 1992. aasta 10. juunil asutas Vabariigi Valitsus immigratsiooniseaduse alusel oma korraldusega nr 241-k MTÜ Eesti Migratsioonifond Eestisse elama asujate ja vajaduse korral ka Eestist lahkujate toetamiseks. Migratsioonifondi direktori ülesanded pandi migratsiooniameti direktor Andres Kollistile, nimetades tema asetäitjaks Lembit Võime. Fondi juhtorgan oli fondi nõukogu, mille esimeheks kinnitas Vabariigi Valitsus peaminister (keda nimetatakse korralduses Eesti Vabariigi Valitsuse esimeheks) Tiit Vähi ning liikmeiks mitmed kohalike omavalitsuste ja Vabariigi Valitsuse taseme ametnikud ja poliitikud. (Vabariigi Valitsus, 1992e) Fondi eelarve tulupool pidi põhimääruse kohaselt moodustuma lisaks riigieelarvele liikmete eraldistest, teiste riikide eraldistest, rahvusvaheliste fondide eraldistest jms. Tegelikuses jäi migratsioonifondi põhirahastajaks siiski riigieelarve, kust esimesel aastal eraldati sinna selle aja kohta märkimisväärsed 10 miljonit Eesti krooni (ligi 700 000 eurot). (Eesti Vabariigi Ülemnõukogu, 1992)

Migratsioonifondiga seondub ka Eesti esimene oma kodanike toetamise kampaania. Nimelt võttis Vabariigi Valitsus 24. septembril 1992. aastal vastu määruse nr 278 „Eesti Vabariigi kodanike ja eesti soost isikute abistamise ajutiste meetmete kohta nende tagasipöördumisel Eesti Vabariiki“, mille eesmärk oli Abhaasias alguse saanud sõja keerisest tuua koju Eesti kodanikud (RT 1992, 39, 528). Määruse kohaselt pidi migratsiooniamet koostöös välisministeeriumiga korraldama tagasipöördujate majutamise Värskas ja Narva-Jõesuu sanatooriumites eraldatud ajutistesse turvapaikadesse ning katma asjakohased tagasipöördumisega seotud kulutused migratsioonifondist. 1992. aasta oktoobris käivituski Eesti kodanike Abhaasiast tagasitoomise operatsioon, mida juhtis migratsiooniameti juht Andres Kollist. Lennuk esimese 60 põgenikuga maandus Tallinnas 25. oktoobril. Kokku toodi Abhaasiast Eestisse koju 170 sõjapõgenikku (Niitsoo, 2008, 64). Tegemist oli eduka operatsiooniga, mistõttu hilisem migratsioonifondi tegevuse regulatsioon võimaldas ka teistest sõjakolletest tagasi pöörduvate Eesti kodanike lihtsamat menetlust ja täiendavat riiklikku abi. 1998. aastal kujundas Vabariigi Valitsus migratsioonifondi ümber sihtasutuseks siseministeeriumi valitsemisalas ning 1. jaanuaril 2010 ühendati see omakorda Integratsiooni Sihtasutusega, moodustades uue asutuse Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutuse Meie Inimesed (MISA), mille asutajaõigusi teostab kultuuriministeerium.

Kodakondsusameti ja migratsiooniameti liitmine

Kuna kodakondsuse ja migratsiooni temaatika põimus üha enam ning kriitiliseks muutus ametkondadevahelise infovahetuse korraldus, võttis Vabariigi Valitsus 19. oktoobril 1993. aastal vastu määruse nr 319 „Migratsiooniameti üleviimise kohta Siseministeeriumi valitsemisalasse“, mis käskis 1. novembril 1993. aastal viia migratsiooniamet sotsiaalministeeriumi valitsemisalast siseministeeriumi valitsemisalasse (RT I 1993, 67, 959).

Juba enne migratsiooniameti üleviimist siseministeeriumi haldusalasse oli selge, et tihedalt põimunud töövaldkondadega ameteid pole mõistlik eraldi hoida, seda enam, et ületoomise üks olulisimaid põhjendusi oli asjakohase infovahetuse tõhustamine. Seepärast otsustas Mart Laari juhitud valitsus 28. detsembril 1993. aastal määrusega nr 412 liita kodakondsusameti ja migratsiooniameti (RT I 1994, 7, 65) ning moodustada neist riigi kodakondsus- ja migratsiooniamet (edaspidi *KMA*). Vaevalt kolm nädalat hiljem, 14. jaanuaril 1994 andis siseminister Arike välja käskkirja, millega moodustati komisjon kodakondsusameti ja migratsiooniameti ühendamiseks. Komisjoni määramise juhtima siseministeeriumi asekanstler Jüri Ruus. Töös osalesid nii tolaeagne kodakondsusameti peadirektor Peeter Ello kui ka migratsiooniameti peadirektor Andres Kollist. Komisjon viis ühendamise lõpule 1994. aasta jaanuari lõpus, kui ühendasutusele anti üle mõlema asutuse dokumendid, asjaajamine ja varad. Ühendasutuse juhiks oli siseminister 14. jaanuaril nimetanud varasema diplomaadi Märt Piiskopi.

Ameti keskasutuste ühendamise oli logistiliselt küllaltki lihtne, kuna need asusid kõrvuti Tallinna vanalinnas Laial tänaval. Keerukam oli kohalike üksuste töö kokku viimine, kuna enamik migratsiooni ameti kohalikest üksustest olid sama katuse all linnavalitsusega, kodakondsus ameti regionaalsed üksused asusid aga samas hoones kohaliku politseiprefektuuriga.

1994. aasta mais kinnitatud struktuuri kohaselt oli uues ühendatud asutuses lisaks keskasutusele veel kakskümmend osakonda – vastavalt viisteist maakondlikku osakonda, neli Tallinna osakonda vastavalt ilmakaartele ning Petserimaa osakond, põhjusel, et mitmed poliitilised jõud pidasid sealset Venemaale kuuluvat piirkonda ajalooliselt Eesti osaks. Kuna 1994. aastal jõudis haripunkti välismaalase seaduse regulatsioonist tulenev elamis- ja töölubade taotlemise maht (1. juulil kaotasid kehtivuse Eesti kodanike käes olnud NSVL sise- ja välispassid), kasvas ühendatud asutuse töökoormus kiiresti ja tingis lisatöökohtade loomise vajaduse. Seetõttu kasvas asutuse töötajate arv kiiresti, ulatudes muljet avaldava 700 töötajani 1995. aasta alguseks. Umbes selliseks jäi KMA töötajate arvukus ka kuni liitumiseni PPA-ga.

Kuid elamislubade taotlejate arvu kasvades kasvas ka nende hulk, kes üritasid ankeedis varjata olulisi asjaolusid. Kuna ametkondade igapäevane infovahetus oli elektroonilise infovahetuse puudumise tõttu (internetti sel ajal veel ei olnud) äärmiselt hektiline, andis siseminister Kaido Kama 4. jaanuaril 1995. aastal määruse, millega viidi sisse välismaalaste elamis- ja töölubade taotleja taustakontroll. Asjakohased järelepärimised tuli taotluse läbivaatamisel teha kaitsepolitseiametile, kaitsejõudude peastaabile, politseiameti teabebüroole ning välismaalase elukohajärgsele politseiprefektuurile ning uurida, kas ei leidu elamisloa andmist või pikendamist takistavaid asjaolusid. Töökorralduse ja asjakohase infovahetuse tõhustamiseks sõlmisid KMA peadirektor ja PVA peadirektor Tarmo Kõuts 1996. aasta 13. augustil koostöölepingu, mille kohaselt hakkas piiril viisasisid välja andma piirivalve ning KMA piiriesindused kaotati.

Juba 1990-ndate keskpaigas hakati arutama võimalust võtta mahuka passi asemel kasutusele märksa mugavam isikutunnistus. Teema muutus aktuaalsemaks, kuna IT-lahendusi lisandus igal sammul ning mõte digitaalsest identiteedist sai järjest reaalsemaks. Mart Siimanni valitsuse siseminister Olari Taal moodustaski 11. mai 1998. aasta käskkirjaga identifitseerimiskaardi ja selle tehnilise spetsifikatsiooni väljatöötamise ja väljastamise ettevalmistamise komisjoni. (Sepp, 1999, pp. 51–53) Komisjon lasi teha lähteuuringu, mille põhjal töötas Eesti Informaatikakeskuse ID-kaardi tööühm välja kaardi standardid ja funktsionaalsuse. Samal ajal toimus riigikogus arutelu isikut tõendavate dokumentide seaduse üle, mis võeti 15. veebruaril 1999 vastu (RT I 1999, 25, 365). Seadusega nähti ette, et Eesti kodanikul peab olema 15-aastaseks saades kas isikutunnistus või Eesti kodaniku reisidokument. Eelnõu ei kasutanud enam otseselt põhidokumendi mõistet, seega võis isik ise valida, kas ta kasutab reisidokumenti, isikutunnistust või mõlemat.

2000. aasta 1. märtsil kiitis Vabariigi Valitsus oma istungil heaks siseministeeriumi koostatud ID-kaartide kasutuselevõtu kava (Vabariigi Valitsus, 2000). Üsna kohe, 8. märtsil 2000 võeti riigikogus vastu digitaalallkirja seadus, mis jõustus sama aasta detsembris. Digitaalallkirja seaduse järgi on digiallkiri „tehniliste ja organisatsiooniliste vahendite süsteemi abil moodustatud andmete kogum, mida allkirja andja kasutab, märkimaks oma seost dokumendiga”. Seadus ütleb: „Digitaalallkirjal on samad õiguslikud tagajärjed nagu omakäelisel allkirjal.” Juba 2001. aasta 11. juunil võttis riigikogu vastu isikut tõendavate dokumentide ning digitaalallkirja seaduse muudatuse, millega täiendati isikut tõendavate dokumentide seaduse § 19, mille kohaselt „isikutunnistusele kantakse digitaalset tuvastamist võimaldav sertifikaat ning digitaalset allkirjastamist võimaldav sertifikaat” (RT I 2001, 56, 338). Nii sai 2002. aastast kasutusele võetud digitaalne ID-kaart seaduse toe ning mitmed äriühingud, eelkõige pangad, näitasid initsiatiivi integreerida kaardi funktsionaalsust oma teenustesse. Järgnevatel aastatel on ID-kaardi tehnoloogilist lahendust korduvalt edasi arendatud ning tõhustatud selle kaitstust pahatahtlike rünnete vastu.

Hästi toimiv organisatsioon sai 1990-ndate lõpust alates aga veel uusi ülesandeid. 1999. aasta 1. aprillil hakkas kehtima väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus, mille kohaselt tegi välismaalasele ettekirjutuse riigist lahkumiseks KMA. Kui välismaalane ei lahkunud, sätestati sunni kasutamine halduskohtu vahendusel. Varasem regulatsioon nägi ette ametkondade – politsei, piirivalve ja KMA suhteliselt suure pädevuse väljasaatmisotsust langetada. Lisaks andis sama aasta 1. septembril riigikogus heaks kiidetud pagulaste seadus varjupaiga andmise või

sellest keeldumise otsuse langetamise õiguse KMA-le. Varem oli see valitsuse pädevuses ja KMA oli otsust valitsuse tarbeks tehniliselt ette valmistav institutsioon.

2000. aasta jaanuaris vallandas siseminister Tarmo Loodus peadirektor Andres Kollisti, tuues põhjenduseks elamislubade ja välismaalaste passide uuendamisel tekkinud pikad järjekorrad KMA esindustes. Järjekorrad olid pikad, kuna 2000. aastal kaotas suuremal osal välismaalastel kehtivuse välismaalase pass, mille uuendamist hakati viimasel hetkel taotlema. Peadirektori kohusetäitjaks määrati senine siseministeeriumi eurointegratsiooni asekancler Mari Pedak. Kuna Kollist kaebas vallandamise kohtusse ja kohus ennistas ta, aga Kollist lahkus seejärel ise, lükkus uue peadirektori nimetamine 2000. aasta oktoobrisse. Samas andis 2000. aasta jaanuari segadus sellegipoolest põhjuse välismaalaste elamisloaga seotud protseduuride ümbervaatamiseks. Vabariigi Valitsuse 3. veebruari 2000. aasta määrusega kaotati alalise elamisloa taotlemisel elukoha olemasolu ja legaalselt sissetulekut tõendava dokumendi esitamise nõue. Sama aasta 8. veebruaril vastu võetud Vabariigi Valitsuse määrusega lubati välismaalasel uuendamise tarbeks saata välismaalase passi taotlus KMA-le ka postiga või esindaja kaudu. Esmataotluse tarbeks pidi välismaalane ise minema KMA esindusse. Lisaks veel terve hulk lihtsustavaid samme, et vähendada esinduste koormust ja hoida kokku taotlejate aega. Kuna passivahetuse kampaaniate käigus said KMA ruumid meedias palju (negatiivset) kajastust, alustati sama aasta suvel esindustes remonti.

Sajandivahetuse uueks trendiks kujunes aga illegaalse immigratsiooniga seonduv temaatika. 2003. aasta 1. märtsil jõustusid muudatused väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduses, mille kohaselt hakkas KMA langetama väljasaatmisotsuseid (sama õiguse said seaduse kohaselt ka piirivalve ja politsei). Varem oli asjakohase otsuse langetamine olnud vaid halduskohtu pädevuses.

2003. aasta lõpus kinnitas siseminister Margus Leivo KMA uue põhimääruse, millega läks amet sarnaselt mitmele teisele riigiasutusele üle nelja piirkonna põhisele juhtimismudelile. Uus struktuur hakkas kehtima 2004. aasta 1. märtsil. Sama muudatusega loodi KMA struktuuris postikeskus posti teel laekuvate taotluste töötlemiseks ning Harku vallas alustas tegevust väljasaatmiskeskus ebaseaduslikult riigis viibinud välismaalaste kinnipidamiseks ja nende väljasaatmiseks. Enne seda hoiti probleemsemaid väljasaadetavaid kinni politsei arestimajades ja vanglates. Esialgu olid loodud väljasaatmiskeskuses koht kuuele väljasaadetavale, kuid pärast rekonstrueerimist ja laienemist 2005. aastal juba vähemalt 40-le.

Kuna immigratsiooni temaatika tõstatus üha enam ka rahvusvaheliselt ning asjakohased toimingud võtsid üha enam poliitilisi jooni, loodi 2004. aastal ameti struktuuris viisa- ja illegaalse immigratsiooni osakonna alluvuses eraldi migratsioonibürood asukohaga kõigi nelja regionaalse keskuse juures Tallinnas, Tartus, Jõhvis ja Pärnus. Migratsioonibüroode ametnikud hakkasid tegelema välismaalastega seotud küsimustega. Üksus varustati 2005. aastal Schengen Facility vahenditest vajaliku tehnika ja varustusega.

2006. aasta 1. augustil jõustus Euroopa Liidu kodaniku seadus, millega kaotati elamisload ja võeti kasutusele elamis- ja viibimisõiguse mõiste. Ehk siis riiki saabunud Euroopa Liidu kodanik ei pidanud riiki saabudes kolme kuu jooksul toiminguid sooritama. Kui sooviti viibida pikemalt, pidi ennast registreerima KOV-s ja KMA-s, taotledes tähtajalist elamisõigust (seega ka asjakohast ID-kaarti). 2007. aastal kõlasid esimesed mõtted anda digitaalne identiteet ka välisriigi kodanikele. 2014. aasta detsembris alustati e-residentsuse programmiga, mis annab välisriigi kodanikele turvalise ligipääsu Eesti riigi e-teenustele. E-residendi digi-ID-kaardi omanik saab dokumente digitaalselt allkirjastada ja logida sisse kõikidesse portaalidesse ja infosüsteemidesse, mis tunnistavad Eesti ID-kaarti. Tegemist ei ole elamisõigust andva identiteediga, vaid õigusega kasutada Eesti e-teenuseid (luua ettevõtte siia, allkirjastada dokumente, teha pangaülekandeid minutitega jms).

2007. aastal algas aktiivne arutelu KMA, politsei ja piirivalve ühendamise kohta ning 2010. aasta 1. jaanuarist alustabki politsei- ja piirivalveseaduse jõustumisega ühendasutusena PPA.

Inimesed ja infratruktuur

Nii kodakondsusameti kui ka migratsiooni ameti loomisel ei osanud tõenäoliselt keegi ennustada, milliseks kujuneb nende organisatsioonide tulevik 20 aasta pärast. Algselt enamasti ajutrustidena poliitika elluviimiseks asjakohase normatiivse baasi väljatöötamisega tegelenud bürood mahtusid algaastatel väikesearvulisena üsna tagasihoidlikule pinnale, mis saadi kasutusse siit lahkunud nõukogude võimult. Ülesannete lisandudes kasvas aga vajadus nii tööruumide kui ka tehniliste lahenduste järele üsna kiiresti. Eelkõige suurenes vajadus tänapäevaste infotöötluste ja -vahetuse lahenduste järele, kuna töötlemist ja vahendamist vajavad andmemassiivid kasvasid.

Väga piiratud rahalistes tingimustes oli üsna sageli kodakondsus- ja migratsiooni temaatika poliitiliselt oluline, kuid materiaalsete vahendite eraldamisel mitte nii esmane. Seepärast said asjakohased ametkonnad enam tehnilist toetust just neil hetkedel, kui Eesti pidi tegema järgmise arenguhüppe. Nii näiteks hakkas Eesti 1995. aastal pidama läbirääkimisi viisanõuetest loobumiseks naaberriikidega. Kui Läti ja Leeduga läks viisanõudest loobumine üsna kiiresti ning kokkulepe allkirjastati pärast riikidevahelise tagasivõtulepingute allkirjastamist juunis 1995, siis põhjanaaber Soome oli viisanõude kaotamise osas reserveeritum. Lisaks tagasivõtulepingule, mis 1995. aastal sõlmiti, seadis Soome tingimuseks elektroonilise passiregistri loomise ja masinloetavad passid. Arvestades naaberriikide lähedust ning tolleaegse siseministri Riivo Sinijärve isiklikke häid suhteid Soome kõrgete võimukandjatega, lepiti 1996. aastal kokku riikidevaheline tegevusplaan nõuete täitmiseks, mida rahastas suures osas Soome valitsus, aga toetati ka muudest vahenditest, näiteks ÜRO arengufondist. 1996. aasta 10. maist hakati Eesti kodanike passidesse kleepima masinloetavaid ribakoode ning seati sisse elektrooniline passiregister, varustades moodsa tehnikaga ka KMA vastavad töökohad. Kõik seni välja antud ca 900 000 passi tuli passiregistri käivitamisel käsitsi uuesti registreerida.

1990-ndate teisel poolel, kui KMA struktuur ja protsessid olid suures plaanis välja kujunenud, sai organisatsioon hakata tegelema sisemise tõhususe ja ka teeninduse kvaliteedi küsimustega. Nii kinnitati 1997. aastal peadirektor Andres Kollist käskkirjaga KMA klienditeenindusnõuded ning sama aasta märtsis kolis KMA Tallinna vanalinnast kitsastest ruumidest Endla tänava uude majja. 1997/1998 alustati remonti teistes linnades asuvates hoonetes, et vastata kehtestatud klienditeeninduse nõuetele.

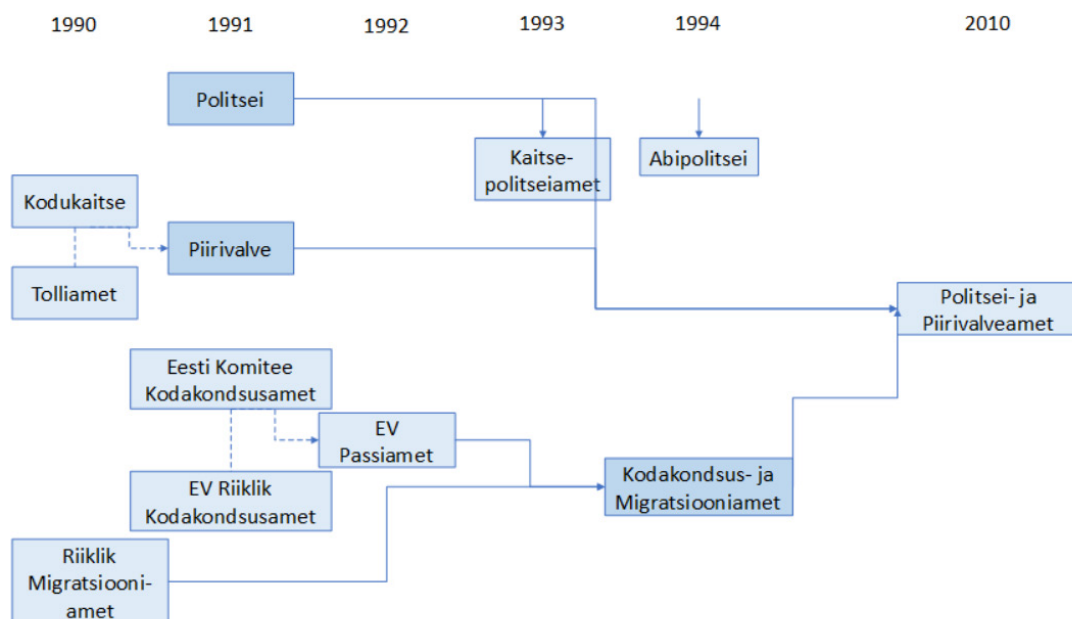
Sajandivahetusel käivitati KMA-s mitu tehnoloogilist uuendust, mis koondusid ühise nimetaja Aasta 2002 Projekt (A2002P) alla. Loodi uued tänapäevased dokumentide taotlemise keskkonnad ning arhiiv, telliti ID-kaardi elektroonilised lahendused, valmistuti suureks passivahetuse laine (selle tähtaeg saabus 2002. aastal), rääkimata uuest infosüsteemist, mis lihtsustas menetlusprotsesse. (Niitsoo, 2008, 104) Samuti loodi tingimused digitaalseks allkirjastamiseks, mille tulemusena anti esimene digiallkiri 7. oktoobril 2002. aastal, kui Tallinna ja Tartu linnapea allkirjastasid omavahelise IT-koostöölepingu. (Sertifitseerimiskeskus, 2003)

Nagu mitu teist õiguskaitse valdkonna asutust, sai ka KMA olulist tuge oma süsteemide arendamiseks Euroopa Liiduga liitumise ettevalmistamiseks loodud fondidest. Nii näiteks sai KMA 2004. aastal Schengen Facility programmist 97 miljonit krooni tehnoloogiliste uuenduste käivitamiseks. Hangiti tehnikat ja uuendati töökohad. Muu hulgas jõudsid KMA kohalikesse esindustesse Facility vahenditest hangitud fotoboksid, mis võimaldasid dokumentide taotlemiseks teha kõik toimingud, normikohane foto kaasa arvatud, tasuta ja ühest kohast. (Niitsoo, 2008, 104)

1.4. POLITSEI- JA PIIRIVALVEAMET

Organisatsiooni loomine

2007. aasta kevadiste parlamendivalimiste järel, kui siseministriks sai endine peaprokurör ja kaitsepolitseiameti pikaajaline juht Jüri Pihl, tuldi välja plaaniga ühendada politseiamet, piirivalveamet ning kodakondsus- ja migratsiooniamet üheks struktuuriks (ERR, 2007). Tegemist ei olnud uue ideega. Juba aasta varem oli tolleaegne siseminister Kalle Laanet kutsunud kokku sisejulgeolekjuhtidest mitteametliku arutelupaneeli, et analüüsida siseturvalisuse organisatsiooni hetkeseisu ja arenguteid. Toimus kolm-neli arutelu ning nende tulemusena koostati asjakohased mõttekaardid. Kuna korralised parlamendivalimised olid õige pea toimumas, ei olnud poliitiksükkel sobilik nende teemadega avalikku diskussiooni tulla. Seepärast oli ametisse asunud siseminister Jüri Pihlil hea võimalus arutelupaneeli koostatud mõttekaardiga tutvuda ning kujundada sellest oma seisukoht (Lumi *et al.*, 2010, p. 10). Arutelupaneeli materjalidest selgub, et põhiliste probleemidena nägid osalised ametkondade tugifunktsioonide dubleerimist ja ressursside (inimesed, raha) piiratud. Enamikule probleemidele pakutud lahendused olid otseselt või kaudselt seotud info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (edaspidi *IKT*) lahenduste loomise või rakendamisega.



Joonis 1. Politsei- ja Piirivalveameti areng ja kujunemine

13. aprilli 2007. aasta käskkirjaga nr 57 moodustas siseminister Pihl töörühma „Siseministeeriumi valitsemisala juhtimise optimeerimise ettepanekute väljatöötamiseks“ (Siseminister, 2007). Töörühmale tehti ülesandeks „töötada välja ning esitada siseministrile ettepanekud Politseiameti, Piirivalveameti ning Kodakondsus- ja Migratsiooniameti ühtseks struktuuriks ühendamise korraldamiseks“ tähtajaga 1. mai 2007 (vt ka joonis 1). Töörühm andis ministrile ettenähtud tähtajal üle memo, milles analüüsiti asjakohast rahvusvahelist kogemust (kus riikides ja kuidas politsei, migratsiooni ja piirivalve funktsioone täidetakse), pakuti välja ühtseks struktuuriks ühendamise ajakava ning kirjeldati asutuste ühendamise võimalikku protsessi.

Ootamatu vahelepõikena said 2007. aasta 26. aprillil Tallinnas alguse tänavarahutused, rahvakeeli pronksiöö, kui Nõukogude okupatsiooni sümboliks kujunenud langenud sõduri kuju toimetamine Tallinna kesklinnast linnalähedale surnuaiale kasvas üle Eesti esimeseks mitmepäevaseks tänavarahutuseks.

Massirahutuste järelmitest maha rahunenud organisatsioon jätkas ametite ühendamise protsessi 2007. aasta sügisel, kui oktoobris alustas siseministeeriumis tööd ametite ühendamiseks seitsmeliikmeline meeskond, mille juhiks oli siseministeeriumi asekancler Marek Helm. Meeskonna esimene ülesanne oli analüüsida ühendamise võimalusi. Novembris esitas Marek Helmi meeskond siseministrile asutuste ühendamist puudutava SWOT-analüüsi, mis sai sisendiks Vabariigi Valitsusele esitatavale memole. 2008. aasta 31. jaanuaril andis Vabariigi Valitsuse kabinet siseministrile nõusoleku moodustada ühendamet (Vabariigi Valitsus, 2008).

Juba 15. veebruaril moodustas siseminister käskkirjaga nr 17 töörühmad „ühendatud sisejulgeolekuasutuse moodustamise koordineerimiseks ja Siseministeeriumi valitsemisala juhtimissüsteemi arendamiseks“. Käskkirjaga moodustati projektinõukogu eesotsas Jüri Pihliga ning selle liikmed olid Märt Kraft, Erkki Koort, Merle Kungas, Einike Uri ja Lauri Tabur. Samuti moodustati projektijuhtgrupp eesotsas Marek Helmiga ning selle liikmed olid haldusala ametite juhid ja siseministeeriumi osakondade juhid. Samuti moodustati kuus alamprojekti ning määrati nende juhid: riikliku järelevalve valdkond, teenuste valdkond, finantsarvestus, teenusregulatsioon ja personalijuhtimine, SAP osa arendus, juhtimisarvestus ja sisekaitseline haridus (Siseminister, 2008). Esiolgsel hinnangul vajas muutmist või täiendamist ca 500 õigusakti. Aja jooksul töörühmade koosseis ja nende ees seisvad ülesanded muutusid.

Siseministeeriumi töörühmade töö tulemusena ette valmistatud politsei- ja piirivalveseaduse arutelu algas riigikogus 2008. aasta 24. septembril. Enne arutelu kohtus siseminister Jüri Pihl koos selleks ajaks asutuste ühendamise projektijuhiks nimetatud Marek Helmiga ükshaaval riigikogu kõigi fraktsioonidega, et selgitada ühendasutuse toimeelooikat ja eesmäärke. Samasugused kohtumised toimusid ka maakondades, kus jagati informatsiooni ja vastati kohalike töötajate küsimustele. Kohtumiste tulemusena riigikogu saalis politsei- ja piirivalveseaduse teemal suuremat arutelu ei toimunud ning seadus võeti 6. mail 2009. aastal kolmandal lugemisel vastu (hakkas kehtima 1. jaanuaril 2010). Seaduse (RT I 2009, 26, 159) vastuvõtmisega loodi alus uue peadirektori ametisse määramiseks, kelleks sai 18. juunil 2009 senine Põhja politseiprefektuuri prefekt Raivo Küüt. Kuna ühendasutus sai seaduse vastuvõtmisega loodud, anti siseministri 14. augusti 2009. aasta käskkirjaga nr 163L politsei- ja piirivalveameti (PPA) käivitamine üle Marek Helmilt Raivo Küütile. Selleks moodustati töögrupp ning määrati ajakava perioodiks 10. august 2009 kuni 15. jaanuar 2010, sh eelarve, teenistusregulatsiooni ja juhtimisstruktuuri väljatöötamine ajaks, kui uus asutus tegelikkuses tööle hakkab (Siseminister, 2009a). Sama aasta augustis kinnitas siseminister Marko Pomerants PPA juhtkonna vastavalt Raivo Küüti ettepanekule ning tegevuse lõpetas Marek Helmi juhitud projektiteeskond. Sama aasta detsembris kinnitas siseminister määrusega nr 84 politsei- ja piirivalveameti struktuuri ja ametikohtade üldarvu. Kokku oli PPA-s moodustamise hetkel 6908 ametikohta (Siseminister, 2009b).

Kuid PPA moodustamisega reformid ei lõppenud. PPA organisatsioon sai õiguslikus mõttes küll valmis, kuid juhtimisaspektide reguleerimine toimub veel senini. Politsei- ja piirivalveameti loomise ja sellele järgnenud muudatustega suurendati organisatsiooni tugisüsteemide sidusust, minnes 2010. aastal üle valdkondlikule struktuurile: seniste ametite põhjal moodustati osakonnad ja tsentraliseeriti tugifunktsioonid. 2012. aastal, kui suur osa juhtimisotsuseid oli infosüsteemide abil tsentraliseeritud PPA keskasutusse, lõpetasid neli prefektuuri tegevuse iseseisvate juriidiliste isikutena ja arvati PPA struktuuri.

2012. aastal, kui siseministriks sai Ken-Marti Vaher, tellis siseministeerium AS-ilt Ernst&Young PPA-siseste protsesside analüüsi. Selle üks läbivaid soovitusi (Ernst & Young Baltic AS, 2012, 4) oli „luua ameti infosüsteemide arendamist kureeriv põhiteenuste arhitekti ametikoht ja koondada teenuse analüütikud Politsei- ja Piirivalveametis

ühtse juhtimise alla, tulemusliku arendusprotsessi kindlustamiseks. Määratleda teenusgruppide omanikud ja teenuse omanike rollid süsteemseks teenuste arendamiseks”. Seega soovitati minna seniselt funktsioonipõhiselt juhtimiselt üle teenusepõhisele juhtimisele.

Analüüsi tulemusena astuti 2012. aasta sügisel samme, et oluliselt tugevdada siseministeeriumi analüüsi- ja planeerimise võimekust, ning kaotati PPA struktuurist koordinatsioonibürood, mis olid seni olnud ühendatud ameti personali liigutamise puhvrid, ning korraldati ümber tugivaldkondi. Ernst & Youngi analüüsi tulemusena toimunud arutelude käigus valmis terve hulk ettepanekuid PPA juhtimiskorralduse muutmiseks. 2014. aasta 1. oktoobril kehtima hakanud põhimääruse alusel läks PPA juhtimiskorralduses üle teenusepõhisele juhtimisele, mistõttu muudeti kohalike jaoskondade ja kordonite struktuuri ja juhtimisulatust: kesküksusest kadusid valdkonnapõhised osakonnad, maakonnatasandil suurenes jaoskondade vastutus (juhtivjaoskonnad), muutus piirivalvekordonite struktuur (juhtivkordonite ja teenistuskohade loomine), optimeeriti tugivaldkondi. PPA põhiteenused – politsei, piirivalve ja migratsioon – jagunesid seetõttu kahe osakonna (arendus- ning teabehaldus- ja menetlusosakonna) vahel ning tugiteenused koondati administratsiooni alla. (Riigikontroll, 2016, 9) Sellisena toimib PPA struktuur ka siinse ülevaate koostamise ajal.

Politseinike ja piirivalvurite ühine karjäärisüsteem

Üks tõsisemaid vaidlusi ühendatud ameti loomise juures oli karjäärisüsteemi küsimus. Kuna piirivalve oli oma karjäärisüsteemis juurutanud kaitseväelise auastmete süsteemi ja politsei ametikohaga seotud teenistusastmete süsteemi,



Politsei- ja Piirivalveameti uue laeva vastuvõtu tseremoonia (2018). Foto: Siim Lõvi / ERR

oli võimalus jätta süsteemid eraldi või leida kompromiss, mis võimaldaks saavutada organisatsiooni karjäärisüsteemis masstaabiefekti. Üks tõik, mis rääkis auastmete loogikal põhineva süsteemi kasuks, tulenes ajaloolisest aspektist, et piirivalveameti ohvitseridele oli tulenevalt militaarsest taustast andnud auastmed president. Seega oleks olnud keeruline hakata neilt riigipea antud auastmeid ära võtma. Lisaks olid piirivalve töötajad harjunud, et nende auastmed saavad edeneda vaid üles ning teatud aja pärast on lootus saada uued, senisest kõrgemad pagunid. Politseis oli loogika teistsugune ja auaste oli seotud ametikohaga. See tõi kaasa piirivalves töötavate inimeste jaoks ebaloogilise olukorra, kus ametikoha vahetus võib tähendada senisega võrreldes madalamaid paguneid (Lumi *et al.*, 2010, p. 15).

Politsei- ja piirivalveameti teenistusastmete süsteemi loomisel võeti lõpuks politsei- ja piirivalveseaduse § 48 kohaselt kompromissvariandina kasutusele 13 teenistusastet, mis on kombinatsioon politseis kasutusel olnud ametinimetustest

ja ametiastmetunnustest ning piirivalve kaitseväelistest auastmetest. Nii näiteks pärinevad 1.–6. teenistusaste varasemast politseisüsteemist ning 7.–11. teenistusaste on varasemad piirivalveohvitseri auastmed. Kaks kõige kõrgemat ehk 12. ja 13. teenistusaste on aga täiesti uued, neid ei olnud varem ei piirivalves ega politseis. Teenistusastmete nimetus ja/või vastav tärnide arv on erinev sama taseme piirivalve või kaitseväe auastmetest, olles unikaalne politsei- ja piirivalveametis. Unikaalsus tekitas vormikandjates üksjagu segadust ja arusaamatust, sest üks ühele ei olnud tegemist ei politsei ega piirivalve karjäärisüsteemiga, kuid mõne aastaga tekkis arusaamine uue süsteemi loogikast ning uus karjäärisüsteem sai hakata juurduma.

Enne ühendamist oli üks oluline diskussioon lisaks karjäärisüsteemile hariduse küsimus: millise kompetentsiga peaks olema tulevase ühendatud ameti töötaja? Vastus sõltus sellest, milline pidi olema ühendatud ameti töökorraldus – kas tulevane ametnik on politsei- ja piirivalveametnik, ehk siis evib mingil määral mõlemat kompetentsi või

jäävad mõlemad ametnike grupid eraldi oma kompetentsi piiresse. Selget arusaama selles küsimuses polnud veel PPA moodustamise aasta 1. veebruaril, kui ühendati sisekaitseakadeemia politseikolledž ja piirivalvekolledž sisekaitseakadeemia politsei- ja piirivalvekolledžiks, mida asus juhtima senine akadeemia politseikolleži juht Aivar Toompere. Ka aastaid hiljem katsetatakse veel erinevaid lähenemisi, kuid üldine suundumus ametnike hariduse mudelile liigub üha sennapoole, et baasharidus on nii piirivalve kui ka politsei tööliinis töötajatel sama, erinevus tekib alles spetsialiseerumisel.

IT-teenuse tsentraliseerimine eraldi asutusse

Kohe ühendamise alguses oli selge, et kõiki kolme asutust liidab suur probleem – IKT-süsteemide erinevast arengutasemest tulenev ühildamatus ja asjakohase kompetentsiga IT-personali hajutatus ametkondades. Seega oli vajalik IKT-teemaga eraldi tegeleda. IKT-teema oli 2007. aastal seda teravam, et ees seisis liitumine Schengeniga, mis on oma olemuselt üks suur infosüsteem.

Siseministerium tellis kaks analüüsi selle kohta, kuidas võiks asutuste ühendamise tingimustes IKT konsolideerida. Ühe analüüsi autorid olid väljastpoolt haldusala, justiitsministeriumi sarnase asutuse loomisega seotud inimesed. Teise analüüsi tegid KMA tollase peadirektori eestvedamisel KMA IT-osakonna spetsialistid. Analüüsid olid oma olemuselt erinevad ja lähenesid muudatuste tegemisele erinevalt, ent realiseerida otsustati KMA IT-osakonna tuumiku analüüs, mis eeldas etapilist üleminekut pikema perioodi vältel. KMA IT-osakonna põhjal moodustati algatusrühm, kes hakkas konsolideerimist juhtima. Algatusrühm koostas sügisel 2007 kontseptsiooni siseministeriumi infotehnoloogia ja arenduse ühendasutuse SMIT-i loomiseks ning see esitati aasta lõpus siseministeriumile kooskõlastamiseks. Kontseptsioonis oli kajastatud IKT hetkeolukord sisejulgeoleku valdkonnas. Tõdeti kõiki neid probleeme, mida intervjueritavad olid oma käsitlustes välja toonud. Kontseptsioonis sõnastati SMIT-i loomise eesmärgid, mille täitmiseks oli eelkõige vajalik terviklik lähenemine IKT-valdkonnale. Kontseptsioon andis ülevaate ka sellest, milline peaks tulevane IKT ühendasutus olema, millistel alustel uus organisatsioon toimima hakkab ehk milline on asutuse struktuur, kuidas toimub juhtimine jne. Siseministerium kiitis kontseptsiooni heaks ning esialgsed tegevused olid seotud uue arendusorganisatsiooni loomisega. See tähendas eelkõige seda, et loodi nii füüsiline kui ka juriidiline keskkond põhitegevust toetavate üksustega. Siseministri 18. veebruari 2008. aasta otsusega asutati SMIT, mis alustas tööd 1. märtsil 2008. (Roosimaa ja Tabur, 2012, p. 73)

SMIT-i moodustamine oli oluline faktor, mis võimaldas võtta ühendasutuses kasutusele kolme asutuse infosüsteemide asemel ühe ühise süsteemi. Esimene selline süsteem oli siseministeriumi valitsemisala ühtne dokumendihaldussüsteem Delta, mis oli loodud spetsiaalselt siseministeriumi tarbeks, arvestades sealset dokumendivoogu. Varasemad, moraalselt vananenud ja omavahel ühildamatud süsteemid jäeti kõrvale ning kogu valitsemisala sai kasutada ühtset nüüdisaegset e-keskkonda.

KOKKUVÕTE

Eesti õiguskaitserreformide olulisim lähtekoht on kahtlemata asjaolu, et Eesti riigi institutsioonide loomine on taasiseseisvunud riigi institutsioonide taasloomine, millised toimisid edukalt ka enne Nõukogude okupatsiooni algust. Seepärast sedastab ka Eesti Vabariigi põhiseaduse preambula, et Eesti riik „on loodud Eesti rahva riikliku enesemääramise kustumatul *õigusel* ja välja kuulutatud 1918. aasta 24. veebruaril“. Seepärast sai mitme organisatsiooni taasloomisel või ümberkujundamisel eeskujuks võetud just okupatsioonieelne organisatsiooniline ülesehitus ja õiguslik raamistik. Ajaloolise järjepidevuse rõhutamine lisaks põhiseaduse preambulale tähendas õiguskaitseasutuste taasloomise juures muu hulgas, et kõik, mida oli endas kandnud Nõukogude okupatsioon, kuulutati olemuslikult uue ühiskonnakorraldusega sobimatuks. Seega vastandus taasloodud organisatsiooniline ülesehitus ja personalipoliitika kõigele varasemale.

Samas sai üsna pea selgeks, et taasiseseisvunud riigis puudus piisav kompetents, et kanda kohe edukalt kõiki neid rolle, mis peaksid ühel iseseisvunud riigil olema. Nõukogude võimu tsentraliseerituse tõttu puudus liiduvabariikidel mitme olulise funktsiooni juhtimise kogemus, rääkimata personalist, kes oleks neid funktsioone täitnud. Üks selliseid oli kahtlemata õiguskaitse valdkond. Seetõttu oli mitmete eksirännakute ja katsetuste juures oluline roll rahvusvahelisel toel, eelkõige oskusteabel, mida mitmed riigid Eesti ametiasutustele pakkusid. Sellele lisandus töövahendite tehniline abi. Nõukogude süsteemi käest üle võetuna olid töövahendid moraalselt vananenud ning muutsid uute töömeetodite kasutuselevõtu keerukamaks.

Teine oluline aspekt, mida tasub Eesti õiguskaitsereforme lahates silmas pidada, on asjaolu, et institutsioonide loomise või reorganiseerimisega tehti algust ajal, kui riigis kehtis ametlikult veel nõukogude võim ning okupatsiooniväed olid täies koosseisus Eestis. Esimesed sammud, mida uute institutsioonide loomiseks astuti, olid seetõttu kammitsetud teadmatusel, mida Nõukogude Liidu juhtkonnas lubatud perestroika ja glasnost endaga tegelikkuses kaasa toob ning kui kaugele keskvõim vabariikidel uutmistegevustega minna laseb. Samal ajal toimusid demokraatlikud protsessid ka teistes liiduvabariikides, sealhulgas lähedastes Lätis ja Leedus ning keskvõimu reaktsioon oli seal olnud oluliselt resolootsem, tuues kaasa isegi inimohvreid. Seetõttu võib väita, et tasakaalukas, samas põhimõttekindel lähenemine riigi institutsioonide taasloomisele või reformimisele tagas selle, et 1990-ndate alguses toimusid kahe võimu esindajate vahel vaid üksikud konfliktid, mille tõttu õnneks keegi ei hukkunud. Samas, täieliku kindlustunde tekkimiseni, et uutmise tulemusena tõepoolest ka tegelikult taastatakse omariiklus ning taasluuakse iseseisva riigi oma institutsioonid, läks mitu aastat. Sealt edasi kuni organisatsioonide struktuuri tegeliku väljakujunemiseni kulus omakorda veel paar aastat. Tinglikult võib öelda, et organisatsioonide taasloomisest nende sisulise väljakujunemiseni läks ligikaudu kümme aastat, misjärel viisid ühiskonnas toimuvad suundumused omakorda uute organisatsiooniliste muudatusteni.

Kuigi õiguskaitse ja justiitsvaldkonna ametkondade taasloomise lähtekoht oli teineteisest mõnevõrra erinev, võib nende kõigi arengus eristada kolme perioodi, mis organisatsioonide küpsemise ja tööprotsesside selginemise ajal vaheldusid ja on nad toonud tänapäeva. Kolme perioodi saab vaadelda kui taasloomist, kohandumise aega ja optimeerimist.

Etapp I: taasloomine

Õiguskaitse- ja justiitsasutuste taasloomise perioodil olid organisatsioonidel erinevad lähtepositsioonid. Mõned tuli luua täiesti algusest ja teised kohandada uuele ühiskonnakorraldusele vastavaks, mistõttu olid ka raskused erinevad. Siinse töö käigus läbi töötatud allikate põhjal võib väita, et olulisim taasloomise perioodi iseloomustav märksõna oli aktiivne debatt ja lähenemisviiside rohkus, mis võis kõrvaltvaatajale tihti tunduda kaootilisena, sest otsused tuli langetada, kuid oli puudus nii informatsioonist selle kohta, milliseks kujuneb nõukogude võimu reaktsioon tehtavatele otsustele, kui ka praktilisest kogemusest terve hulga valdkondade täielikuks isemajandamiseks. Seetõttu oli õiguskaitse valdkonna asutuste taasloomine kantud domineerivast visioonist, et Nõukogude süsteem ei ole sobilik, kuid kuidas luua uus ja päris oma süsteem, oli küsimus, mille üle toimusid aktiivsed arutelud. Valdkondades, nagu kodakondsus ja migratsioon, oli ainukeseks lahenduseks okupatsioonieelne lähenemine nendele teemadele, mida prooviti poliitilise debati käigus hetkeolukorrale kohandada. Erinevalt möödunud sajandi kolmekümnendatest aastatest oli Nõukogude Liidu sihiteadliku poliitika tulemusena eestlaste osakaal kogu rahvastikust langenud varasema 93% asemel 61% peale, mistõttu vajas riik uude ajastusse sobivat lahendust nii kodanikkonna määratlemiseks kui ka immigratsiooni kontrollimiseks. Rääkimata loodavate institutsioonide juhtivtöötajate meelsuse küsimusest, mis tekitas arutelu nii ülemnõukogus kui ka organisatsioonides endas ning kulmineerus 1992. aastal süümevande statuudi sisseviimisega põhiseadusesse. Aasta varem oli politseiseaduse regulatsioon ette näinud politseivande andmise kõigile politseiametnikele.

Uute organisatsiooniliste lahenduste leidmisel kaaluti mitmeid lähenemisviise, millega tutvuti rahvusvaheliste partnerite abil. Samas on õiguskaitseasutusi mõjutanud tõenäoliselt enim ajalooliselt ja ka geograafiliselt lähimate Soome ja Rootsi kogemus. Politsei puhul saab rääkida ka USA kogemusest, millega tutvumiseks avanes võimalus peaaegu kohe pärast Eesti Politsei moodustamist, kui FBI akadeemias saadi esimene päris politseilise hariduse omandamise kogemus. Hariduse temaatika oli õiguskaitseasutuste loomise puhul üks keskseid eelkõige politsei ja piirivalve puhul, kes tulenevalt töö spetsiifikast vajasis spetsiifilist väljaõpet, mida piirivalve algkoosseisul polnud üldse ning politsei puhul tuli õppe andmise süsteem ja sisu ümber kujundada demokraatlikule iseseisvale riigile kohaseks. Kuna samal ajal oli taasloomisel taasiseseisvunud riigi laiem haridussüsteem, pidi õiguskaitse valdkonna töötajate hariduse andmise mudel arvestama lisaks uute organisatsioonide vajadustega ka ülejäänud reformidega.

Taasloomise periood kestis umbes kümme aastat, alates perestroika ja glasnosti väljakuulutamisest Nõukogude Liidus. Seega algas taasiseseisvunud Eesti õiguskaitseasutuste loomine juba aastaid enne riigi tegelikku taasiseseisvumist. Nõukogude perioodi lõpuaastatel väljendus see eelkõige avalikus debatis uute lähenemisviiside üle ning kulmineerus 1990-ndate alguses taasiseseisvuse väljakuulutamisega ja uute institutsioonide moodustamisega. Umbes viis aastat pärast taasiseseisvumist, kui oli tekkinud teatav kindlustunne, oli kõigi käsitletavate asutuste organisatsiooniline ülesehitus saanud paika sellisena, nagu see ka järgnevatel aastatel püsis, kuni tekkis jälle vajadus ajakohastamise järele.

Etapp II: kohandamine

1990-ndate teine pool, kui Nõukogude okupatsiooniväed olid riigist lahkunud ning enamik riiklikke struktuure oli saavutanud organisatsioonilise stabiilsuse, tõi endaga kaasa tegevuskeskkonna õigusliku regulatsiooni küpsemise. Ametkondlike ja parlamentaarsete debattide käigus loksusid paika mitmed seni arengujärgus olnud protsessid, mis andsid võimaluse õiguskaitsevaldkonnale senisest paremini kohandada kogu riigi avaliku halduse süsteemiga. Regulatsioonidest märkimisväärselisel määral võttis riigikogu 1995. aasta jaanuaris vastu avaliku teenistuse seaduse, mis sõnastas Eesti avaliku teenistuse toimeloogika ja lõi üldisema regulatsiooni. Kolm aastat hiljem, 1998. aastal võttis parlament vastu politseiteenistuse seaduse, kohandades politsei teenistuskeskonna üldisena avaliku teenistuse raamistikuga. Õigusliku regulatsiooni loomise käigus sai muu hulgas selgeks, et mitmed varasemad valikud olid olnud head ja tõenäoliselt ainuõiged nende tegemise hetkel eelmise sajandi üheksakümnendate alguses, kui õhus

oli palju ebakindlust ning eesmärk oli iga hinna eest asutused toimima saada. Samas, riigisüsteemi kui terviku toimimiseks tuli sajandivahetuse lähenedes suurde tervikpilti paremini kohanduda.

Kuigi 1990-ndate keskpaigaks oli riigi majandus hakanud välja kujunema, toimisid paljudes eluvaldkondades veel mitmed paralleelstruktuurid, mille pidamine polnud mitte lihtsalt väikesele riigile kulukas, vaid külvas segadust nii koostööpartnerite kui ka tavainimeste hulgas. Nii sai selgeks näiteks, et kodakondsusvaldkond ja migratsioonivaldkond toimetab üsna sarnases informis, mistõttu aktualiseerus üha enam nende valdkondade eest vastutavate ametite infovahetus, mis omakorda viis kahe ameti ühendamiseni 1994. aastal. Riigikogu võttis samal ajal vastu välismaalaste seaduse ja uue kodakondsuse seaduse, mis andsid ühendatud asutusele tööks veel parema õigusraamistiku. Oma struktuuri hakkasid korrastama ka politsei ja piirivalve. See oli periood, kui üha enam hakati nii organisatsioonides sees kui ka ühiskonnas rääkima riigi institutsioonide usaldusväärsusest ning astuti samme selle kasvatamiseks. Näitena võib tuua sisekontrollisüsteemide käivitamise, et puhastada organisatsioonid ebausaldusväärsest personalist, ning tegelemise organisatsioonide visuaalse identiteediga.

Õiguskaitseasutuste uue keskkonnaga kohanduse perioodi tinglikuks pikkuseks võib Eesti puhul pidada viie- kuni kuueaastast perioodi kuni sajandivahetuseni, kui 20. sajandi lõpp tõi kaasa mõtteharjutuse sellest, et maailmajandus ei saa enam pikalt tõusukursil püsida ning lähiajal ootab ees majanduslikult raskem aeg. Sarnast tõdemust võib leida mitte ainult selle ajastu majandus- ja rahandusvaldkonna analüüsides, vaid selleni jõutakse ka näiteks Eesti Politsei arengukavas 1999–2001, sõnastades keskpikas perioodis vajaduse tegeleda struktuuri toimimise tõhususega. Kui varem oli õiguskaitsereformide põhiliseks käivitajaks olnud soov loobuda Nõukogude okupatsioonipärandist ning luua midagi päris oma, siis nüüd tõusis üha enam päevakorra küsimus, kas ja kui palju riiki me tegelikult suudame ülal pidada. See sundis struktuure kokku tõmbama ja otsima lahendusi tehnoloogiast.

1990-ndate teises pooles muutus õiguskaitseasutustes üha päevakajalisemaks ühinemine Euroopa Liidu Schengeni viisaruumi ning NATO-ga, mis sundis vaatama kriitiliselt otsa oma võimekusele ning analüüsima, kas ollakse valmis lisaks igapäevasele seadustega pandud ülesannete täitmisele ka täitma nende organisatsioonide liikmelisusest tulenevaid kohustusi.

Etapp III: optimeerimine

Sajandivahetusega aktiveerunud tegevus Schengeni ja NATO suunal tõi õiguskaitseasutuste põhiliseks arengut tõukavaks teguriks vajaduse ühineda rahvusvaheliste kogukondadega, eelkõige Schengeni ja NATO-ga, mille tarbeks tuli sobitada planeerimisformaatidesse ning täita liitumiskriteeriumeid, mis kõik nõudsid teismelise ikka jõudnud riigilt otsuseid ressursside sihiteadlikumaks paigutamiseks ning seeläbi ka asjakohaseid organisatsioonilisi reforme, et oodatavaid kriteeriumeid täita (Kirna, 2013, 44). Kuna riiklikult oli parlamendi tasemel seatud eelkõige julgeolekupoliitiliseks eesmärgiks ühinemine nii Euroopa Liidu Schengeni viisavabaduse kui ka NATO-ga, mis mõlemad nõudsid omakorda terve hulga institutsionaalsete kriteeriumite täitmist, sai ressursside teema üha enam aktuaalseks ja arengut määravaks. Kui Schengeni temaatikas oli olulisim riiklike süsteemide vastavusse viimine Schengeni infosüsteemiga ühildumiseks, siis NATO-ga ühinemine oli kaasa toonud arutelud selle üle, kes institutsioonidest peaksid saama rahastatud kaitsekulutuste 2% SKP-st. Arutelud viisid lõpptulemusena selleni, et 2004. aasta kaitseväge planeerimisdokumentides ei nähtud enam piirivalvele ette rolli kaitseväge struktuuris. Samm, mis põhjustas piirivalves üksjagu segadust, sai lõpliku õigusliku vormingu mõned aastad hiljem, kui 2007. aastal vastu võetud piirivalveteenistuse seadusega ei olnud piirivalvurid enam kaitseväelased, vaid moodustasid hoopis eraldi teenistujate grupi.

Kuid igapäevane tunnetus sellest, et loodud õiguskaitseasutused võivad uute ülesannete valguses ebatõhusaks osutuda, tingis mitme siseministri ametis olekut läbinud arutelu sellest, kuidas peaks selleks hetkeks kolme hästi välja arenenud organisatsiooni – politseid, piirivalvet ning kodakondsus- ja migratsiooniametit ümber kujundama selliselt, et oldaks valmis edukalt vastu võtma eelkõige Euroopa Liidu liikmelisusega endale võetud kohustusi. Esimene samm optimeerimise juures oli senise maakonnapõhisest juhtimiskorraldusest neljale administratiivsele regioonile üleminek. Selle lähenemise võtsid üle mitte ainult siseministeeriumi allasutused, vaid ka mitmed teised,

näiteks päästeteenistus, häirekeskus, prokuratuur ja kohtud. Arvestades, et samal ajal oli juba mitmendat aastat poliitilises agendas ka Eesti üldisem haldusreform, sh haldusterritoriaalne reform, olid õiguskaitseasutused omast ajast ees, jõudes sisemistes debattides administratiivse lahenduseni, mis osutus hiljem sobivaks ka mitmele teisele riigiasutusele.

2006. aastast alguse saanud aktiivne analüüs õiguskaitseasutuste efektiivsuse teemal kulmineerus juba 2007. aasta koalitsioonilepingus, mis nägi ette, et siseturvalisuse arendamisel tuleb ühe olulise prioriteedina lõpetada riiklikult tarbetu dubleerimine ministeeriumite ja allasutuste vahel. Muu hulgas nähti ühemõttelisena ette politsei- ameti, piirivalveameti ning kodakondsus- ja migratsiooni ameti ühendamine. See sai ametisse asunud siseministri olulisimaks poliitiliseks projektiks, olles ühtlasi taasiseseisvunud Eesti suurim struktuurireform. Poliitilise tsükli algushetkel välja kuulutatud ühendamise tarbeks loodi korralik projektiorganisatsioon ning kaasati esindajad kõiki- dest liituvatest asutustest, pöörates erilist tähelepanu erinevate organisatsioonikultuuride – politseiline, militaarne ja tsiviilorganisatsioon – toimimise eripärale. Just viimati nimetatud kujunes liitumisel keerulisimaks aspektiks ning jõudis lõpplahenduseni alles parlamentaarses debatis, kui otsustati, milline saab olema uue liitumisel moodustuva asutuse ameti- ja/või auastmete süsteem.

Õppetunnid

Napilt veerandsada aastat õiguskaitse- ja justiitsreformide kogemust on kindlasti äärmiselt lühike aeg, et teha põhjanevaid järeldusi sellest, mis on Eesti kogemuses osutunud edukaks ning mis võib-olla mitte nii väga. Eesti ühiskond on jätkuvalt arengufaasis ja mitmed valikud, mida on viimase kahe tosina aasta jooksul asutuste arendamisel tehtud, näitavad tegelikku mõju õiguskaitseasutuste toimimise efektiivsusele alles tulevikus, kui esimene põlvkond (mille pikkuseks võib tinglikult pidada 25 aastat) hakkab tegema kokkuvõtteid taasloodud riigi ja selle institutsioonide esimesest arenguperioodist. Samas on kahtlemata terve hulk märksõnu, mis joonistuvad välja ka praeguse kogemuse pealt, andes üksjagu ainet diskussiooniks ja pikemaks lahtimõtestamiseks kunagi tulevikus. Seepärast tasub alljärgnevaid märksõnu võtta kui tinglikke rajamärke või õppetunde, mida võiks Eesti õiguskaitsereforme praeguses kontekstis analüüsides välja tuua.

- **Visioon on oluline** – mida me tegelikult tahame? Enamasti on alguses keeruline plaanida kõiki samme, kuidas visiooni poole liikuda. Seepärast on oluline, et visioon oleks paigas ja võimalikult laialt aktsepteeritud. Eesti puhul oli taasloomise perioodil visiooniks, et Nõukogude süsteemist tuleb lahti saada ja luua oma, järgnevatel perioodidel tõstatus kohandumine rahvusvaheliste organisatsioonidega ühinemiseks seatud kriteeriumitega. Visioon sellest, et Nõukogude süsteemi lahendused ei sobi, tingis ka selle, et neid minevikus kinni olevaid lahendusi endas kandnud töötajad organisatsioonidesse enam ei sobinud ning suurel hulgal töötajatel tuli ametikohale sobimatuse, eelkõige ebalojaalsuse tõttu lahkuda. Seeläbi puhastunud organisatsioonid kaotasid kindlasti ajutiselt kompetentsi, kuid võitsid arengu kiiruses, nagu Eesti kogemus on võrreldes mitme teise endiste Nõukogude võimu poolt okupeeritud riigiga näidanud. Noored lihtsalt julgesid võtta rohkem riske ega olnud visiooni elluviimisel kinni mineviku taagas.
- **Liidri või liidrite keskne roll.** Õiguskaitsereformide eri etappide alguses on alati olnud võtmeroll isiksustel, kes on võtnud vastutuse ühe või teise reformi eestvedamiseks. Ei ole isegi olnud nii oluline, kas vastutuse eestvedamise eest on võtnud valdkonna poliitiline juht, ehk siis õiguskaitsereformide puhul siseminister, või mõni kõrgem ametnik, üldjuhul peadirektor, kuid protsesside käivitamiseks on olnud liidri olemasolu ülioluline. Kui liidriks ei ole olnud poliitiline juht, on oluline tema heakskiit toimuvatele protsessidele, kuna enamik suuremaid muutusi vajavad vähemalt Vabariigi Valitsuse tasemel normide loomist. Eesti hea näide poliitilise juhti vastutuse võtmisest oli nii taasiseseisvuse alguses siseminister Olev Laanjärve alustatud jõulised reformid miilitsast politsei moodustamiseks kui ka politseiameti, piirivalveameti ning kodakondsus- ja migratsiooni ameti ühendamine, kui selge liidrirolli võttis kogu protsessis siseminister Jüri Pihl. Samas, piirivalve alguse jõulise käivitamise taga seisis tolleaegne Kodukaitse ühiskondliku liikumise

juht Andrus Öövel, kes organisatsiooni käivitamise ajal ministrirollis ei olnud, samas oli tal selge toetus tollaegselt peaministrilt ja riigiministrilt, kuna piirivalve loomise ajal polnud veel selge, milline hakkab olema tema kuuluvus riiklikus administratsioonis.

- **Alustamine väikeste sammudega.** Eesti kogemus, et suured reformid on võimalik olnud ära teha ilma suurema vastandumise ja verevalamiseta, on tugev argument väikeselt ja kaalutlevalt alustamise toetuseks. Väikeste sammudega alustamine ei osutunud märkimisväärselt hirmutavaks taasiseseisvumise algaastatel Eestit okupeerinud võõrvõimule ega ka meie enda inimestele, kes reforme läbi tegid. Ajastule omaselt oli kahtlemata üksjagu kahtlejaid, kuid rahvuslikult meelestatud kriitilist hulka elanikkonda oli oluliselt lihtsam kaasata väikeste tasakaalukate sammudega kui suurte revolutsiooniliste väljaastumistega, mis oleksid tõenäoliselt taasiseseisvumise algaastatel toonud kaasa füüsilise vastandumise okupatsioonivõimuga. Väikeste sammudega kindlustatud baasi pealt oli lihtsam teha suuremaid arenguhüppeid.
- **Välise vaate olulisus.** Välise vaate olemasolu kõigele sellele, mida tehakse või plaanitakse teha, on oluline nii organisatsioonide muutmise kui ka täiesti uuesti ülesehitamise juures eelkõige selleks, et avaliku sektori organisatsiooni puhul arvestada võimalikult laia ühiskondlikku vaadet. Eesti näitel ammutati sellist välist vaadet nõukodade vahendusel, nagu näiteks politsei nõukoda ja piirivalve nõukoda. Need olid ühiskonna eri valdkondade esindajatest koosnevad ja konkreetsel juhul siseministrit nõustavad nõuandvad kogud, et minister saaks asjakohase poliitika kujundamisel võimalikult vahetu tagasiside sellest, kuidas planeeritu ühiskonnas resoneerib, tõstes seeläbi reformide realiseerumise tõenäosust ning saades õigel ajal tagasisidet reformi sihiseade korrigeerimiseks.
- **Inimesed on reformi keskmes.** See on konkurentsituult kõige olulisem tõdemus, millega võiks kokku võtta Eesti kogu senise õiguskaitsereformide kogemuse. Tegemist ei ole vaid meie inimressursi piiratusest tuleneva tõdemusega, vaid inimesed on olnud olulised muutujad läbi kahe tosina aasta reformide. Paljusk just inimestega töö efektiivsusest tulenevalt on reformid olnud kas rohkem või vähem edukad. Võttes aluseks muudatuste juhtimise ADKAR mudeli, võib Eesti kogemusel reformide käigus inimestega tehtud töö jagada viide tegevuste gruppi, mis kõik on aidanud kaasa reformide edukusele:
 - **Teadlikkuse kasvatamine**, miks muutust plaanitakse või juba läbi viiakse. Reformide puhul on inimeste teavitamine olnud see valdkond, millele pole piisavalt tähelepanu pööratud, sest reformide ajakava on olnud pingeline. Eriti 1990-ndate alguses, kui otsuseid tuli piiratud informatsiooni tingimustes langetada kiiresti ning tänapäevaseid kommunikatsioonivahendeid veel ei olnud, oli üsna keeruline kasvatada muudatuse protsessi kaasatud inimeste teadlikkust sellest, mis ja miks toimub. Seetõttu oli õiguskaitseasutuste taasloomise faasis üksjagu kaootilisust ja närvilisust, kuna asjaosalised ei teadnud, miks mingeid samme astutakse. Samas, inimesed olid aktsepteerinud visiooni sellest, et tahame luua iseseisvale riigile sobivad organisatsioonid, ning tugeva visiooni omamine ja laialdane rõhutamine kompenseeris mingil määral puudujäägid asjaosaliste teadlikkuses.
 - **Inimeste hõlmamine** reformiga kaasa tulema sai üsna sageli alguse just liidritest, kes ühe või teise reformi ette asusid. Tugeva liidri isiklikult kommuniqueeritud veendumus sellest, et aetakse õiget asja parema tuleviku nimel, andis näiteks 1990-ndate alguses väga mitme reformi puhul olulise algse tõuke, miks inimesed suurejooneliste visioonidega kaasa läksid. Rahulolematus olemasoleva olukorraga oli suur, kuid selleks, et teha esimesed sammud, vajasis inimesed aktiivset liidrit, kes oleks valmis võtma vastutust ja ees minema.
 - **Töötajatele uute kompetentside andmine**, et asju uut moodi teha on reformide puhul samuti üks suuri valdkondi, mida ei saa pidada iseenesest mõistetavaks. Eesti õiguskaitsereformide puhul on uute kompetentside ehk laiemalt hariduse teema olnud alati fookuses, seda eelkõige politseis ja piirivalves, kuna esimese puhul pidi haridus toetama organisatsiooni ideoloogia muutust ning teise puhul täiesti uute kompetentside andmist, mida polnud Eesti tingimustes mujalt saada võimalik. Diskussioone on küll olnud hariduse andmise vormi üle, kuid põhimõtte, et eduka reformi elluviimise tagab töötajate harimine, on reformide käigus pälvinud üsna ühemõttelise toetuse. Nüüdseks on pärast erinevate

mudelite katsetamist politseinike ja piirivalvurite haridus integreeritud ühte akadeemiasse siseministeeriumi valitsemisalas, kus ametnikud saavad kogu hariduse alates kutseõppest ja lõpetades magistriõppega, täienduskoolitused veel sinna juurde.

- **Loodud struktuuride ja protsesside juurutamine** ja harjutamine on Eesti õiguskaitsereformide seni vast üks kõige nõrgemaid külgi, kuna veerandsada aastat ajalugu on olnud üks järjepidev arendamine ja reformimine, et kohanduda tingimustega ning optimeerida oma struktuure, jätmata erilist aega muudetuga harjuda ja kohaneda. Samas, moodsate protsessijuhtimise põhimõtete juurutamisega politsei- ja piirivalveametis on kahtlemata suur samm edasi astunud ka tuumikprotsesside järjepidevuse hoidmisel, andes seeläbi personalile võimaluse uusi protsesse katsetada ning omandada vajalikke kompetentse, mis juurutusprotsessi oluliselt tõhustab.
- **Uute protsesside jõustamine toetavate normide ja seadustega** on olnud Eesti parlamentaarse demokraatia üks edulugusid, kui väga keerukaid ja normimahukaid reforme on suudetud parlamendis menetleda väga lühikese aja jooksul. Sellisel edulool on olnud üldjuhul kaks eeldust. Esiteks on reformil olnud selge visioon või eesmärk. Teiseks on reformi läbiviijad otsustajaid aktiivselt ja avatult viinud kurssi reformiga seonduvast. Kui analüüsida Eesti parlamendi debatte Eesti õiguskaitsereformide ajastutel, on näha, et kõik suuremad reformid on leidnud rohkemal või vähemal määral tee ka parlamentaarse debatin. Avatud kommunikatsioon ja argumenteerimine on üks käitumisjoon, mis on enamikku Eestis toimunud õiguskaitsereformide toetanud. Kahtlemata pole võimalik kõikide osapoolte arvamusega arvestada, kuid ka ainult ära kuulamine, olgu siis Vabariigi Valitsuse kabineti nõupidamisel või parlamendi fraktsioonis või komisjonis, on andnud võimaluse seni tehtu puhul olla avatud ja läbipaistev.

RAIVO SEPP

2. JUSTIITSREFORMID

2.1. PROKURATUURI ARENG JA REFOMID

Prokuratuuri ümberkujundamine taasiseseisvumisperioodil

NSV Liidu prokuratuurist sõltumatu Eesti Vabariigi prokuratuuri taastamiseks alustati ettevalmistusi juba Eesti taasiseseisvumise eel, 1990. aastal. 3. mail 1990 andis ENSV ülemnõukogu presiidium seadluse „Eesti NSV õiguskaitseorganite osalisest depolitiseerimisest”, millega otsustati depolitiseerida ENSV kohtu-, prokuratuuri-, siseasjade ja julgeolekuorganid. Kehtestati, et nendes organites ei või moodustada parteide, ühiskondlik-poliitiliste organisatsioonide ja ühiskondlike liikumiste struktuuriüksusi (ENSV Ülemnõukogu, 1990c)

16. mail 1990 võttis Eesti Vabariigi ülemnõukogu vastu Eesti Vabariigi seaduse „Eesti valitsemise ajutise korra alustest”, milles, toetudes otsusele „Eesti riiklikust staatusest”, otsustati lõpetada Eesti Vabariigi riigivõimu-, valitsemis-, kohtu- ja prokuratuuriorganite allutatus NSV Liidu vastavatele organitele ning lahutada need NSV Liidu vastavast süsteemist. Selle seaduse punkt 7 sätestas, et Eesti Vabariigi prokuröri kinnitab ametisse Eesti Vabariigi ülemnõukogu (esimehe ettepanekul).

Seaduses oli kogu Eesti õigussüsteemi jaoks määrava tähtsusega säte „Kõik seni Eesti territooriumil toimivad normatiivaktid kehtivad kuni Eesti Vabariigi Ülemnõukogu või Eesti Vabariigi Valitsus neid ei tühistab, ei muuda või kui nad ei ole vastuolus käesoleva seadusega või järgnevate Eesti Vabariigi normatiivaktidega” (ENSV Ülemnõukogu, 1990d).

Prokuratuuri ülesehitamise algus

20. augustil 1991 võttis Eesti Vabariigi ülemnõukogu vastu otsuse „Eesti riiklikust iseseisvusest”. 27. augustil 1991 võttis Eesti Vabariigi ülemnõukogu presiidium vastu otsuse „Eesti Vabariigi Prokuratuuri lahutamise kohta NSV Liidu Prokuratuurist”. Selle kohaselt tuli Eesti Vabariigi prokuratuur lahutada NSV Liidu prokuratuuri süsteemist organisatsiooniliselt, protsessuaalselt ja finantsiliselt. Eesti Vabariigi prokuröri kohustati välja töötama ja esitama Eesti Vabariigi ülemnõukogule 1. detsembriks 1991 Eesti Vabariigi prokuratuuriseaduse eelnõu. Eesti Vabariigi Valitsust kohustati kindlustama Eesti Vabariigi prokuratuuri finantseerimine ja materiaalne varustamine (RT 1991, 30, 348).

29. augustil 1991 likvideeriti NSV Liidu peaprokuröri otsusega Balti transpordiprokuratuur. Selle Eesti osa liideti Eesti Vabariigi prokuratuuriga (Об образовании Эстонской транспортной прокуратуры. 25. сент. 1991. ERA.R-1038.10.523a, L. 195). Umbes nädal hiljem, 4. septembril, võttis Eesti Vabariigi ülemnõukogu presiidium vastu otsuse „Eesti Vabariigi prokuröri ning maakondade ja linnade prokuröride volituste kohta”. Prokuratuuri tegevuse tagamiseks volitati Leo Urget täitma ajutiselt Eesti Vabariigi prokuröri kohuseid ning maakondade ja linnade prokuröre jätkama oma ülesannete täitmist kuni nende ametikohtade täitmiseni Eesti Vabariigi 1990. aasta 16. mai seaduses „Eesti valitsemise ajutise korra alustest” punktis 7 sätestatud korras. Nimetatud seaduse (nr 247 RT 25.05.1990 nr 15) punkti 7 kohaselt kinnitas Eesti Vabariigi prokuröri ametisse esimehe ettepanekul Eesti Vabariigi ülemnõukogu. Maakondade ja linnade prokurörid nimetas ametisse Eesti Vabariigi prokurör ja kinnitas Eesti Vabariigi ülemnõukogu.

Noore riigi ülesehitamiseks ja julgeoleku tagamiseks oli kahtlemata oluline kaitseväge ja selle relvastuse arendamine. Aga tähtis oli ka riigi juhtide ning ametnike lojaalsus ja pühendumus oma riigi ülesehitamisel. Seetõttu võeti 1992. aasta 8. juulil vastu süümevande andmise seadus (RT 1992, 31, 408), mis sätestas ametnike süümevande andmise, kui neid valitakse või nimetatakse ametikohale riigi- või kohaliku omavalitsuse organis. Ametnikud pidid andma järgmise kirjaliku süümevande: „Annan vande, et ma ei ole olnud Eestit okupeerinud riikide julgeolekuorganite või relvajõudude luure või vastuluure teenistuses ega agent ega ole osalenud kodanike jälitamisel ja repressioonidel nende poliitiliste veendumuste, ebalojaalsuse, klassikuuluvuse või Eesti Vabariigi riigi- või kaitseteenistuses olemise eest.“ Vanne tuli anda ka kõikidel prokuröridel.

Uus prokuratuuriseaduse eelnõu töötati välja ja Eesti Vabariigi prokurör esitas selle Eesti Vabariigi ülemnõukogu õiguskomisjonile 1991. aasta septembris. Kuna eelnõu ei näinud ette prokuratuuri allutamist justiitsministeeriumile ja prokuratuur ei olnud nõus loobuma oma senistest funktsioonidest, siis lükkas Eesti Vabariigi ülemnõukogu õiguskomisjon selle eelnõu tagasi. NSVL-i prokuratuuri koosseisus oli ka Eesti prokuratuur toiminud iseseisvalt ega olnud seadusandliku, kohtu- ega täitevvõimu osa. Taasiseseisvunud Eestis, kus riiki hakati uuesti üles ehitama demokraatlikel alustel, pidi ka prokuratuur saama ühe eelnimetatud riigivõimu osaks. Töö iseloomu arvestades püüti prokuratuuri määrata kohtuvõimu (-süsteemi) osaks. Seda aluseks võttes valmis 2. detsembril 1992 justiitsministeeriumi eestvedamisel Eesti Vabariigi prokuratuuri reorganiseerimise seaduse eelnõu. Selle seletuskirjas (02.12.1992) märkis justiitsminister Kaido Kama, et Eesti Vabariigi põhiseadus ei näe ette prokuratuuri kui põhiseaduslikku ametkonda, mistõttu tuleb määrata tema koht ja funktsioonid õiguskaitseasutuste süsteemis.

Eelnõu nägi ette, et Eesti Vabariigi prokuratuur tuleb reorganiseerida ja moodustada sellest ametkond (riigiprokuratuur) justiitsministri valitsemisalas ning seda juhib riigikohtu prokurör. Prokuratuur koosneb riigikohtu prokuratuurist, ringkonna kohtute prokuratuuridest ning maa- ja linnaprokuratuuridest. Oma ülesannete täitmisel on kohtud ja riigiprokuratuur teineteisest sõltumatud. Riigikohtu prokuröri nimetab ametisse justiitsminister, alamalseisvad ametnikud riigikohtu prokurör. Ette nähti ka prokuröride palgasüsteem, mis oli seotud kohtunike palgaga (85–90 protsenti vastava taseme kohtuniku palgast). Ettepanekuid tehti prokuröride sotsiaalsete garantiide kohta, nagu puhkused, ametikohustuste täitmisel tekitatud kahjude hüvitamine ja õigus tööandja eluruumile.

Prokuratuuriseadus (RT 1993, 11, 184) võeti vastu 25. veebruaril 1993 ja erinevalt eeltoodud seaduseelnõust ei saanud prokuratuurist kohtuvõimu, vaid täitevvõimu osa. Seadusega sätestati, et prokuratuur on täidesaatva riigivõimu asutus, mis kuulub justiitsministri valitsemisalasse iseseisva ameti staatuses. Prokuratuuri juhib riigiprokurör, kellel on prokuratuuri juhtimisel kriminaalprotsessiseadustest tulenevate erisustega samad õigused ja kohustused mis direktoril riigiameti juhtimisel. Prokuratuuri ülesandeid täidab riigiprokuratuur kogu vabariigis ning maa- ja linnaprokuratuurid vastavate kohtute tööpiirkonnas. Ringkonna kohtutes esindavad riiklikku süüdistust riigiprokuratuuri prokurörid. Seega säilitati prokuratuuri kaheastmeline struktuur: riigiprokuratuur (1) ning maa- ja linnaprokuratuurid (16).

Prokuratuuri ülesannete hulka kuulus järelevalve kriminaalasjade kohtueelse menetluse seaduslikkuse üle, riikliku süüdistuse esindamine kõigi astmete kohtutes, järelevalve politsei tegevuse seaduslikkuse üle, aga ka järelevalve vabaduse võtmisega seotud karistuste täitmise üle. 1993. aasta prokuratuuriseadus muutis küll nõu-



Prokuratuuri embleem. Foto: Ago Tammik

kogudeaegset prokuratuurisüsteemi, kuid ei andnud prokuratuurile proaktiivset pädevust osaleda õiguskaitstes. Kaotati ka prokuratuuri ülesanne uurida raskeid kuritegusid. Prokuratuurile sai pigem seaduste, politsei ja kinnipidamisasutuste järelevalve roll. Kriminaalmenetluses oli prokuratuur puhver uurimisasutuste ja kohtu vahel ning kohtus riikliku süüdistuse esindaja.

1993. aasta prokuratuuriseaduse järgi nimetas justiitsminister riigiprokurööri (prokuratuuri juhi) ametisse viieks aastaks ning riigiprokurör omakorda teised prokurörid. Riigiprokuröriks (prokuratuuri juhiks) nimetati Indrek Meelak, kes töötas selles ametis kuni 1998. aastani. Prokurööri töösuhteid reguleeris töölepingu seadus (RT 1992, 15, 241) prokuratuuriseadusest tulenevate ning riigiteenistujatele ettenähtud erisustega. Sotsiaalsete garantiide osas kehtestati, et prokurööri ametipalga ja staažitasu kehtestab Vabariigi Valitsus, prokurööri puhkust reguleerib Eesti Vabariigi puhkuseseadus ja prokurörile laienevad riigiteenistujale ettenähtud sotsiaalsed garantiid.

Prokuratuuri juhtimine ja tegevus korraldati selliselt, et riigiprokuratuuri struktuuris nähti ette kolm riigiprokurööri asetäitjat: Jaan Naaber (kriminaalkohtu järelevalve), Alar Kirs (uurimise ja juurdluse järelevalve) ja Feliks Saarevet (kinnipidamiskohtade järelevalve). Riigiprokuratuuri prokuröride tööülesanded ja valdkonnad määrati ära tööjaotuskavaga vastavalt eelnimetatud valdkondadele.

Prokuratuuri haldusstruktuuri kuulusid personaliosakond, mida juhtis riigiprokuratuuri prokurör Heino Tõnismägi, alates 1997. aastast Enn Uus; üldosakond, mida juhtis E. Helandi; majandusosakond, mida juhtis K. Soidla, alates 1996. aastast Rein Koster; ning pearaamatupidaja Anne Nairismägi, alates 1996. aastast Eva Tszikova. 16 maa- ja linnaprokuratuuride struktuur ja juhtivad prokurörid on esitatud lisas 1.

Prokuröride personaliprobleem ja palk aastatel 1993–1997

1990-ndate algus oli nii Eesti õigussüsteemi kui ka õigusekaitseasutuste kiire ümberkujundamise ja arendamise ajajärk. Ühtset riiklikku lähenemist ei olnud ja õiguskaitseasutuste arendamist ei koordineeritud. Piiratud ressurside tingimustes oli ümberkorralduste tegemine keerukas ning paratamatult toimusid muudatused õiguskaitse ja justiitsvaldkonnas eri kiirusega. 1993. aastaks kujunes olukord, kus prokuratuuritöötajate palgad jäid märgatavalt maha politsei-, uurimisameti ja kohtusüsteemi töötajate palkadest. See oli ilmselt ka üks põhjus, miks paljud prokurörid ja prokuratuuri uurijad lahkusid süsteemist ning asusid tööle kohtunike või uurijatena Eesti Vabariigi uurimisametis või erasektoris.

Aastad 1991–1994 olid Eestis kõrge kuritegevuse, eriti vägivaldsete kuritegude toimepanemise aeg. See seadis suured nõudmised kõikidele õiguskaitseasutustele. Aastas registreeriti keskmiselt 267 tapmist (Urvaste, 1995). Eestis oli tahtlike tapmiste sagedus aastast 1000 elaniku kohta üks Euroopa suurimaid. See ületas nii Lääne-Euroopa riike kui ka Lätit ja Leedut. 1994. aastal registreeriti Eestis 365 tahtlikku tapmist.

1993. aastal oli prokuratuuris personali volavuse tõttu tekkinud olukord, kus tuli prokuröride puuduse tõttu kohtuistungeid edasi lükata. Maa- ja linnaprokuratuurides oli täidetud vaid 75 protsenti ametikohtadest (400 SE seletuskiri, 1994). Seetõttu tegid prokuratuur ja justiitsministeerium ettepaneku erandjuhul ja ajutiselt kuni 1997. aasta 1. juulini lubada prokurööri ametikohale tööle võtta Eesti kodanikke, kes on juriidilise kõrghariduse saamisel läbinud vähemalt pool õppekavast ning jätkavad õpinguid. Selle ettepaneku võttis riigikogu seadusena vastu 26. jaanuaril 1994.

Haridusnõude leevendamine ei lahendanud prokuratuuri personaliprobleemi. Seega valmistati 1996. aastal ette prokuratuuriseaduse muutmise ja täiendamise eelnõu, mis nägi ette vähendada oluliselt prokuröride ja muude õigussüsteemis töötavate õiguskorra kindlustamisel olulisi funktsioone täitvate juristide palgavahet. Oli kujunenud olukord, kus prokurör sai palka umbes kolm korda vähem kui kohtunik. Seetõttu oli ligi neljandik prokuröride ametikohtadest täitmata ja üha rohkem kogenud prokuröre lahkus kõrgemat palka pakkuvate tööandjate juurde. Eriti halb oli olukord Tallinnas, kus riiklik süüdistaja puudus kohtus ligikaudu pooltel juhtudel (359 SE seletuskiri, 13.06.1996).

Nimetatud prokuratuuriseaduse muutmise ja täiendamise seadus võeti vastu 10. detsembril 1996 ja see hakkas kehtima 1. jaanuaril 1997. Selle seadusega viidi prokuröride palgad vastavusse avaliku sektori riigiteenistujate

palgaastmestikuga ning prokuröride vastavate ametikohtade palgad määrati kõrgema riigiteenistujate palgaastme ja koefitsiendi korrutisena.

Prokuratuuri ajakohastamine aastatel 1997–2004

Uue prokuratuuriseaduse vastuvõtmine ja rakendamine

1997. aastal hakati justiitsminister Paul Varuli juhtimisel ette valmistama uut prokuratuuriseadust. Selle eelnõu seletuskirja (728 SE) kohaselt oli 1993. aastal üleminekuseadusena kehtestatud prokuratuuriseadus vananenud ega sobinud enam riigi ees seisvate ülesannete lahendamiseks. Vajadus edukalt ja otsustavalt võidelda kuritegevusega, aga ka karistusõiguse reformi käigus täielikult uuendatav karistusõigus nõudsid kindlalt ja hästi töötavat prokuratuuri. Selle sihi saavutamiseks kavandati uut prokuratuuriseadust.

Seaduseelnõu kohaselt nimetas peaprokuröri ametisse Vabariigi Valitsus justiitsministri ettepanekul ning ülejäänud prokurörid justiitsminister prokuröride konkursi- ja atesteerimiskomisjoni ettepanekul. Seaduse kohaselt tuli luua prokuröride distsiplinaarkomisjon, viia läbi nii riigiprokuröride kui ka maa- ja linna vanemprokuröride atesteerimine.

Riigiprokurör Indrek Meelak ja prokuröride ühing pidasid justiitsministeeriumis ette valmistatud uut prokuratuuriseaduse eelnõu kõlbmatuks, korruptsiooniohtlikuks ja põhiseadust rikkuvaks. Prokuröride ühing tegi avalduse, milles nõudis valitsuses arutusele tuleva eelnõu menetlemise lõpetamist ning uue eelnõu koostamist, kuhu oleks kaasatud nii õigusteadlasi kui ka praktiseerivaid prokuröre (Postimees, 27.10.1997).

Avalik vastasseis riigiprokurör Indrek Meelaku ja justiitsminister Paul Varuli vahel eskaleerus, sellesse sekkus Eesti Vabariigi president Lennart Meri, et selgitada avalikku vastasseisu riigi õigussüsteemis. Ta kohtus Kadriorus riigiprokuröriga ja Paspale residentsis justiitsministriga. President Meri palus mõlemal osapoolel probleemi selgitada ning anda ülevaade, kuidas tagatakse prokuratuuri sõltumatus Eesti õigussüsteemis. Presidendi pressiesindaja teatel on riigipea kohustus jälgida, et põhiseadusest tulenev võimude jaotus oleks tasakaalustatud ja võimud eraldatud. Presidenti pani muretsema avalik vastasseis riigi õigussüsteemis.

1998. aasta märtsis lõppes riigiprokurör Indrek Meelaku viieaastane ametiaeg ja ta lahkus prokuratuurist. Riigiprokuröri kohusetäitjaks määrati 17. märtsil 1998 riigiprokuratuuri prokurör Alar Kirs.

Uus prokuratuuriseadus võeti vastu 22. aprillil 1998 (RT I 1998, 41, 625). Selle kohaselt nimetas riigi peaprokuröri (prokuratuuri juhi) viieks aastaks ametisse Vabariigi Valitsus justiitsministri ettepanekul, olles ära kuulanud riigikogu õiguskomisjoni arvamuse. Maa- ja linnaprokuratuuri juhi – vanemprokuröri – nimetas ametisse justiitsminister riigi peaprokuröri ettepanekul. Ülejäänud prokuröride ametisse nimetamine hakkas toimuma prokuröride konkursi- ja atesteerimiskomisjoni (edaspidi PKAK) kaudu, mis kuulutas vastava prokuröri ametikoha täitmiseks välja avaliku konkursi. Välja valitud kandidaadi esitas PKAK justiitsministrile ametisse nimetamiseks. Prokuröriteenistust hakkas reguleerima avaliku teenistuse seadus koos prokuratuuriseadusest tulenevate erisustega.

1998. aasta mais tegi justiitsminister Vabariigi Valitsusele ettepaneku nimetada riigi peaprokuröriks Raivo Sepp, kes määrati ametisse 26. mail 1998 ja tegutses sellel ametikohal kuni 15. juunini 2003. Uuele peaprokurörile seati eesmärgiks uue prokuratuuriseaduse rakendamine ning prokuratuuri juhtimise ja tegevuse tõhustamine. 26. juunil 1998 kutsus riigi peaprokurör kokku esimese prokuröride üldkogu, kus valiti prokuröride konkursi- ja atesteerimiskomisjoni ning distsiplinaarkomisjoni liikmed. Kuulati ära riigi peaprokuröri ettekanne prokuratuuri edasise tegevusest ja justiitsminister Paul Varuli seisukoht prokuratuuri edasise arengu kohta. Üldkogust võttis osa ja pidas kõne riigikogu õiguskomisjoni esimees Daimar Liiv.

Vastavalt uuele prokuratuuriseadusele atesteeriti samal aastal kõik riigiprokurörid ning maa ja linna vanemprokurörid. Atesteerimist viis läbi prokuröride konkursi- ja atesteerimiskomisjon, mille juht oli seaduse kohaselt riigi peaprokurör ning komisjoni liikmeteks üks riigiprokurör riigiprokuratuurist, kaks maa- või linnaprokuratuuri prokuröri, üks kohtunike esinduskogu valitud kohtunik, Tartu ülikooli õigusteaduskonna dekaani määratud õigusteadlane ja justiitsministri määratud justiitsministeeriumi ametnik.

Prokuratuuri juhtimine ja struktuur korraldati perioodil 1998–2000 ümber, rakendades tulemusjuhtimise (*new public management*) põhimõtteid. Prokuratuuril olid 1998. aastal küll mõningad tugistruktuurid, kuid tänapäeva nõuetele vastav haldusaparaat puudus. Selle loomiseks olemasolev riigiprokuratuuri struktuur reorganiseeriti ning loodi süüdistus- ja haldusosakond.

Riigiprokuratuuri struktuur kujundati järgnevalt:

1. Süüdistusosakond (juhiks riigiprokurör Alar Kirs). Osakonda kuulusid tööjaotuskava kohaselt riigiprokurörid, kelle ülesanne oli kohtueelse kriminaalmenetluse seaduslikkuse järelevalve ning riikliku süüdistuse esindamine ringkonna- ja riigikohtus.
2. Haldusosakond (juhiks riigiprokurör Jüri Pikma). Osakonda kuulusid tööjaotuskava kohaselt riigiprokurörid, kelle ülesanne oli teha järelevalvet alamalseivate prokuröride tegevuse üle. Samuti kriminaalasjades rahvusvahelise õigusabi korraldamine. Haldusosakonna alla kuulusid prokuratuuri tugistruktuurid:
 - arengutalitus (juhiks Raul Tiganik);
 - avalike suhete talitus (juhiks Inga Lill, hiljem Kaja Tampere);
 - finants- ja varahaldustalitus (juhiks Aino Laur, hiljem Mall Laasi);
 - infosüsteemide talitus (juhiks Gunnar Teas, hiljem Raul Merilo);
 - kriminaalpoliitika talitus (juhiks Norman Aas);
 - personalitalitus (juhiks Sirje Biin, hiljem Heidi Reiljan);
 - välissuhete talitus (juhiks Ketlin Jaani);
 - üldtalitus (juhiks Stella Ilves).
3. Prokuratuuri juhtimist ja arendamist toetasid peaprokuröri abi Gerda Pagi ja siseaudiitor Toomas Johanson.

Maa- ja linnaprokuratuurid ning nende juhid on esitatud lisas 2.

Ametipalga regulatsiooni muutmise katse 1998. aastal

Kuna prokuröride personaliprobleem ei olnud lahendatud ja palgad ei olnud viidud vastavusse kohtunike palkadega, siis algatati 30. septembril 1998 kohtunike staatuse seaduse ja prokuratuuriseaduse muutmise seaduse eelnõu (995 SE). Selle eesmärk oli muuta kohtunike ja prokuröride ametipalga regulatsiooni ja siduda nende palgatõus riigiteenistujate keskmise palgatõusuga. Regulatsioon oleks võimaldanud paremini järgida kohtunike ja prokuröride ning riigiteenistujate põhiosa palgade proportsioone.

Seaduseelnõu seletuskirjas märgiti: „Viimastel aastatel on toimunud märkimisväärsed muudatused erasektori tööhõuturul, kus juhtivtöötajate palgad on kasvanud ennaktempos. Samal ajal oli riigiteenistujate palgakasv pidurdatud. Sellest tingituna on tekkinud just riigiasutuste tippjuhtide – kantslerid, peadirektorid, direktorid, ministeeriumide osakondade juhatajad jne – palgataseme oluline mahajäämus erasektori sama otsustus- ja vastutustasandi töötajate palkadest. See tähendab, et antud kategooria riigiteenistus on praegu oluliselt halvemas konkurentsituatsioonis. Nii ei ole võimalik enam tagada riigile tema funktsioneerimiseks ja arenguks väga oluliste ametikohtade komplekteerimist piisavalt võimeka ja kompetentse kaadriga.“ 27. oktoobril 1998 lükkas riigikogu selle seaduseelnõu tagasi.

Prokuratuuri sümbolid ja ametiriietus

1996. aastal otsustati kasutusele võtta prokuratuuri sümbolina embleem, mille kavand telliti ARS Juveelilt. Kavandi autorid olid Raili Vinn ja Tõnu Lauk. Embleemi taust on kilp, mis sümboliseerib kaitselementi; mõõk kujutab õigluse jaluleseadjat, õigluse kaitsjat, järelevalve tagajat; Eesti Vabariigi riigivapp näitab riigikorda, mille kaitsel ollakse; kilbi ümber olev hõbedast tammevanik sümboliseerib väärtuste-hinnangute kestvust ja alalhoidmist; kaal on erapooletu

õigusemõistmise märk. Kilp kui embleemi taust oli algselt tumeroheline, mis tekitas prokurörides ja koostööpartnerites vastakaid arvamusi. Naljatades nimetati prokuratuuri rohelist embleemi ka metsameeste märgiks.

1999. aastal algatati prokuratuuris arutelu ja küsitlus prokuratuuri embleemi kilbi taustavärvi muutmiseks. Arutusel olid kavandid muuta kilp mustaks või tumesiniseks. Prokuröride enamuse arvamuse tulemusena muudeti embleemi kilbivärv tumesiniseks. Sellisena on prokuratuuri embleem säilinud senini.

Enne taasiseseisvumist oli prokuratuuris võimalik kasutada ametiriietust (vormi) vastavalt NSV Liidu prokuratuuri standarditele. Selleks oli tume vormiriietus, mille revääril asetsesid kuldsed tähekesed vastavalt juristi kvalifikatsioonile. 1998. aasta prokuratuuriseadus sätestas, et prokurör kannab kohtuistungil ametiriietusena talaari. Selle sätte rakendamine tekitas aastateks arutelusid nii justiitsministeeriumis kui ka prokuratuuris. Talaaride tellimiseks ja kasutuselevõtmiseks puudusid rahalised vahendid, aga kerkisid üles ka praktilised küsimused. Kohtutes polnud prokuröridel ametiruumi, kus talaare hoida ja riietuda. Talaare kotis kanda ja kohtukoridorides riietuda ei olnud mõeldav. Seetõttu tühistati 2001. aasta prokuratuuriseaduse muudatusega talaaride kohtuistungil kandmist reguleeriv säte.

Prokuratuuri strateegiline juhtimine ja arengukava aastani 2003

1999. aastal töötati justiitsministeeriumis välja prokuratuuri arengukava projekt järgnevatel aastatel. Kuna selle sisu ja vorm ei käsitletud piisavalt eesisevaid ülesandeid, moodustas riigi peaprokurör prokuratuuri arengukava koostamiseks uue töögrupi, kuhu kuulusid Raivo Sepp, Jüri Pikma, Alar Kirs, Norman Aas, Margus Kurm ja Raul Tiganik. Töögrupi tegevuse aluseks olid tulemusjuhtimise põhimõtted ja tulemusena valmis 2000. aastal prokuratuuri arengustrateegia aastani 2003. Arengustrateegias sõnastati prokuratuuri visioon, missioon ja põhieesmärgid ning töötati välja konkreetne tegevuskava. Eesmärgidena sõnastati muu hulgas

- vajadus muuta prokurör eeluurimise juhiks;
- juurutada põhimõte, et kohtus esindab riiklikku süüdistust prokurör, kes oli menetluse juht;
- anda riigiprokuratuuri prokuröridele õigus esindada riiklikku süüdistust ka esimese astme kohtus;
- juurutada prokuröride spetsialiseerumist kuriteoliikide ja -subjektide järgi;
- parandada majanduskuritegude menetlemise kvaliteeti;
- rakendada kriminaalmenetluses oportuuniteediprintsiipi;
- vabastada prokurör kriminaalmenetlusevälistest ülesannetest.

Tulemusjuhtimise rakendamiseks nägi arengukava ette

- püstitada tegevusprioriteedid;
- hinnata eesmärkide saavutamist;
- töötada välja meetodikad, millega hinnata prokuröride töökoormust, töö tulemuslikkust ja prokuratuuri tegevuse maksumust ning majanduslikku otstarbekust (Prokuratuuri arengukava aastani 2003, prokuratuuri arhiiv).

Justiitsminister kinnitas prokuratuuri välja töötatud arengustrateegia ning selle alusel töötati välja ja rakendati töösse konkreetseid tegevuskavad. Samal aastal loodi prokuratuuris arenguosakond (juhiks Raul Tiganik), mille ülesanne oli analüüsida prokuratuuri tegevust, leida probleemidele lahendusi ja arendada prokuratuuri kui organisatsiooni. Prokuratuuri juhtimise analüüsimiseks ja selle tõhusamaks muutmiseks viidi riigiprokuratuuri juhtkonna, siseaudiitori ja arengutalitusega läbi organisatsiooni enesehindamine CAF (avaliku sektori organisatsioonide enesehindamise süsteem – Common Assessment Framework). Piirkondlikes prokuratuurides korraldati arenguseminare, mis olid suunatud nii kohalike probleemide lahendamisele kui ka prokuratuuritöötajate kaasamisele prokuratuuri strateegilisse juhtimisse.

Prokuratuuri rolli ja ülesannete korrastamine 2000. aastal

2000. aastal korrastati prokuratuuri rolli ja pädevust. Enne taasiseseisvumist oli prokuratuuril riigis üldjärelevalve funktsioon ehk ta kontrollis asutuste tegevuse vastavust kehtivatele seadustele. Eesti Vabariigi prokuratuuri loomisega see funktsioon tühistati. Prokuratuuri pädevusse jäid kriminaalmenetlusega seonduvad ülesanded (sh kuriteoteadete registreerimise ja lahendamise ning kohtueelse kriminaalmenetluse seaduslikkuse järelevalve, riikliku süüdistuse esindamine, jälitusametkondade jälitustegevuse seaduslikkuse järelevalve ja rahvusvahelisest koostööst tulenevate ülesannete täitmine). Samuti pidi prokuratuur valvama politsei tegevuse seaduslikkuse järele kuritegude avastamisel ning valvama vabaduse võtmise ja piiramise seaduslikkuse üle. Viimati nimetatu oli suhteliselt suurt ressursi nõudev ülesanne. Tuli teha vanglates seaduslikkuse järelevalvet ning lahendada ja menetleda kinnipidamiskohtades toime pandud kuritegusid.

19. aprillil 2000 võeti vastu prokuratuuriseaduse muutmise seadus, mille kohaselt kaotati prokuratuuri ülesannetest seaduslikkuse järelevalve politsei tegevuse üle kuritegude avastamisel (sh järelevalve kuriteoteadete lahendamise üle) ning samuti järelevalve vabaduse võtmise ja piiramise seaduslikkuse üle (RT I 2000, 35, 222).

1. märtsil 2001 jõustus uus prokuratuuri põhimäärus, mille kohaselt prokurör, kes tegi kohtueelse menetluse järelevalvet, esindab riiklikku süüdistust ka kohtus. Kui seni oli olnud tavapärane, et prokurör, kes ei teinud konkreetse kriminaalasja menetluses järelevalvet, võis minna selles asjas riiklikku süüdistust esindama kohtusse, siis uue töökorralduse järgi pidi seda tegema prokurör, kes kohtueelses menetluses järelevalvet tegi. Muudatuse eesmärk oli parandada riikliku süüdistuse esindamise kvaliteeti.

Prokurörikandidaatide taustakontrolli kehtestamine

2001. aastal pälvis avalikkuse tähelepanu juhtum, kus prokurörina võeti tööle inimene, keda avalikkus kahtlustas sidemetes kuritegeliku taustaga isikutega. 1998. aasta prokuratuuriseadus sätestas prokuröridele esitatavad nõuded. Seaduse kohaselt võis prokuröriks nimetada teovõimelise, vähemalt 21-aastase Eesti kodaniku, kellel on akadeemiline kõrgharidus õigusteaduses, kes valdab eesti keelt seadusega või seaduse alusel kehtestatud ulatuses, kes on kõrgete kõlbeliste omadustega ning kellel on vajalikud võimed ja isikuomadused. Kuna seadus ei näinud ette kandidaatide põhjalikumat taustakontrolli, siis seda ei olnud võimalik ka teha. Seetõttu läbis ülaltoodud kandidaat prokuröri konkursi- ja atesteerimiskomisjoni ning justiitsminister nimetas ta ametisse.

Juhtunu tulemusena täiendati prokuratuuriseadust ja viidi sisse prokurörikandidaatide põhjalik taustakontroll. Kõneainet pakkunud inimene töötas aastaid eduka prokurörina ega ilmnenu mingeid asjaolusid, mis oleksid välistanud tema töötamise prokuratuurisüsteemis.

Prokuratuuri juhtimise politiseerimise katse

1999. aastal tekkis justiitsministeeriumis idee korraldada prokuratuuri juhtimine ümber. Seni koosnes prokuratuuri struktuur riigiprokuratuurist ning maa- ja linnaprokuratuuridest. Idee kohaselt kavandati riigiprokuratuuri kaotamist ja vastava osakonna (prokuratuuri juhtorgani) loomist justiitsministeeriumisse. Kavas oli ühitada riigi peaprokuröri ja justiitsministri ametikoht, mistõttu prokuratuuri juhiks oleks saanud poliitikust justiitsminister. Seda ideed ei toetanud prokuratuur, kuna õigusriigi põhimõtete tagamiseks peab prokuratuur olema oma tegevuses sõltumatu ja tuginema seadusele, mitte poliitilistele suunistele.

2001. aastal asuti tegema ettevalmistusi selle idee elluviimiseks. Esimeses etapis kavandati riigiprokuratuuri hoone (ajalooline kohtu ja prokuratuuri esindushoone) müüki. Riigiprokuratuur pidi kolima justiitsministeeriumi hoone kõrval asuvasse majja, millest oli välja läinud haridusministeerium. Need kaks hoonet olid ühendatud tunnelkoridoriga. See oleks andnud võimaluse liita riigiprokuratuur füüsiliselt justiitsministeeriumi külge. Prokuröride ja justiitsministeeriumi vastasseis selles küsimuses süvenes. Idee autorid püüdsid kolimist ja riigiprokuratuuri hoone müüki põhjendada majanduslike argumentidega, mille riigiprokuratuur ühisnõupidamistel ümber lükkas. Kolimine oleks ka halvendanud oluliselt riigiprokuratuuri ametnike töötingimusi.

Riigi peaprokuröri ja justiitsministeeriumi vastasseis riigiprokuratuuri reorganiseerimise ja prokuratuuri juhtimise politiseerimise küsimuses süvenes, mis pingestas ka prokuröride tööõhkkonda. Seetõttu otsustasid prokurörid koonduda riigi peaprokuröri taha ja kogunesid 12. märtsil 2002 Pärnu prokuratuuri. Arutati kujunenud olukorda ja prokuratuuri arengut. Nõupidamise tulemusena loodi Eesti Prokuröride Liit, mille eesmärk oli seista prokuratuuri ja prokuröride sõltumatuse eest ning kaitsta õigusriigi väärtusi.

Justiitsministeeriumi võimalikke reformikavasid ja Eesti Prokuröride Liidu loomist kajastas 12. märtsil 2002 ka Pärnu Postimees, milles maakondade vanemprokurörid väljendasid muret prokuratuuri reformimise ja justiitsministeeriumi osakonnaks muutmise üle (Pärnu Postimees 12.03.2002). 2003. aasta alguseks oli kujunenud olukord, kus prokuratuuri juhtimise politiseerimise kava vastu oli prokuratuur ning sellel ideel polnud ka laiemat avalikkuse poliitilist toetust. Selle tulemusena riigiprokuratuur ei kolinud, hoone jäi müümata ja reformikava ellu viimata.

Uurijate töö tõhustamise projekt 2002. aastal

2000. aastal analüüsi Tallinna politseiprefektuuri uurijate tööd ja selle tulemuslikkust. Selgus, et ühel uurijal on korraga käes üle 40 kriminaalasja, mistõttu on uurijad ülekoormuse tõttu stressis ning nende motivatsioon ja tööviljakus on madal. Samuti oli selge, et niisuguse töökoormusega ei ole võimalik vajalikul tasemel tulemusi saavutada ja kui tööle võtta juurde isegi 70 uurijat, siis ülisuure töökoormuse tõttu see lahendust ei tooks. Samuti oli mõeldamatu juurde luua sellisel hulgal uusi ametikohti. Lahendus sellele probleemile jäi leidmata.

2002. aastal viis koolitusfirma Goldratt Baltic riigiprokuratuuris läbi protsessijuhtimise koolituse. Seejuures käsitleti protsessijuhtimise üht võtmelementi, milleks on katkematu tööprotsess. Ehk kiirema ja kvaliteetsema tulemuse eelduseks on latus, segamatu ja katkematu tööprotsess. Mida rohkem katkestada tööd või mida rohkem tegeleda samal ajal erinevate ülesannetega (lülitada pidevalt ümber), seda enam kannatab tulemuse saavutamise kiirus ja kvaliteet. Sellest ajendatuna tekkis peaprokuröril idee lahendada uurijate töökoormuse ja tulemuslikkuse küsimus. Eelkirjeldatud olukorras, kus uurijal on samal ajal uurida üle 40 kriminaalasja, toimub pidev ühelt asjalt teisele ümberlülitumine ehk tööprotsessi katkestamine. Seejuures on töökoormus uurijatel niivõrd suur, et võimatu on keskenduda vajalikul määral konkreetsete kriminaalasjade lahendamisele. Tulemuseks on kriminaalasjade menetlustähtaegade pikenemine, enamiku asjade järjekorras ootamine, uurijate tööstress, motivatsiooni puudumine ja ebapiisavad töötulemused.

Lahendusidee nägi ette seda, et kõik uurimisasutuse menetluses olevad kriminaalasjad asuvad uurimisjuhi käes ja kontrolli all. Uurimisjuht prioritseerib need asjad ja jagab uurijatele menetlemiseks kriminaalasju nii, et ühel uurijal on käes maksimaalselt viis kriminaalasja. Juhul kui kriminaalasi jääb uurija menetluses ootele (isiku tagaotsimise puhul, aeganõudvate ekspertise määramisel vms), siis lisab uurija toimikule edasise uurimisplani ja tagastab selle uurimisjuhile. Kui selle kriminaalasja ootevajadus on üle läinud, näiteks ekspertisiakt saabunud, siis suunab uurimisjuht selle asja uurijale edasiseks uurimiseks. Uurijate töö hindamise aluseks on kohtusse saadetud kriminaalasjade arv ja vastav punktisüsteem, mis näitab muu hulgas uurija töö kvaliteeti. Hindamissüsteem on aluseks uurija motiveerimiseks ja töö tasustamiseks.

Selle idee teostamisse kaasati Lääne-Harju politseijaoskonna komissar Andres Truss, kes soovis vastavat pilootprojekti oma haldusalas läbi viia. Kuigi projekti tulemusi kavandati hinnata alles 3–4 kuu möödudes, saavutati tulemus juba esimesel kuul. Uurijate stressi- ja motivatsiooniküsimus oli lahendatud ning töötulemused kahekordistunud (Eesti Päevaleht, 2002).

Pilootprojekti tulemusena

- selekteeriti prioriteetsed kriminaalasjad uurimisjuhi, mitte enam uurija tasandil;
- paranes kriminaalasjade arvestuse ja menetlemise kontroll;
- normaliseeriti uurijate töökoormus;
- kaotati uurijate tööstress;
- suurenes uurijate motivatsioon;
- kahekordistusid uurijate töötulemused.

Edukat pilootprojekti esitleti politseiasutuste- ja uurimisstruktuuride juhtidele ning prokuröridele. Peaprokuröri nõusolekul tutvustas Goldratt Balticu juhataja Heiti Pakk seda projekti Lätis, Leedus ja Ukrainas.

Karistusõiguse ja kriminaalmenetluse reform ning prokuröri rolli laiendamine

Pärast Eesti taasiseseisvumist võeti 7. mail 1992 vastu kriminaalkoodeksi uus redaktsioon, mis jõustus 1. juunil 1992. Tegemist oli karistusõiguse reformi esimese etapiga, mille peamine ülesanne oli kõrvaldada senisest karistusõigusest nõukogude ideoloogiast kantud totalitaarriiklikud kuriteokooresseisud. Selle kõrval tehti ka muid põhimõtetelisi muudatusi, näiteks loobuti süüteo materiaalsest määratlusest ühiskonnaohtlikkuse tunnusel ning kujundati ümber sanktsionisüsteem (Pikamäe, 2014).

Uuele karistusõigusele üleminekust oli mõeldud juba varem, kui 2.–3. märtsil 1989 Tartus ja 29.–30. märtsil 1990 Riias toimunud seminaridel kriminaalõiguse reformi küsimusi arutati. 1991. aastal alustati justiitsministeeriumis uue seaduse (karistusseadustiku) väljatöötamist, selle eelnõu esitati riigikogule 9. juunil 1999. Arutelud karistusseadustiku eelnõu üle kestsid parlamendis kaks aastat, kuni see 5. juunil 2001 vastu võeti ja seadusena 1. septembril 2002 jõustus.

Ettevalmistused uuele karistusseadustikule üleminekuks eeldasid kõikide prokuröride, kohtunike ja uurijate ümberõpet. Laiaulatuslik ümberõpe kõikidele menetlejatele viidi läbi aastatel 2001–2002. 10. jaanuaril 2002 loodi riigiprokuratuuris karistusseadustiku rakendamise toetamiseks kriminaalpoliitika talitus, mille ülesanne oli analüüsida ja prognoosida kriminaalpoliitikat ning töötada välja meetodikaid ja suuniseid riigi kriminaalpoliitika teostamiseks kohtueelse kriminaalmenetluse ja riikliku süüdistuse esindamise kaudu. Talituses hakati ette valmistama prokuröride spetsialiseerumist alaealistega seonduvates kuritegudes. Talituse juhiks nimetati Norman Aas ja nõunikuks Olavi Jaggo.

Sama aasta kevadel osales arengutalitus kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) eelnõu rakendamise analüüsi väljatöötamisel. Selle käigus kaardistati detailselt KrMS-i eelnõust prokuratuurile tulenevad lisafunktsioonid ning nende ülesannete täitmiseks vajaminevad ressursid. Kõnealune analüüs edastati justiitsministeeriumile alusdokumendina vastavate eelarveküsimuste menetlemiseks.

2002. aasta teisel poolel käivitati koostöös sisekaitseakadeemiaga karistusõiguse täiendõppe projekt uurijatele, kus riigiprokuratuuri kriminaalpoliitika talituse töötajad osalesid nii programmi juhtidena kui ka õppejõududena. Prokuratuurist olid koolitajateks Norman Aas, Laura Feldmanis, Martin Hirvoja, Olavi Jaggo, Aivar Lembit, Kristel Siitam ja Krista Aas.

Pärast karistusseadustiku jõustumist moodustas riigi peaprokurör riigiprokuratuuri juures tegutseva töögrupi karistusseadustiku rakendamisel üles kerkivate õiguslike küsimuste lahendamiseks. Töögruppi kuulusid õigusteadlane Jaan Sootak Tartu ülikoolist, Erik Kergandberg ja Jüri Ilvest riigikohtust, Raivo Sepp, Jüri Pikma, Alar Kirs, Norman Aas ja Olavi Jaggo prokuratuurist ning Einar Hillep ja teised ametnikud justiitsministeeriumi karistusõiguse ja menetluse talitusest. Töögrupp kogus karistusseadustiku rakendamisel üles kerkinud õiguslike probleeme, leidis neile lahendusi, andis soovitusi kriminaalasjade menetlejatele ja tegi seadusandjale ettepanekuid karistusseadustiku täiendamiseks. Prokuröride hulgas sai töögrupp endale hüüdnime „tarkade klubi“.

2003. aasta algul hakati ette valmistama üleminekut uuele kriminaalmenetluse seadustikule, mis jõustus 1. juulil 2004. aastal (RT I 2003, 27, 166). See seadus laiendas märgatavalt prokuröri rolli kriminaalmenetluses. Prokurörist sai sisuline kriminaalmenetluse juht, kes võtab eeluurimise ajal vastu enamiku olulise õigusliku tähendusega otsustest. Prokurörist sõltub menetluse algus, selle kulgemine ja menetluse lõpp ning, mis kõige olulisem, kriminaalmenetluse tulemuslikkus. Samuti laiendati uue seadusega lihtmenetluste võimalusi ja kehtestati ootustepõhised põhimõtted.

Uue kriminaalmenetluse seadustiku väljatöötamisel tuli otsustada, kas minna üle võistlevale kohtumenetlusele või jätkata inkvisitsioonilise kriminaalmenetlusega. Valik tuli langetada vaatamata kahe süsteemi võrdlemise keerukusele. Eestis tehti see võistleva kohtumenetluse kasuks. Praktikute hinnang võistlevale kohtumenetlusele on erinev: selle pooldajad väidavad, et võistlev menetlus tagab menetluspooltele võrdse kohtlemise, kuid kriitilisemad praktikud toovad välja võistleva kohtumenetluse dubleerimise aspekti, mille puhul tuleb eeluurimisel kogutud

materjalid tõenditeks muuta alles võistleva kohtumenetluse ajal. Samuti peetakse võistlevat kohtumenetlust liiga aeganõudvaks, kuna on võimalik vaidlustada kõiki (sh ilmselgeid) eeluurimisel kogutud tõendeid. Oluline aspekt on, et inkvisitsioonilises menetluses on menetlejate ülesanne teha oma järeldused igakülgse uurimise tulemusena, kus eesmärk pole süüstamiseni jõudmine iseenesest, vaid samavõrd vastuvõetav on järeldus, et kuritegu pole toime pandud. Võistleva menetluse eesmärk on aga viia kohtusse kõik süüstavad tõendid, et saavutada süüdimõistev kohtuotsus. Eestis kasutatakse üldmenetlust (ehk võistlevat kohtumenetlust) 10–12% kriminaalasjadest. Ülejäänud osa lahendatakse lihtmenetlust või oportuniteedi põhimõtet rakendades.

Uus kriminaalmenetluse seadustik nõudis järjekordselt nii prokuröride, uurijate kui ka kohtunike ümberõpet, samuti piisavate ressursside olemasolu ning prokuratuuri kui organisatsiooni tegevusprotsesside ja töökorralduslike küsimuste läbivaatamist.

Prokuratuuri struktuuri ja ametikohtade reform 2003. aastal

Prokuröride töökoormus uue kriminaalmenetluse ja prokuröri laiendatud rolliga kasvas, seetõttu suurendati prokuröride ametikohtade arvu. Tekkis olukord, kus piiratud eelarve tingimustes tuli leida rahalised vahendid lisaametikohtadeks, tagada prokuröride motiveeritus ja prokuröritöö kvaliteet.

16. juunil 2003. aastal nimetati ametisse uus riigi peaprokurör Jüri Pihl, kellele püstitati eesmärgiks tagada piiratud ressursside tingimustes prokuröritöö kvaliteet ja viia läbi prokuratuuri struktuuri (ringkonnaprokuratuuride moodustamise) reform. Eesmärgi saavutamiseks moodustati justiitsministeeriumis töögrupp, kuhu kuulusid ajutiselt haldusülesannete täitmiseks justiitsministeeriumi saadetud prokurör Dilaila Nahkur-Tammiksaar, justiitsministeeriumi ametnik Allan Plekksepp ja prokuratuuri arenguosakonnast Norman Aas. Justiitsministeeriumi ja riigi peaprokuröri suunised töögrupile olid järgmised: piiratud rahaliste ressursside juures korrastada prokuröride palku ja samal ajal parandada prokuröri töö kvaliteeti, korraldada ümber prokuratuuri juhtimine, vähendada esimese astme prokuratuuride arvu.

2004. aastaks valmistas töögrupp ette prokuratuuri ja prokuröri ametikohtade ümberkorraldamise kava. See nägi ette prokuratuuri juhtimise ja struktuuri muutuse. Seni koosnes prokuratuur riigiprokuratuurist ning 16 maa- ja linnaprokuratuurist, uue kava järgi koondati 16 esimese astme prokuratuuri neljaks (Põhja, Lääne, Viru ja Lõuna) ringkonnaprokuratuuriks. Muudatus viidi läbi samal aastal.

Eelarve piiratuse tõttu kavandati ametikohad korrastada selliselt, et ringkonnaprokuratuurides nimetatakse osa prokuröre ringkonnaprokurörideks, kes osalevad võistlevas kohtumenetluses. Ülejäänud prokurörid nimetatakse prokuröri abideks, kelle ülesanne oleks tegeleda masskuritegudega. Vastava ametikoha ja taseme järgi määratakse ka prokuröride palgad. Ringkonnaprokuröri ja prokuröri abi palgavahe oli märkimisväärselt suur. Kava rakendamiseks tegi töögrupp ettepaneku valida prokurörid uutele ametikohtadele atesteerimisega. See oleks taganud kõigile läbipaistva ja võrdse võimaluse kandideerida ringkonnaprokuröriks. Riigi peaprokurör otsustas nimetada prokurörid uutele ametikohtadele atesteerimiseta ja andis ringkonnaprokuratuure juhtivatele prokuröridele korralduse valida välja, kes prokuröridest asub ringkonnaprokuröri ametikohale, kes prokuröri abiks. Seda ringkonnaprokuratuuride juhtivad prokurörid ka tegid. Prokuröridele, kes protesteerisid atesteerimiseta valiku vastu, selgitati, et neil on valida kahe võimaluse vahel: kirjutada avaldus vastavale uuele ametikohale asumiseks või lahkuda prokuratuurist koondamise tõttu. Enamik prokuröre eelistas prokuratuurisüsteemi tööle jääda ja kirjutas nõutud avalduse.

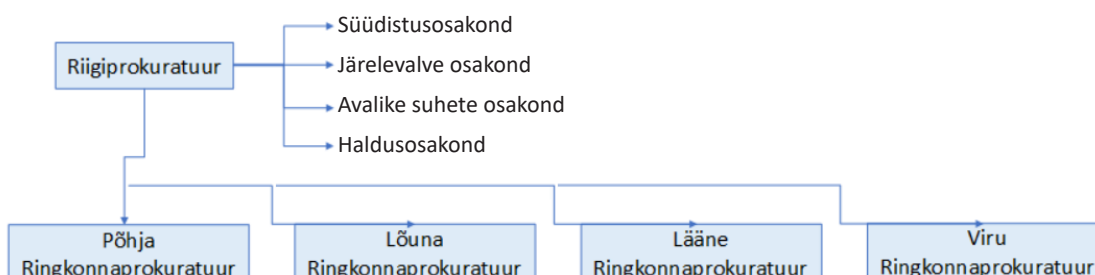
Niisugune prokuröride ametisse nimetamine tekitas pingeid, pettumust ja motivatsiooni kadumist neil, kes pidid asuma prokuröri ametikohalt prokuröri abiks. Olukorda pingestasid ka juhtumid, kus prokuröri vastuvõtule tulnud kodanikud nõudsid kokkusaamist mitte prokuröri abi, vaid „päris prokuröriga“. Hiljem nimetati prokuröri abi ametikoht küll ümber abiprokuröriks, kuid pingeid ja pettumust see ei leevendanud. Probleeme tekitas ja tekitab siiani ka palgavahe. Igapäevatöös on abiprokuröride töökoormus suur, kuna nad tegelevad masskuritegudega, kuid palgavahe ringkonnaprokuröriga on märkimisväärne. Selline olukord on kestnud prokuratuuris 15 aastat. 2019. aasta prokuröride üldkogul tõstatati ja arutati seda probleemi taas ning püüti leida pingete maandamiseks lahendusi, kuid tulemusteta.

Prokuratuuri üldine hinnang reformile on kriitiline, seda reformi välisriikide kolleegidele selgitades ei soovitata neil niisugusel kujul prokuratuuris ümberkorraldusi teha (Dilaila Nahkur-Tammiksaar, intervjuu 11.04.2019). Kuigi ümberkorraldus lihtsustas riigi peaprokuröri tööd prokuratuuri juhtimisel (käsuliinis 16 maa- ja linnaprokuratuuri juhi asemel neli ringkonnaprokuratuuri juhti), pikendas see käsuliini ringkonda juhtivatest prokuröridest kuni kõikide esimese astme prokurörideni. See tähendas, et tegelikkuses tegid ümberkorraldused prokuratuurisisese kommunikatsiooniahela pikemaks. Nende ümberkorralduste kasuteguri hindamiseks oleks vaja teha tõhususe analüüs. Seni ei ole selgelt eristatud, et informatsioon liiguks efektiivsemalt ja et juhtimine oleks tõhusam. 2019. aastal prokuratuuris tehtud töötajate rahulolu uuringust (Centar, 2019) võis muu hulgas välja lugeda, et prokuratuuris ei olda piisavalt rahul tippjuhi tegevusega. Üks selle arvatav põhjus on, et informatsioon ei jõua riigi peaprokuröri kaudu kõikide prokurörideni alati piisava kiiruse, põhjalikkuse ja vajaliku selgusega. Tõenäoliselt saavutati 2004. aastal ringkonnaprokuratuuride loomisega rahaline kokkuhoid ametikohtade ümberkorraldamise ja juhtide arvu vähendamisega. Samas viidi see muutus läbi prokuröride demotiveerimise hinnaga.

Ringkonnaprokuratuure luues ja riigiprokuratuuri juhtimist muutes korraldati prokuratuuri struktuur 2004. aastal järgnevalt ümber.

Riigiprokuratuuris:

- järelevalve- ja rahvusvahelise õiguslase koostöö osakond (juhtivaks riigiprokuröriks Alar Kirs, rahvusvahelise koostöö eest vastutav Eve Olesk). Osakonna ülesandeks oli järelevalve tegemine alamalseisvate prokuröride tegevuse üle ja rahvusvahelise koostöö korraldamine kriminaalasjades;
- süüdistusosakond (juhtivaks riigiprokuröriks Jaan Naaber, hiljem Norman Aas). Osakonna ülesandeks oli riikliku süüdistuse esindamine ja seda eelkõige prioriteetsetes kriminaalasjades (korruptsiooni- ja majanduskuritegudes ning narkomaania- ja vägivallakuritegudes);
- haldusosakond (juhiks Janne Mägi), mille alla kuulusid järgmised struktuuriüksused:
 - avalike suhete talitus (juhiks Kristina Herodes);
 - personalitalitus (juhiks Heidi Reiljan);
 - varahalduse- ja infosüsteemide talitus (juhiks Tiia Tüvi);
 - rahandustalitus (juhiks Mall Laasi);
 - üldtalitus (juhiks Stella Ilves).



Joonis 2. Eesti prokuratuuri struktuur

Prokuratuuri allasutustena moodustati neli ringkonnaprokuratuuri (vt joonis 2): Põhja, Lõuna, Lääne ja Viru ringkonnaprokuratuur. Senised linna- ja maaprokuratuurid liideti ringkonnaprokuratuuride koosseisu. Põhja ringkonnaprokuratuuri tegevuspiirkonnaks sai Tallinn ja Harju maakond. Viru ringkonnaprokuratuuri koosseisu liideti Narva, Ida-Viru ja Lääne-Viru prokuratuur. Lõuna ringkonnaprokuratuuri koosseisu liideti Tartu, Jõgeva, Põlva, Valga,

Viljandi ja Võru prokuratuur. Lääne ringkonnaprokuratuuri koosseisu läksid Pärnu, Järva, Lääne, Rapla ja Saare prokuratuur. Ringkonnaprokuratuurid ja neid juhtivad prokurörid on esitatud lisas 3.

Lihtmenetlused ja oportuuniteet kui kriminaalmenetluste tõhustamise vahendid

1996. aasta kriminaalmenetluse koodeksi muudatustega kehtestati kiir- ja lihtmenetlused, mis aitasid muuta Eesti kriminaalmenetlust efektiivsemaks. Nende põhiline efekt oli ressursi kokkuhoid, mis väljendus ennekõike täies mahus kohtumenetluse ärajätmises ja lühemas kriminaalmenetluse ajas. Lühem menetlusaeg tähendas riigile väiksemaid kulusid. Samuti oli kiirem kriminaalmenetlus kannatanu ja süüdistatava huvides. Keskne roll lihtmenetluste läbiviimisel lasus ja lasub siiani prokuröril. Lihtmenetlus tähendas olemuselt seda, et prokurör ja süüdistatav leppisid tavaliselt juba enne kohtumenetlust kokku karistuses ning kohtuistungil kontrolliti vaid seda, kas kokkulepe oli süüdistatava tõelise tahte väljendus. Ära jäi kohtulik uurimine koos tunnistajate väljakutsumise ja ülekuulamisega, samuti muude tõendite uurimine.

Kohtuistung võttis lihtmenetluses aega ligikaudu 15 minutit. Prokuratuurile tähendas lihtmenetluse kohaldamine siiski märkimisväärset tööd enne kohtuistungit, kuid kriminaalmenetluse süsteem tervikuna muutus efektiivsemaks. Lihtmenetlusega säästeti kõige enam kohtu ressursse.

Lihtmenetluste tõttu toimusid olulised muudatused kohtumenetluste struktuuris. Üldmenetluse osatähtsus kohtuotsusega lõppenud asjade lõikes langes 2002. aastal 40 protsendini, samal ajal kui lihtmenetluse osatähtsus tõusis 52 protsendini.

12. veebruaril 2003 võeti vastu kriminaalmenetluse seadustik (KrMS), mis hakkas kehtima 1. juulil 2004. Seadustik laiendas oluliselt lihtmenetluste võimalusi (RT I 2003, 27, 166) ja on olnud siiani tõhus vahend õiguskaitsetöötajatele. Proportsioon kohtu üldmenetluste ja lihtmenetluste vahel on kujunenud viimasel kümnendil selliseks, et ligikaudu 10–12 protsenti kriminaalasjadest lahendatakse üldmenetluses ja ligikaudu 85–90 protsenti lihtmenetlusena. See on kriminaalmenetluse ökonoomika seisukohalt suur edusamm.

Uue KrMS-ga nähti ette järgmised lihtmenetlused:

- lühimenetlus – süüdistatava taotlusel ja prokuratuuri nõusolekul võib kohus kriminaalasja lahendada tunnistajaid ja eksperte välja kutsumata lühimenetluses kriminaaltoimiku materjali põhjal;
- kokkuleppemenetlus – kohus võib süüdistatava ja prokuratuuri taotlusel lahendada kriminaalasja kokkuleppemenetluses;
- käskmenetlus – kui teise astme kuriteos, mille eest prokurör peab võimalikuks kohaldada rahalist karistust, on tõendamiseseme asjaolud selged, võib kohus prokuratuuri taotlusel lahendada kriminaalasja käskmenetluses. Kui kohtunik nõustub järeldustega, mis on esitatud süüdistusaktis süüdistuse tõendatuse ja karistuse määra kohta, koostab ta kohtuotsuse;
- kiirmenetlus (14.04.2006 jõustusid KrMS täiendused) – kui isik on kahtlustatav teise astme kuriteos, mille tõendamiseseme asjaolud on selged ja mille kohta on kogutud kõik vajalikud tõendid, võib prokuratuur kohtult taotleda kriminaalasja lahendamist kiirmenetluses. Taotlus esitatakse 48 tunni jooksul alates isiku kahtlustatavana ülekuulamisest või isiku kahtlustatavana kinnipidamisest. Nimetatud menetlusliik sai kiirelt endale rahvapärase nimetuse „turbomenetlus“.

Kuigi alguses olid õigusteadlased ja praktikud lihtmenetluste rakendamise suhtes ettevaatlikud, siis ajapikku on lihtmenetlus ennast õigustanud. Lihtmenetlused on oluliselt lühendanud kriminaalmenetlusele kuluvat aega ja kahandanud õigusemõistmisele vajaminevaid vahendeid.

Oluline uuendus prokuröri rolli täitmisel oli 2004. aastal kehtima hakanud kriminaalmenetluse seadustikust tulenev oportuuniteedi põhimõtte kohaldamise võimalus. Vastavalt Eestis kehtivale legaliteedipõhimõttele tuleb kriminaalasja alati menetleda, kui isiku teos ilmnevad süüteo tunnused. Erinevalt kriminaalasjade lahendamisel kasutatavatest menetlusliikidest võib prokurör aga taotleda kohtult mitte süüdimõistvat otsust, vaid menetluse

lõpetamist. Ehk prokurör võib taotleda kohtult kriminaalmenetluse lõpetamist süüdistatava ja prokuröri kokkuleppena avaliku menetlushuvi puudumise korral ja kui süü ei ole suur. Süüdistatav ei pea sel juhul end süüdi tunnistama, kuid oportuuniteediga lõpetamine eeldab, et ta on teo siiski toime pannud. Süüdistatav peab heastama kuriteoga tekitatud kahju, tasuma kriminaalmenetluse kulud ning maksma kindla summa riigituludesse või sihtots-tabeliseks kasutamiseks üldsuse huvides.

Niisugune uuendus suurendas oluliselt prokuröri rolli kriminaalmenetluses ja andis võimaluse kokku hoida õigusemõistmisele kulutatavaid vahendeid. Algusaastatel kasutati oportuuniteedi põhimõtet küllaltki vähe, aastaks 2018 lõpetati avaliku huvi puudumise tõttu ligi 40 protsenti kriminaalasjadest.

Eesti osalemine Eurojusti töös

1. mail 2004 liitus Eesti Euroopa Liiduga. Kaks aastat varem oli Euroopa Liidus loodud rahvusvahelise koostöö üksus Eurojust, mis asub Hollandis Haagis. Eurojust loodi selleks, et abistada politseiametnikke, prokuröre ja kohtunikke kriminaalmenetlustes. Abistamine toimub eelkõige informatsiooni ja tõendite kogumisel nii Euroopa Liidu liikmesriikidest kui ka kolmandatest riikidest ning rahvusvahelise koostöö edendamisel kriminaalasjades.

Selleks, et Eesti saaks Euroopa Liiduga liitumise järel saata oma esindaja Eurojusti, moodustati 2004 kevadel riigiprokuratuuris konkursikomisjon ja kuulutati välja sisekonkurss. Selle tulemusena valiti Eurojusti Eesti liikmeks riigiprokurör Raivo Sepp, kes töötas Eurojustis alates 1. maist 2004 kuni 28. veebruarini 2019. Kahel korral valiti Sepp Eurojusti asepresidendiks, kokku kuueks aastaks (Eurojusti liiget saab asepresidendiks valida kolmeks aastaks ja maksimaalselt kaheks ametiajaks). Eurojusti Eesti liiget abistasid riiklikud eksperdid: riigiprokurör Laura Vaik aastatel 2008–2011, riigiprokurör Triin Bergman aastatel 2011–2012 ja abiprokurör Robert Laid aastatel 2012–2015.

Perioodil 2004–2019 oli Eurojusti menetluses keskmiselt 70 Eestiga seotud kriminaalasja aastas. Suurtes ja laiakõlapinnalistes kriminaalasjades, mida Eestis menetleti ja milles oli vaja koostööd teiste riikide ametiasutustega, kasutati Eurojusti abi. Põhilised kuriteoliigid olid korruptsioonikuriteod, narkokaubandus, röövimised, pettused, inimkaubandus ja vargused. Abi vajati ka kuriteo toime pannud isikute vahistamiseks ja loovutamiseks teistest riikidest ning samuti kohtuistungite käigus teises riigis asuvate tunnistajate ülekuulamiseks videoühenduse abil.

Abi saamiseks võttis uurija, prokurör või kohtunik ühendust Eurojusti Eesti liikmega ja esitas talle palve saada infot või teha koostööd teiste riikide õigusasutustega. Eurojusti Eesti liikme ülesanne oli konkreetsetes kriminaalasjades info või tõendite kättesaamine teisest riigist. Kui oli vaja kriminaalasjas teha teiste riikidega tihedamat koostööd, korraldas Eurojust Haagis koordineerimisnõupidamisi, kuhu kutsuti kokku selle kriminaalasjaga seotud riikide uurijad, prokurörid ja eeluurimiskohtunikud. Nõupidamiste käigus vahetasid riigid kogutud operatiivinfot ja teavet olemasolevate tõendite kohta. Samuti kavandati edasine tegevus uute tõendite kogumiseks ning kuriteo toimepannud isikute tabamiseks ja kohtu alla andmiseks. Eurojusti tegevust liikmesriikide kriminaalmenetluste abistamisel kajastas näitlikult ETV saade „Pealtnägija“ 9. märtsil 2016 (Pealtnägija, 09.03.2016).

Lisaks abi osutamisele kriminaalmenetluses täitsid Eurojusti liikmed veel üht suurt ja olulist rolli: Eurojusti kui organisatsiooni juhtimine ja arendamine. Euroopa Liidu liikmesriikide 28 liiget moodustavad Eurojusti kolleegiumi (Eurojusti juhtorgan), mille ülesanne on vastu võtta kõik organisatsiooni juhtimisega seotud otsused (sh eelarve, struktuur, personalimuudatused, prioriteedid, arengukavad). Kolleegiumi juhtimisotsuste ettevalmistamiseks loodi Eurojustis vastava valdkonna töögrupid, millesse kuulusid Eurojusti liikmed, liikmesriikide esinduste töötajad ja Eurojusti haldusametnikud. Töögruppide ülesanne oli ette valmistada juhtimisotsuste ettepanekud ja vastav dokumentatsioon ning saata see presidentuurile (koosseisus president, kaks asepresidenti ja haldusdirektor) läbivaatamiseks. Presidentuuri heakskiidul saadeti dokumendid edasi arutusele ja otsustamisele kolleegiumisse.

Eurojusti Eesti liige juhtis aastatel 2005–2007 Eurojusti arengu töögruppi ja haldustöögruppi. Nende töögruppide ülesanne oli Eurojusti kui organisatsiooni arendamine ja uuendusprojektide ettevalmistamine, samuti kolleegiumi otsuste ettevalmistamine eelarve- ja personaliküsimustes. Alates 2007. aasta sügisest oli Raivo Sepp asepresidendina presidentuuri liige ja osales selle töös.

Kuna organisatsioon oli noor ja alles arenemisjärgus, siis ei olnud selles rakendatud organisatsiooni juhtimiseks ja arendamiseks vajalikku strateegilist planeerimist. Selle ettevalmistamiseks kaardistati Eesti liikme eestvedamisel

2006. aastal Eurojusti tegevusprotsessid. 2007.–2008. aastal koostati tema initsiatiivil ja juhtimisel esimesed strateegilised arengukavad: pikaajaline arengukava viieks aastaks ja aastaplaan. Mõlemad strateegilised dokumendid kinnitas kolleegium ning edaspidi vaatas need igal aastal läbi ja viis sisse vajalikud muudatused.

Eurojusti paberivaba nõupidamiste süsteemi initsiaatoriks oli Eurojusti Eesti liige. Paberivaba Eurojusti projekti käivitamisel aastal 2007 võeti aluseks Eesti kogemus. Eurojusti asepresidendist ja IT-osakonna juhust ja spetsialistidest koosnev delegatsioon käis Eestis visiidil ja tutvus Eesti Vabariigi valitsuskabineti paberivaba süsteemiga ning Riigi Infosüsteemide Keskuse tööga. Peatselt rakendati paberivaba süsteem Eurojustis. Projekt käivitus edukalt eelkõige haldusametnike hulgas, kuna mõisteti selle praktilist väärtust. Prokuröridest koosnev kolleegium suhtus projekti positiivselt, kuid hakkas oma harjumuste ja konservatiivsuse tõttu projekti kasutama pikkamööda.

2008. aastal oli üks Eesti liikme initsiatiiv viia Eurojustis sisse prioriteetide seadmine ning prioriteetide igaaastane ülevaatamine ja korrigeerimine. Eurojusti töökoormus sõltub eelkõige liikmesriikide abipalvete arvust, samuti kaasatusest Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni projektidesse. Seetõttu on Eurojustil raske ise oma töökoormust reguleerida. Kuna töökoormus kasvas kõikidel Eurojusti struktuuridel kriitilise piirini, oli vaja leida lahendus. Selleks tuli sisse viia prioriteedid, millele keskenduda ja ressursse eelisjärjekorras suunata.

Eesti liikme eestvedamisel pandi alus 2009. aastal Eurojusti kommunikatsioonistrateegiale, mida ta aitas koostada. Üks läbiv ülesanne oli tõsta Eurojusti tuntust EL-i ametnike ja elanikkonna hulgas. Isegi Haagi elanikud ei olnud piisavalt informeeritud sellest nende linnas asuvast rahvusvahelisest organisatsioonist. Seetõttu oli vaja läbi mõelda ja aktiivselt tegeleda Eurojusti mainekujunduse ja tuntusega. Eesti liikme eestvedamisel pandi kokku esimene Eurojusti kommunikatsioonistrateegia, mille alusel koostati konkreetseid tegevuskavad.

2009–2011 juhtis Eesti liige esimehena Eurojusti tegevusauditi juhtkomiteed. Selle kolmeaastase projekti eelarve oli 1 miljon eurot ja koostööpartneriks konsultatsioonifirma Deloitte. Tegevusauditi käigus analüüsiti organisatsiooni tegevusi ja tööprotsesse, mis viidi vastavusse eesmärkide ja prioriteetidega. Tulemusena korrastati organisatsiooni tegevusprotsesse, juhtimist ja struktuuri ning tõhustati kogu organisatsiooni toimimist.

Eurojusti Eesti liige valiti aastatel 2009–2013 juhtima komiteed, mis hindas liikmesriikide Eurojusti esinduste töökoormust. Kui Eurojusti esindused taotlesid oma tegevuseks juurde haldusametnikke, hindas komisjon taotluste põhjendatust. Selleks tuli komisjonil analüüsida esinduste tegevust, töökorraldust ja hinnata nende töökoormust ning esitada taotluse põhjendatuse kohta kolleegiumile kirjalik seisukoht.

Eesti liikmena valmistas 2010. aastal Raivo Sepp ette Eurojusti strateegiliste nõupidamiste läbiviimise kontseptsiooni ja põhimõttelise tegevuskava. Eurojust korraldab strateegilisi nõupidamisi teatud valdkondades rahvusvahelise koostöö tõhustamiseks (näiteks terrorismi, narko- või inimkaubanduse valdkonnas). Pikka aega korraldati nõupidamisi selliselt, et osavõtjad jagasid infot parimate praktikate ja koostööprobleemide kohta. Toimused arutelud, kuid mingeid konkreetseid tegevuskavasid probleemide lahendamiseks kokku ei lepitud ning praktilises koostöös midagi ei muutunud. Uue kontseptsiooniga nähti ette, kuidas toimub probleemide kaardistamine, milline on nõupidamiste formaat, kuidas toimub valdkonna edendamise tegevuskava koostamine, vastuvõtmine, rakendamine ja hindamine.

Asepresidendina oli Eesti liikme ülesanne juhtida presidendi äraolekul kolleegiumi istungite tööd. Presidentuuris lepitati kokku tööjaotuses, et asepresidendist Eesti liige tegeleb eelkõige Eurojusti-sisese haldamisega ja arendamisega. President ja teine asepresident katavad ära Eurojusti esindamise väljaspool organisatsiooni (teistes Euroopa Liidu asutustes ja välisriikides). Sellest tulenevalt juhtis Raivo Sepp asepresidendina aastatel 2007–2013 umbes 2/3 kolleegiumi istungitest.

2010. aastal viis Eesti liige presidentuuris sisse kootsingu (*coaching*). Suuremal osal Eurojusti kolleegiumi liikmetel ei ole varasemat juhi kogemust. Kui liige on valitud presidendiks või asepresidendiks, siis tuleb tal igapäevaselt Eurojusti juhtida ja juhtimisotsuseid vastu võtta. Sihipärase ja efektiivse juhtimise tagamiseks viidi Eesti liikme algatusel sisse presidentuuri liikmete koolitus, arengunõupidamised ja personaalne juhinõustamine.

Eurojusti presidenti asendades esindas 2010.–2013. aastatel Eesti liige Eurojusti rahvusvahelistel kohtumistel ja foorumitel ning tegi ettekandeid. Eurojust arendas oma koostöövõrgustikku nii Euroopa Liidu liikmesriikidega kui ka teiste riikidega üle maailma. Rahvusvahelisi kohustusi oli palju ja lähetuste arv suur. Osavõttu nõudvate ürituste

kuupäevad kattusid tihti ja seetõttu tuli Eesti liikmel asendada presidenti. Inglise keele kõrval tuli kasuks vene keele oskus, eriti paljude endiste Nõukogude Liidu vabariikide esindajatega suhtlemisel.

2011. aastal algatas Eurojusti Eesti liige juhtimise korrigeerimise. Eurojusti ülesehitus ja juhtimine ei ole kooskõlas avaliku halduse hea tavaga, mis näeb ette, et ametnik ei tohi täita samal ajal erinevaid juhtimise ja tegevuse rolle ega ennast ise kontrollida. Ehk siis ametnik ei tohi samal ajal tegeleda strateegiliste eesmärkide püstitamisega, juhtimisega ja organisatsiooni põhitegevusega. Samuti enda tegevuse kontrollimise ja hindamisega. Sellisena on aga Eurojust üles ehitatud. Eurojusti liige otsustab juhtorgan – kolleegium – eesmärkide ja prioriteetide üle; juhib Eurojusti igapäevatööd (töögruppide, komisjonide esimehena) ja tegeleb samal ajal põhitööga, abistades liikmesriike kriminaalasjades. Eurojustis on tavaks öelda, et Eurojusti liikmel on kolm kaabut, iga rolli jaoks üks ja neid vahetatakse vastavalt vajadusele. Samuti kontrollib Eurojusti liige enda tegevust ise, hinnates nii organisatsiooni kui ka selle struktuuride tegevust ja tulemusi kolleegiumis. Sellist ülesehitust on kritiseerinud Euroopa Komisjon ja edumeelsemad töötajad Eurojustis.

Võimalus muutusteks tekkis koos Euroopa Prokuratuuri (EPr) loomise initsiatiiviga aastatel 2011–2012. Samas paketi EPr-i regulatsiooni koostamise- ja vastuvõtmisega tuli Euroopa Liidu seaduste kohaselt ette valmistada ka Eurojusti uus regulatsioon. Selle võimaluse kasutamiseks tegi Eesti liige kolleegiumile ettepaneku moodustada töögrupp, mis annaks sisendi Eurojusti uue regulatsiooni koostamisele ja Eurojusti juhtimiskorralduse muutmisele. Esimesel korral hääletati see initsiatiiv kolleegiumis maha, kuna peale jäid Eurojusti liikmed, kes olid rahul „kolme kaabu“ süsteemi ja iseenda kontrollimisega. Alles pärast mitut arutelu Eurojusti esindustes ja kolleegiumis otsustati töögrupp siiski luua. Töögrupi esimeheks valiti Eurojusti Eesti liige ning selle tegevusse kaasati kõik Eurojusti liikmed ja konsultatsioonifirma Deloitte.

Töögrupp töötas välja Eurojusti uue juhtimismudeli, mis vastas avaliku halduse hea tava põhimõtetele. Samuti pakuti tulemusena välja loodava Euroopa Prokuratuuri ja Eurojusti integreerimise mudel. Selle eesmärk oli luua kahe Euroopa Liidu prokuröride institutsiooni asemel üks, mis oleks tõhusam (sh Euroopa Liidu eelarvet säästvam) ja koostöövõimelisem. Mõlemad ettepanekud esitati Euroopa Komisjonile, kes valmistas ette Eurojusti ja Euroopa Prokuratuuri regulatsioonide eelnõusid. Euroopa Komisjoni prioriteediks oli aga eelkõige Euroopa Prokuratuuri loomine, mis nõudis loomulikult Euroopa Liidu eelarvest lisavahendeid. Seetõttu otsustati, et ei võeta ette kahte väga suurt projekti, ja jäeti Eurojusti juhtimismudel põhimõtteliselt samaks. Eurojusti regulatsiooni eelnõus kohendati küll juhtimismudelit, kuid see muudeti keerulisemaks, bürokraatlikumaks ega kõrvaldatud vastuolu avaliku halduse hea tavaga. Samuti ei kaasatud eelnõu koostamisse piisavalt juhtimiseksperite. Eurojusti ülesehituse muutmise vajadus on endiselt aktuaalne ja arutelud selle üle jätkuvad. (Eurojust, 07.03.2019)

25. mail 2012 toimus Eurojusti tollase presidendi Michéle Coninsxi kolmepäevane visiit Eestisse, kus ta kohtus riigikogu põhiseaduskomisjoni esimehe Kalle Laaneti, peaminister Taavi Rõivase, justiitsminister Urmas Reinsalu, Tallinna ringkonnakohtu kohtuniku Andres Parmase, peaprokurör Lavly Perlingu, kaitsepolitseiameti peadirektori Arnold Sinisalu ja kohtueksperiti instituudi direktori Üllar Lannoga. Visiidi eesmärk oli tutvuda Eesti õiguskaitseasutustega ja valmisolekuga võidelda terrorismi, inimkaubanduse ja küberkuritegevuse vastu. (ERR, 25.05.2016)

2013. aastal juhtis Eesti liige Eurojusti tegevuse hindamise komisjoni. Eurojusti loomise raamotsuse § 41a nägi ette Eurojusti tegevuse hindamise, mille eesmärk oli anda Euroopa Liidu Nõukogule ülevaade kogu Eurojusti tegevusest ja arendamist vajavatest aspektidest. (Eurojust, n.d) Moodustatud komisjon viis Eesti liikme Raivo Sepa juhtimisel läbi hindamise koostöös konsultatsioonifirmaga Ernst & Young. Hindamisraporti kinnitas Eurojusti kolleegium ja see saadeti Euroopa Liidu Nõukogule ja Euroopa Komisjonile.

Kolleegium valis Eesti liikme Raivo Sepa Eurojusti kõrgemate ametnike konkursikomisjoni esimeheks aastatel 2007–2013. Eurojusti kõrgemate ametnike hulka kuulusid haldusdirektor (Eurojusti administratsiooni juht), haldusdirektori asetäitja ja osakondade juhatajad. Sobilike kandidaatide leidmiseks moodustati konkursikomisjonid ja viidi läbi konkursid.

Aastatel 2014–2019 nõustas Eesti liige lisaks oma põhitegevusele kriminaalasjades arendustegevuse küsimustes presidentuuri, haldusdirektorit ja kolleegiumi loodud töögruppe.

1. märtsil 2019 asus Eurojusti Eesti liikme ametikohale riigiprokurör Laura Vaik.

Prokuratuuri areng aastatel 2005–2014

7. veebruaril 2005 nimetati riigi peaprokurörina ametisse Norman Aas, kes oli selles ametis kuni 31. augustini 2014. Tema viieaastast ametiaega pikendati 7. veebruaril 2010. Juhi vahetus prokuratuuris olulisi struktuurimuudatusi kaasa ei toonud. Kuna Norman Aas asus süüdistusosakonda juhtiva riigiprokuröri ametikohalt peaprokuröri ametikohale, siis määras justiitsminister tema ettepanekul sellele ametikohale Margus Kurmi. Järelevalveosakonna juhtimist jätkas riigiprokurör Alar Kirs, alates 2010. aastast asus sellele ametikohale riigiprokurör Dilaila Nahkur-Tammiksaar.

Põhja ringkonnaprokuratuuri juhiks määrati Lavly Lepp (Perling), Viru ringkonnaprokuratuuri juhiks Dilaila Nahkur-Tammiksaar ja Lõuna ringkonnaprokuratuuri juhiks Heili Sepp. Lääne ringkonnaprokuratuuri juhtivprokurörina jätkas Jüri Pikma.

Haldusosakonna juhiks jäi Janne Mägi (Tomberg). Avalike suhete osakonda juhtis Kristiina Herodes kuni aastani 2008, seejärel Gerrit Mäesalu 2008–2009, Kadri Tammai 2009–2017, keda asendas lapsehoolduspuhkusel viibimise ajal Katrin Lunt. Personaliosakonna juhina jätkas Heidi Reiljan aastani 2007, siis Karin Kala 2008–2013 ja Marianne Tiigimaa aastast 2014. Finants- ja varahaldustalitust juhtis Tiia Raadik. Üldtalituse juhina jätkas Stella Ilves. Põhja piirkondlikku talitust juhtis Ivi Väli, Lõuna piirkondlikku talitust Annely Hannibal, Viru piirkondlikku talitust Pirika Eimre 2004–2006 ja edasi Mihhail Sinijärv, Lääne piirkondlikku talitust Heda Aas.

Õiguskaitseasutuste prioriteetide seadmise algus

23. augustit 2005 loetakse õiguskaitseasutuste prioriteetide seadmise alguseks. Laulasmaale kogunesid justiitsminister Rein Lang, siseminister Kalle Laanet, peaprokurör Norman Aas, politseiameti peadirektor Robert Andropov ja teised asjassepuutuvad ametnikud. Kokkusaamisel arutati kuritegevusevastast võitlust, tõdeti ühiste prioriteetide seadmise vajadust ja ministrid kirjutasid alla deklaratsioonile kuritegevusevastase võitluse eelistuste kohta. Selle kohaselt peeti vajalikuks käsitleda prokuratuuri ja politsei ühiste eelistustena võitlust alaealiste toime pandud ja alaealiste suhtes toime pandud kuritegevusega. Samuti organiseeritud kuritegevusega, esmajärjekorras narkootiliste ja psühhotroopsete ainetega seotud kuritegevusega, inimkaubandusega seotud kuritegevusega ning kriminaaltulu (sh korruptiivse tulu) ja rahapesuga seotud kuritegevusega. Allkirjastatud dokumenti nimetatakse Laulasmaa deklaratsiooniks. Prioriteetidest lähtuvalt ühtlustati politsei ja prokuratuuri aruandlus ja statistika. Kuritegudevastase võitluse tõhustamine nendes prioriteetsetes valdkondades seati eesmärgiks uuele peaprokurörile Norman Aasale tema tegevuses prokuratuuri juhi ja organisatsiooni arendajana.

Teatud piirkonna prokuröride palkade korrigeerimine

2000. aastal töötas justiitsministeerium välja teatud piirkondade prokuröride palkade korrigeerimise määruse eelnõu, mille Vabariigi Valitsus kiitis heaks 6. jaanuaril 2006 (RT I 2006, 3, 9). See pidi eelkõige aitama leida suure töökoormusega piirkondadesse prokuröre ja täita sealseid ametikohti. Määruse kohaselt suurendati prokuröride palgamäärasid nii Harju maakonnas töötavatel Põhja ringkonnaprokuratuuri prokuröridel kui ka Ida-Viru maakonnas töötavatel Viru ringkonnaprokuratuuri prokuröridel 10 protsenti. Nende ringkonnaprokuratuuride prokuröride palku tõsteti seetõttu, et idapiiriäärsetes maakondades ja Harju maakonnas oli kuritegevuse tase kõrgem, töövaldkonnad keerulisemad ja vastutusrikkamad.

2012. aastal Vabariigi Valitsuse kehtestatud palgamäärusega (RT I, 27.01.2012, 7) tühistati senine erand, mis nägi Harju ja Ida-Viru maakonnas töötavatele prokuröridele ette 10-protsendilise kuupalga suurendamise, sest see ei olnud osutunud edukaks. Põhjuseks oli see, et alates 2006. aastast kasutusel olnud regulatsioon ei ole täitnud üht oma eesmärki – elavdada prokuröride liikumist kõikidesse suurendatud kuupalgaga piirkondadesse. Määrusega anti riigi peaprokurörile võimalus suurendada Viru ringkonnaprokuratuuri üleviidavatele või ametisse nimetatavatele prokuröridele makstavat minimaalset kuupalgamäära kuni 1000 euro võrra. Esitatava muudatuse

eesmärk oli tagada võimeka personali liikumine Viru ringkonnaprokuratuuri. See meede oli ette nähtud ka Vabariigi Valitsuse kinnitatud Ida-Virumaa tegevuskavas (Vabariigi Valitsuse määruse nr 3, 26.01.2012, eelnõu seletuskiri).

Konsultantide ametikohtade loomine prokuratuuris

2004. aastal toimunud prokuratuuri struktuuri ja ametikohtade optimeerimine aitas kaasa paremale ressursikasutusele, kuid 2006. aastaks oli kujunenud olukord, kus prokuröride töökoormus kasvas ebamõistlikult suureks. Prokuröride töötulemused olid küll paranenud, kuid samal ajal pikenenud ka menetlustähtajad. Prokuratuur oli teatud juhtudel muutunud kriminaaljustiitsüsteemi ahelas pudelikaelaks (Mägi, J, 5.05.2006).

Lahenduseks oleks olnud prokuröride arvu suurendamine, mis aga ei tulnud eelarve piiratuse tõttu kõne alla. Seetõttu pakuti välja konsultantide ametikohtade loomine. Pärast uue KrMS-i jõustumist suurenes märgatavalt vajadus koostada rohkem menetluskokkulepped, mida varem polnud (nt süüdistusakt, menetluse lõpetamine oportuuniteediga) või mida varem tegi uurimisasutus (nt kannatanult nõusoleku võtmine kokkuleppemenetluseks). Uue KrMS-i järgi vormistab enamiku neist dokumentidest prokurör. Samal ajal on menetluskokkulepped ettevalmistamine tööloik, mida prokurörid ei pea tingimata ise tegema, selle võib teha ülesandeks mitteprokuröridest ametnikele ehk konsultantidele.

2008. aastaks töötati välja konsultantide ametiprofiil ja kaardistati konsultandi tööülesanded ning käivitati järgnevateks aastateks konsultantide ametikohtade loomise projekt. 21. septembril 2010 muutis justiitsminister 7. juuli 2004. aasta määrust nr 52 „Prokuratuuri struktuur ja teenistujate koosseis“, millega lisati prokuröride ametikohtade loetellu konsultantide ametikohad. Määrus jõustus 1. oktoobril 2010.

Kohtuväline lepitusmenetlus

2007. aasta veebruaris rakendus Eestis lepitusmenetlus, mis võimaldab vaidlust lahendada kohtuväliselt ja see põhineb vabatahtlikkusel. Eestis on võimalik kohaldada lepitusmenetlust kriminaalasjades, kui tegemist on teise astme kuriteoga, kuriteo asjaolud on piisavalt selged ja puudub avalik menetlushuvi kriminaalmenetluse jätkamiseks. Kriminaalmenetluse seadustik seab selged piirangud: kannatanu ja süüdistatav peavad olema andnud lepitamiseks nõusoleku ning lepitusmenetluse kohaldamine eeldab, et kriminaalmenetluse käigus on tuvastatud süüteo, õigusvastasus ja süü.

Prokuratuur on kriitiliselt üle vaadanud valdkonnad, kus ja kuidas lepitusmenetlust kasutada. Oluline on, et lepitusmenetlus kannaks oma eesmärgi, tagaks õigusrahu ja kaitseks kannatanuid. Näiteks koostöös sotsiaalkindlustusametiga on prokuratuur kokku leppinud põhimõtetes, millal lähisuhtevägivalla juhtumites lepitusmenetlust ei kohaldata ja kuidas kannatanuid paremini kaitsta.

E-toimiku rakendamine

2009. aasta algul võeti kasutusele innovaatiline veebipõhine infosüsteem – e-toimik, kuhu on koondatud tsiviil-, haldus-, kriminaal- ja väärteomenetluse dokumendid, nendega seotud toimingud, muu andmestik ja protsessid.

E-toimik võimaldab menetlusosalistel ja nende esindajatel esitada kohtule elektrooniliselt menetluskokkulepped ja jälgida nendega seonduva kohtumenetluse käiku. Samuti saab kodanik selle süsteemi kaudu vaidlustada nõudeid ja otsuseid. Alates 2012. aastast peetakse e-toimikus ka karistusregistrit ning kasutajad saavad sinna elektrooniliselt päringuid teha.

E-toimiku süsteemi eesmärk on 1) tagada ülevaade uurimisasutuste, prokuratuuri ja kohtute menetluses olevatest kriminaalasjadest, samuti alustamata jäetud kriminaalasjadest; 2) tagada ülevaade kohtuvälise menetleja ja kohtu menetluses olevatest väärteoasjadest, samuti alustamata jäetud väärteomenetlustest; 3) kajastada andmeid kriminaal- ja väärteomenetluse käigus tehtud toimingute kohta; 4) võimaldada menetleja töö korraldamist; 5) tagada kriminaal- ja karistuspoliitiliste otsustuste tegemiseks vajaliku statistika kogumine; 6) võimaldada andmete ja dokumentide elektroonilist edastamist (Riigi Infosüsteemi Halduskeskus, 2018).

Prokurörid on aktiivselt osalenud e-toimiku väljatöötamisel ja olnud kriminaalmenetluse ekspertidena kaasatud töögruppidesse, aidates ette valmistada nii kriminaalmenetlusregistri põhimäärust kui ka selle rakendamist. Prokuratuuri kontaktisik oli e-toimiku loomisel juhtiv riigiprokurör Dilaila Nahkur-Tammiksaar. Justiitsministeerium kaasas projekti Põhja ringkonnaprokuratuuri ringkonnaprokurööri Toomas Tombergi. Tehti IT-arendusi ja loodi elektrooniline keskkond, kuhu saab sisestada kriminaalmenetluse andmeid. Sisuliselt kohandati seadusest tulenev IT-keelde ning loodi kasutajatele võimalikult lihtne ja mugav elektrooniline töökeskkond. E-toimiku arendamine on jätkuv protsess, millesse on aktiivselt kaasatud prokuratuur.

Katse luua riigikogu komisjon prokuratuuri üle järelevalve tegemiseks

9. veebruaril 2010 esitas Rahvaliidu fraktsioon riigikogule arutamiseks prokuratuuriseadust muutva eelnõu, mille kohaselt oleks loodud riigikogus prokuratuuri järele valvav komisjon, mis tagaks prokuratuuri tegevuses seaduste järgimise ja inimeste põhiõiguste kaitse. Rahvaliidu fraktsiooni esimees ja julgeolekuasutuste järele valvava komisjoni liige Karel Rüütli väitis, et kehtiv prokuratuuriseadus puudutab vaid teenistuslikku järelevalvet, mida teeb justiitsministeerium. Prokuratuuri tegevust kohtueelses kriminaalmenetluses ministeerium ei kontrolli. „Praegu puudub piisav ja tõhus järelevalve kriminaalmenetluse läbiviimise seaduslikkuse, sealhulgas isikute põhiseaduslike õiguste järgimise üle,” põhjendas Rüütli komisjoni loomise vajalikkust (EPL, 10.02.2010).

Paljud poliitikud leidsid, et selle kavaga riivatakse õigusriigi põhimõtteid ja prokuratuur peab kriminaalmenetluses olema sõltumatu. Samuti tõid poliitikud sõnavõttudes esile näiteid käimasolevatest Rahvaliiduga seonduvate kriminaalasjade menetlustest ja nende võimalikust seosest uue komisjoni loomise ideega.

Justiitsministeeriumi seisukoht oli, et prokuratuuri üle teeb järelevalvet kohtuvõim ja selleks on ette nähtud kaebemenetlused (sh prokuröri tegevuse kohta kohtueelses menetluses). Kohtusüsteemi dubleerimine eraldi komisjoniga ei ole justiitsministeeriumi hinnangul põhjendatud. Lisaks andis prokuratuuri tegevusest riigikogule aru justiitsminister. Seetõttu ei leidnud prokuratuuri järelevalve komisjoni moodustamise kava toetust. Küll aga peeti vajalikuks, et justiitsministri asemel peaks kord aastas parlamendile aru andma riigi peaprokurör.

Samal aastal valmis justiitsministeeriumis ka prokuratuuriseaduse muutmise eelnõu (814 SE), mille seletuskirjas rõhutati prokuratuuri sõltumatust ja selle tagamise vajadust kui eeldust õigusriiklikule õigusemõistmisele. 16. veebruaril 2011 võeti prokuratuuriseaduse muudatused vastu. Nendes sätestati, et riigi peaprokurör esitab igal aastal riigikogu kevadistungjärgul riigikogu põhiseaduskomisjonile ülevaate prokuratuurile seadusega pandud ülesannete täitmise kohta eelmisel kalendriaastal.

Prokuröride palgasüsteemi korrastamine 2012. aastal

2012. aastal jõustus Vabariigi Valitsuse kehtestatud palgamäärus (RT I, 27.01.2012, 7), millega kinnitati prokuröride minimaalsed kuupalgamäärad ja prokuröridele lisatasude maksmise põhimõtted. Prokuröride minimaalsete kuupalgamäärade kinnitamise eesmärk oli eelkõige tagada prokuröride menetluslik sõltumatus ning konkurentsiõimeline palk avalikus teenistuses töötavate sama taseme juristidega (peamiselt kohtunikega). Prokuröride minimaalsete kuupalgamäärade puhul oli juba aastaid olnud eesmärk, et see peaks moodustama umbes 80 protsenti sama taseme kohtunike minimaalsetest kuupalgamääradest.

Kohtunike palgadest lähtumist rõhutas ka 7. detsembril 2011 riigikogus vastu võetud prokuratuuriseaduse §-i 22 muudatus (RT I, 22.12.2011, 1), kus sätestati, et prokuröride palga määramisel juhendatakse kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduses sätestatud kohtunike ametipalkade määramise põhimõtetest. Muudatus jõustus 1. jaanuaril 2013.

Lisatasude maksmise põhimõtted kinnitati, et võimaldada töötasu diferentseerimist ja individuaalset lähene-mist, s.o tasustamist prokuröri oskuste ja töötulemuste järgi. Prokurör vastutab kriminaalmenetluse läbiviimise eest, juhtides seda ja esindades riiklikku süüdistust kohtus. Tal on oluline roll kuritegevusevastases võitluses. Prokuröride teadmised, spetsialiseerumise valdkonnad ja töötulemused on erinevad, seetõttu tuli palkasid diferentseerida sõltuvalt sellest, kuivõrd prokurörid suudavad ellu rakendada kriminaalmenetluse seadustikust

tulenevaid põhimõtteid. Prokuratuuri eesmärk oli maksta parematele prokuröridele sama taseme kohtunikega võrreldavat palka. Protsessuaalse sõltumatuse ning prokuröri individuaalsete oskuste ja töötulemuste hindamise vahel vajaliku tasakaalu säilitamiseks oli seega lähtutud vahekorra, kus prokuröri palk kujuneb 80 protsendi ulatuses garanteeritud miinimumpalgast, millele lisandub keskmiselt umbes 20 protsenti lisatasu (sõltuvalt individuaalsetest oskustest ja töötulemustest). (Vabariigi Valitsus, 2012)

Prokuratuuriseaduse kooskõlla viimine uue avaliku teenistuse seadusega

13. juunil 2012 võeti vastu uus avaliku teenistuse seadus (ATS), mis jõustus 1. aprillil 2013 (RT I, 06.07.2012, 1). Seni reguleeris prokuröriteenistust põhiliselt prokuratuuriseadus, uue ATS-i redaktsiooniga viidi see enam kooskõlla avalike teenistujate regulatsioonidega (sh prokuröride palgad ja puhkused). Uus ATS kohaldas prokuröriteenistuse ametnike kõrval ka politsei-, vangla-, pääste-, kaitseväe- ja väliteenistuse ametnikele eriseadustes sätestatud erisustega.

Seni kehtinud prokuratuuriseaduse järgi kehtestas Vabariigi Valitsus prokuröridele makstavad minimaalsed palgamäärad, millele lisandus lisatasu nõutavast tulemuslikuma töö või täiendavate teenistusülesannete täitmise eest. Uue regulatsiooni kohaselt kehtestas prokuröride palgaastmetele vastavad palgamäärad Vabariigi Valitsus määrusega, juhindudes kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduses sätestatud kohtunike ametipalkade määramise põhimõtetest. Regulatsioon lähtus rahvusvahelistest soovistest: prokuröride töötasu ja selle kujunemise kriteeriumid peavad olema määratud võimalikult kõrgel tasemel seadusega, et tagada sõltumatus, läbipaistvus ja selgus, mis on omaette väärtus kogu õigussüsteemi usaldusväärsusele. Palgasüsteem peab olema kooskõlas prokuröridele esitatavate kõrgendatud ametialaste nõudmiste ja piirangutega. Prokuratuuri palgasüsteem peab soodustama kestvat ja kvaliteetset teenistussuhet. Võimuharude vahel tasakaalu hoidmiseks peab prokuröride palgasüsteem olema proportsionaalne võrreldes kohtunike ja teiste kõrgemate riigiametnikega. Prokuröride töötasu peab olema konkurentsivõimeline tippjuristide tööjõuturul.

Uue ATS-iga muudeti ka prokuröride puhkuseregulatsiooni. Nimelt nähti prokuröridele sarnaselt teiste ametnikega ette 35-kalendripäevane põhipuhkus, mis oli oluliselt lühem seni kehtinud puhkusest. Rakendussätte kohaselt säilitati aga kaheks aastaks prokuröri abidele endine 42-kalendripäevane ja prokuröridele 49-kalendripäevane põhipuhkus alates 1. jaanuarist 2013.

Prokuratuuri areng aastatel 2014–2019

Uued eesmärgid prokuratuuri tegevuses

2014. aasta oktoobris nimetati riigi peaprokurörina ametisse Lavly Perling, kelle viieaastane ametiaeg sai täis 31. oktoobril 2019. Prokuratuuri ja prokuröritöö edendamiseks seadis peaprokurör järgmised eesmärgid:

1. Tõhustada kriminaalmenetlust ja võtta aluseks põhjamine pragmaatilisus ehk ökonoomsem kriminaalmenetlus ja kannatanukeskus.
2. Teha paremat koostööd parlamendi ja avalikkusega, selgitades prokuröri igapäevatööd ja väljakutseid.
3. Toetada ja mõjutada prokuratuuri tegevusega ühiskonnaprotsesse, mille tulemuse näitajateks pole niivõrd lahendatud kriminaalasjade hulk, vaid positiivsed arengud (näiteks korruptsiooni vähenemine, fentanüüli kadumine turult, narkosurmade vähenemine).
4. Viia sisse täisdigitaalne kriminaalmenetlus.

Riigiprokuratuuri järelevalveosakonna juhtiva riigiprokurörina jätkas Dilaila Nahkur-Tammiksaar. Süüdistusosakonna juhtiva riigiprokurörina nimetati ametisse Steven-Hristo Evestus, 2019. aastal Taavi Pern. Seni oli riigiprokuratuuri järelevalveosakond tegelenud põhiliselt prokuröride tegevuse järelevalvega ja kaebuste lahendamisega. Selle osakonna tegevus kujundati ümber, et tagada ühtne praktika prokuratuuris. Järelevalveosakond hakkas kaebuste

lahendamise kõrval tegelema prokuröritegevuse ja valdkondade analüüsimisega ning prokuratuuri ühtsete metoodikate väljatöötamisega ja ühtse praktika kujundamisega.

Haldusdirektorina määrati ametise Alar Pihl, kelle ülesanne oli ühtlasi keskenduda prokuratuuri haldusaparaadi optimeerimisele ning prokuröride palgareformi ettevalmistamisele ja läbiviimisele. Prokuratuuri haldusaparaadis (ehk tugiteenustes) kaotati dubleerimine. IT-haldus konsolideeriti Riigi Infosüsteemide Keskusesse. Majandustegevuses ja raamatupidamises hakati kasutama rahandusministeeriumi haldusalas oleva Riigi Tugiteenuste Keskuse teenust. Paljudes prokuratuuri struktuurides ühitati autojuhtide ametikohad referendi ametikohtadega. Nende muudatuste tulemusena oli võimalik hoida kokku raha ja tõsta haldusaparaadi töötajate palku. 2019. aastal lahkus Alar Pihl prokuratuurist ja haldusdirektoriks nimetati Kristi Hallas.

Personaliosakonna juhatajana jätkas 2014. aastal Marianne Tiigimaa, avalike suhete osakonna juhatajatena töötasid Kadri Tammai, Ilmar Kahro, Harry Tuul, Kaarel Kallas ja Olja Kivistik, finants- ja varahaldustalituse juhatajana töötasid Mall Laasi, Varmo Ronk, hiljem Ade Brecher ning üldtalituse juhatajana Stella Ilves ja Heneli Leesik.

Ringkonnaprokuratuuride juhtivad prokurörid on esitatud lisas 3.

Inimkeskse ja efektiivse kriminaalmenetluse tagamine ning kannatanute õiguste kaitse

Paralleelselt prokuratuuri arengukava 2000–2003 koostamise- ja rakendamisega aastal 2000 (milles sõnastati visioon, missioon, põhieesmärgid ja töötati välja tegevuskavad) algatas peaprokurör arutelud prokuröri täpsema rolli ja missiooni määramiseks (ehk kelle jaoks on prokuratuur loodud ning kelle õigusi ja huvisid peab prokurör kaitsma). Arutelud olid kantud kvaliteedijuhtimise rakendamise ideest ning soovist kaitsta kriminaalmenetluses eelkõige kannatanute kui prokuratuuri klientide huve ja õigusi. Kannatanu oli kriminaalasja menetlejatele pigem tülikas segaja, kelle taotluste lahendamine ja kellele toimiku materjalide tutvustamine nõudis palju lisaaega.

Kannatanute õiguste esiplaanile toomine prokuratuuris kandepinda ei kogunud ja arutelud vaibusid. Ilmselt toetus arutelude algatus liigselt kommertslikele terminitele, näiteks „klient“, „teenindus“, „kvaliteedijuhtimine“. Samuti oli prokuratuuri keskkond niisugusteks aruteludeks konservatiivne ning enamiku prokuröride arvates oli kvaliteedijuhtimise süsteem avalikku sektorisse sobimatu.

25. oktoobril 2012. aastal võeti vastu Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2012/29/EL, millega kehtestati kuriteoohvrite õiguste ning neile pakutava toe ja kaitse miinimumnõuded. See direktiiv rakendati Eesti õigusesse ja vastavad täiendused viidi sisse kriminaalmenetluse seadustikku 2016. aastal.

2015. aastal seadis riigi peaprokurör Lavly Perling üheks prokuratuuri prioriteediks kannatanute õiguste parema kaitse. Selles osas tehti tihedat koostööd politseiga. Politseiameti arenguosakonnas töötas sel ajal juhtiva kriminaalametnikuna Kristi Mäe (hilisema perekonnanimega Hallas), kelle oluline töövaldkond oli tegeleda kannatanute õiguste parema kaitsmisega. Tema oli selles valdkonnas kontaktisikuks ja koostööpartneriks prokuratuurile, kus kannatanukaitse arendamise eest vastutas arendusnõunik Jakko Salla. Prokuröride hoiak selle valdkonna arendamisel oli endiselt ettevaatlik. Kardeti töökoormuse kasvu ja kaheldi, kas prokurör peaks kannatanu kaitsega nii põhjalikult tegelema. See initsiatiiv aga oli leidnud juba laiemat kandepinda. Sellega tegeles aktiivselt justiitsministeerium, politsei- ja piirivalveamet ning prokuratuuri ametnikud. Paljude nõupidamiste ja arutelude tulemusena kaasati üha enam prokuröre selle initsiatiivi arendamisse.

2015. aasta septembri lõpus sõlmiti prokuratuuri ning politsei- ja piirivalveameti vahel kokkulepe inimkeskse ja efektiivse kriminaalmenetluse tagamiseks. Lepiti kokku, et kannatanule tuleb tagada kõik tema õigused. Kannatanu jooksutamine kriminaalmenetluses on lubamatu, digitaalsed tõendid peavad jääma IT-riigis digitaalseks ja protokollide koostamisel arvestatakse salvestusega ning protokollimisel välditakse põhjendamatut ajakulu. Need olid olulised kokkulepped kriminaalmenetlusega kokku puutuvate inimeste – tunnistajate ja kannatanute, aga ka hulga menetlejate jaoks. Samuti oli kokkuleppe üks eesmärgi kriminaalmenetluse parem planeerimine ja läbiviimine, et vältida lisatööd ja säästa aega. Selle üheks tulemuseks on näiteks politsei veebilehel süüteoteate konkreetne vorm, mille kannatanu saab ise täita enne tema ülekuulamist. Kui vorm on piisava põhjalikkusega täidetud ja kannatanut ei ole vaja täiendavalt üle kuulata, siis teda välja ei kutsuta.

2018. aasta septembrist asus Kristi Mäe (Hallas) tööle prokuratuuri arengunõunikuna, jätkates kannatanute õiguste kaitse edendamist. Alustati mitme kannatanute kohtlemisega seotud arendusega. Näiteks loodi kannatanutele jagamiseks ohvri õiguste leht, mille eesmärk on kannatanute parem informeerimine. Moodustati töörühm, mille ülesanne oli kannatanu kohtlemise parima praktika väljatöötamine. Töörühma kuulusid prokuratuurist Kristi Mäe, Sirje Merilo, Saskia Kask, Eleliis Rattam, Merry Tiitus, Eliisa Sommer, Toomas Liiva, Raul Heido, justiitsministriumist Brit Tammiste, Olivia Ander, Politsei- ja Piirivalveametist Kati Arumäe, Ege Ülend, Irina Tsugart, Helmer Hallik, Andres Kirsing, sisekaitseakadeemiast Tanel Tiks ning Ohvriabist Jako Salla ja Kaisa Üprus-Tali.

Töörühma tegevuse tulemusena valmis 2019. aastal põhjalik dokument (juhendmaterjal) – kannatanu kohtlemise parim praktika. Selle eesmärk on kriminaalasjade menetlejate parem ettevalmistamine kannatanute õiguste tagamisel ja kaitsmisel. 2019. aastal võeti riigiprokurörina tööle Karin Talviste, kelle ülesanne on tegeleda lähisuhte vägivalla vastu võitlemisega ja kannatanute õiguste kaitsega.

Prokuratuuri väärtuste sõnastamine

2016–2017 algatas peaprokurör prokuratuuri väärtuste ja strateegiliste eesmärkide arutelud. Juhi töö on tihedalt seotud väärtustega: ta peab pidevalt otsustama, mis on oluline ja mis mitte. Juht mõjutab, motiveerib töötajaid nii väärtuste kui ka tõekspidamiste kaudu, sest see on kõige tõhusam viis suunata teise inimese käitumist. Juhil on asutust kergem juhtida, kui töötajad jagavad ühiseid väärtusi (Äripäev, 25.08.2014).

Kuigi organisatsiooni väärtuste laiem arutelu ja sõnastamine algas paljudes asutustes nii Euroopas kui ka Eestis 2000-ndate keskel, oli selline lähenemine prokuratuuris 2016. aastal endiselt uus. See tekitas prokurörides pigem vastuseisu kui avatust aruteludele. 2016. aasta prokuröride üldkogul oli prokuratuuri väärtuste arutelu töögruppide juhtidel keeruline kaasata prokuröre aruteludesse. Töögruppides domineeris suhtumine, et tegeletakse millegi ebavajalikuga, ega saadud aru, milleks peaks kolleegidega arutama ühiste väärtuste üle. Töögruppide töö tulemusena õnnestus siiski sõnastada prokuratuuri väärtused, milleks olid inimkesksus, julgus ja professionaalsus. Inimkesksuse osas sõnastati, et väärtustame oma meeskonda, tulemusi saavutame koos; kohtleme kõiki inimesi eelarvamusvabalt ja austusega; teabe avalikustamisel arvestame kõigi menetlusosaliste õigustega; oleme paindlikud ja kohandame oma tegevust vastavalt inimeste vajadustele. Julguse osas sõnastati, et oleme otsustes sõltumatud, lähtume seadustest, mõistlikkusest ja õiglustundest; vastutame oma tegude eest ning oleme valmis valikuid selgitama; räägime aktiivselt kaasa meid ja meie valdkonda puudutavates teemades. Professionaalsuse osas sõnastati, et oleme kriminaalõiguse parimad tundjad; arendame end aktiivselt, teeme koostööd ja õpime teistelt; probleemide korral leiame uusi lahendusi, oma vaatenurkade kõrval kaalume ka teisi.

2017. aastal koostatigi üheskoos prokuratuuri väärtuste ja strateegiliste eesmärkide dokument, milles uuendati prokuratuuri visiooni, missiooni ja sõnastati põhiväärtused. (Prokuratuur, 2017a)

Abiprokuröride ettevalmistusprogrammi ning prokuröride motivatsiooni- ja rotatsioonisüsteemi loomine

Prokuratuuri personalijuhi Marianne Tiigimaa eestvedamisel töötati välja ja käivitati 2016. aastal abiprokuröride ettevalmistusprogramm ning prokuröride jaoks motivatsiooni- ja rotatsioonisüsteem. Abiprokuröride ettevalmistusprogrammi eesmärk on anda nõu, kuidas toetada ja tööalaselt juhendada prokuratuuri kui professionaalse ja avatud organisatsiooni järelkasvu. Abiprokuröridele kohaldatakse neljakuulist katseaega, mille jooksul tuleb läbida juhendaja(te) käe all ettevalmistusprogramm. Juhendatav läbib põhjaliku programmi, pidades selle kohta päevikut. Programmi lõpus ja enne katseaaja lõppu juhendatavaga vesteldakse. Seejärel koostab juhendaja juhendatava iseloomustuse ja lisab oma märkused (sh edasiõppe vajaduse). Katseaeg on vajalik juhendatava sobivuse hindamiseks vastavale ametikohale, aga ka juhendatavale endale, et hinnata, kas ta soovib prokuröri ametikohal jätkata.

Prokuratuuri motivatsioonisüsteemi eesmärk on innustada prokuratuuri kõiki töötajaid (sh prokuröre, konsultante, haldusosakonna ning avalike suhete osakonna töötajad) ja tagada, et töötajad oleksid materiaalsete ja mittemateriaalsete meetmetega motiveeritud. Selles süsteemis on esitatud erinevaid motivatsioonimeetmeid ja nende rakendamisi.

Rotatsioonisüsteemi puhul toetatakse prokuröride liikumist eri piirkondade ja osakondade vahel. Arenguevestluste vormis on eraldi punktina kirjas rotatsioonivalmidus. Arenguevestluste põhjal teeb rotatsioonivalmidusest eraldi tabeli personalitalitus, kes saadab info ka juhtivprokuröridele, et nad teaksid, kes teisest ringkonnast on vajaduse korral valmis nende piirkonda tööle asuma. Ametikoha vabanemisel hindab prokuratuuri personalitalitus kõigepealt prokuratuurisestest liikumiste võimalusi (sh sisekonkursside korraldamine).

2016. aastal toetati prokuratuuris jätkuvalt roteerumist Ida-Virumaale. Prokuröride töötasustamise määrus võimaldab riigi peaprokuröril Ida-Viru maakonda Viru ringkonnaprokuratuuri ametisse nimetatava või üleviidava prokuröri puhul suurendada kuupalgamäära kuni 1000 euro võrra kuni neljaks aastaks.

Filmiprojekt „Süüdistajad“ – prokuröritöö näitlikustamine avalikkusele

2014. aastal ametisse asudes seadis peaprokurör Lavly Perling üheks eesmärgiks teha paremat koostööd parlamendi ja avalikkusega, selgitades prokuröri igapäevatööd ja ülesandeid. See eesmärk lähtus avatud riigi põhimõttest ning vajadusest luua usaldust riigi ja inimeste vahel. Eesmärgi teostamiseks loodi Kanal 2-s filmiprojekt „Süüdistajad“, milles näidati prokuröride igapäevatööd ja konkreetsete kriminaalasjade lahendamise käiku. Projekt käivitati 2016. aastal ja televaatajad võtsid prokuröritööd kajastava seriaali hästi vastu.

31. märtsil 2017 toimunud prokuröride üldkogul märkis peaprokurör ettekandes järgmist: „Esialgu hullumeel-sena tundunud filmiprojekt „Süüdistajad“ kannab endas eesmärki näidata, kuidas toimub kuritegude avastamine ja kohtumenetlus päriselt siinsamas, sest see, kuidas see paistab kaugelt, teame ju seriaale ja filme vaadates niigi. Kui suudame näidata, kui palju head võib teha üks tubli tunnistaja, kes kohtus tunnistusi andes oma kodanikukohust täidab, tulevad järgmised tunnistajad kohtusse ehk juba positiivse häälestusega ja valmisolekuga. Prokurörid peavad tagama tasakaaluka, informeeriva ja intelligentse teavituse kriminaalmenetluste ning kuritegevuse kohta tervikuna, luues seeläbi usaldust ja kasvatades inimeste õigusteadlikkust.“ (Prokuratuur, 2017)

Perevägivalla vastu võitlemine

Prokuratuuri üks prioriteet on aastaid olnud perevägivalla vastu võitlemine ja selles osalenud kannatanute kaitsmine. Juba aastal 2005 korraldati ühiskoolitusi prokuröridele, kohtunikele ja uurijatele, kuidas käituda kohtueelse uurimise ja kohtumenetluse ajal perevägivalla ohvritega. Kuidas tagada neile inimlik ja võimalikult lihtne asjaajamine ning vältida olukorda, kus kannatanud võivad osutuda teist korda vägivalla ohvriks.

2017. aasta detsembrist kuni 2018. aasta märtsi lõpuni viidi Pärnus läbi lähisuhtevägivalla pilootprojekt. Politsei reageeris projekti jooksul 160 lähisuhtevägivalla juhtumile. 46 korral algatati kriminaalasi ja 90 juhul pidi vägivallatseja kodust lahkuma. Ta kas peeti kahtlustatavana kinni, paigutati kainenema või läks sõprade, tuttavate, sugulaste poole. Pilootprojekti käigus suurendati koos partneritega kannatanule pakutavat kaitset ja seati eesmärgiks tegutsemise kiirus. Selleks et välistada vägivalla kordumist, lepiti kokku, et kannatanu annab sellest kohe teada. Projektis kasutatud õiguskaitseasutuste praktikad laiendati seejärel teistesse Eesti piirkondadesse.

Pilootprojekti tulemusena on perevägivallaga seotud kuritegudele spetsialiseerunud prokuröride arv kasvanud, sisse on viidud võrgustikukoostöö. Selle käigus tehakse tihedat koostööd politsei, linna ja valla sotsiaal- ja lastekaitsetöötajatega, ohvriabi, lasteaedade ja koolide töötajatega, kriminaalhooldajate ja tugikeskuste töötajatega. Samuti osaletakse aktiivselt ohvriabiteenuse korraldatud koolitustel.

Riigiprokuratuuri võeti riigiprokurörina tööle Karin Talviste, kelle ülesanne on selle valdkonna edendamine, koostöö teiste ametiasutustega ning ühtse praktika ja meetodikate väljatöötamine.

Prokuröride palgareform 2017. aastal

Üheks oluliseks reformisündmuseks prokuratuuri arengus taasiseseisvumisjärgsel perioodil oli prokuröride palgareformi teostamine. Prokuröride palgaküsimus oli tekitanud läbi aegade probleeme nii kvaliteetse personali

leidmisel (eriti Põhja ja Viru regiooni) kui ka prokuratuurile seatud ülesannete täitmisel. Samuti on palk oluline prokuröri sõltumatuse tagamisel.

Kogu taasiseseisvumisaja jooksul püüti prokuröride palgaküsimust lahendada korrelatsioonis kohtunike palkadega. Kuna aga kohtunike ja prokuröride palku reguleeriti erinevate õigusaktidega, siis ei olnud praktikas võimalik nende palkade proportsiooni säilitada. Seetõttu oli vajalik nii kohtunike kui ka prokuröride palgad reguleerida ühtse õigusaktiga. Kuna kohtunike palgad olid juba reguleeritud kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadusega (KRAPS), taotles prokuratuur ka oma palkade sätestamist selles seaduses.

Palgareformiks nägid riigi peaprokurör Lavly Perling ja haldusdirektor Alar Pihl ette tegevuskava, mille kohaselt valmistati ette seaduse väljatöötamise kavatsus KRAPS-i täiendusteks. Tihedat koostööd tehti justiitsministeeriumi ja rahandusministeeriumiga, parlamendi rahandus- ja õiguskomisjoniga ning valitsuse liikmetega. Osaleti aktiivselt paljudel nõupidamistel ja seaduseelnõu ettevalmistamise protsessis.

2017. aastal valmiski KRAPS-i muudatuste eelnõu (513 SE), mille seletuskirjas märgiti: „Õigussüsteemis on vaja korrastada prokuröride palgasüsteem, sätestades selle määrad seaduses. See tagaks prokuratuuri sõltumatuse. Kehtiva õiguse kohaselt määrab prokuröride palga Vabariigi Valitsus määrusega. Seaduses sätestatuna oleksid prokuröride ametikohtade palgad piisavalt konkurentsivõimelised, et tagada kvaliteetne tööjõud. Kohtunike ja prokuröride ametipalkade võrreldava konkurentsivõime tagamine on oluline avalikus sektoris tööjõu vaba liikumise soodustamiseks, prokuröride sõltumatuse tagamiseks ning kiiret ja tõhusat kohtueelset uurimist, samuti kvaliteetset riiklikku süüdistust kindlustava asutuse efektiivseks tegutsemiseks. Selleks tuleb prokuröride palgad sätestada kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduses.“

Eelnõu nägi ette kõik prokuröride tasandid analoogselt kohtunikega, kuid riigikogu menetluste käigus jäeti KRAPS-i regulatsiooni ainult peaprokurör ja tema palgatase. Ülejäänud prokuröride palkade regulatsioon viidi sisse prokuratuuriseadusesse ja arvestati välja peaprokurörile KRAPS-is sätestatud taseme alusel.

Riigikogu võttis KRAPS-i muudatused vastu 6. detsembril 2017 ja need hakkasid kehtima 1. aprillil 2018. Sellega olid prokuröride aastatepikkused püüdlused viia oma palgad kohtunike palkadega ühtsesse süsteemi viimaks teostunud.

Kogukonnaprokuröri institutsiooni loomine

Prokuratuur ja prokurörid on ühed riikliku kriminaalpoliitika elluviijad. Tõhus kriminaalpoliitika sisaldab lisaks reaktiivsele tegevusele (nt toimunud süütegude uurimine) ka tööd kuritegude ennetamiseks ja ärahoidmiseks. Seda silmas pidades loodi kogukonnaprokuröri institutsioon. Esimene ümarlaud korraldati 30. oktoobril 2017. Kogukonnaprokuröri loomise aktiivne eestvedaja on olnud Põhja ringkonnaprokuratuuri vanemprokurör Alar Lehesmets.

Seni on prokuröri töö olnud eelkõige kriminaalasjade menetlemine ja sellega seotud toimingud. Prokuratuuri koostööpartnerite hinnangul võib prokuröri rollina näha ka kõrgemat politseinikku, kohtuniku abilist, sotsiaaltöötajat, kannatanu esindajat, psühholoogi, nõustajat, menetluse selgitajat, ennetajat, resotsialiseerijat, õiguskultuuri tagajat, õigluse jaluleseadjat ning turvalisusteemade eestkõnelejat ja eksperti (30.10.2017 ümarlaua kokkuvõte). Neid rolle täidavad prokurörid igapäevatöö käigus ja nende tegevus kogukonnaga suheldes ongi suunatud kuritegevuse ennetamisele.

Kogukonnaprokurör on see, kes lisaks kriminaalmenetlusest tulenevale funktsioonile suudab sellest kontekstist välja astuda ning tegelda kogukonnaliikmete probleemidega, mis mõjutavad avalikku korda või õiguskultuuri käitumist. Kogukonnaprokuröri roll eeldab, et paragrahvide kõrval nähakse ka inimesi ja kogukondi, kelle turvalisuse suurendamiseks saab prokurör unikaalsel viisil panustada. Kogukond selles kontekstis on määratletav kui geograafiline naabruskond või keskkond, mis on piisavalt väike, et omada teistest piirkondadest erinevat identiteeti. Suuremas kogukonnas võib olla omakorda väiksemaid kogukondi, näiteks Tallinna linnas linnaosa, linnaosas teatavate tunnuste põhjal piiritletav konkreetsem piirkond jne, mille liikmetel on naabruskonda mõjutavatest faktoritest tulenevad ühised probleemid.

Turvalisuse suurendamine kogukonnas eeldab prokurörit oma piirkonna ja sealsete peamiste kuritegevusega seotud riskialdkondade tundmist, ta peab olema kursis kriminaalstatistika ja selle trendidega. Kogukonna-

prokuröril on oluline roll kuriteoennetuses ja kogukondlike prioriteetide seadmises. Koos politseiga võetakse arvesse piirkonna eripära, kogukonda häirivaid probleeme, kuritegevuse olukorda ning konkreetsetes asukohas elu mõjutavaid muutusi ja suundumusi. Vajaduse korral kaasatakse prioriteetide seadmisel omaavalitsusi ja teisi asjakohaseid partnereid. Kontakt kohaliku omavalitsusega on kogukonnaprokurörile sama loomulik kui koostöö politseiüksusega. Üheskoos ohte teadvustades on võimalik neid tõhusamalt ennetada nii politseiliste, menetluslike kui ka kogukondlike meetmetega.

Kogukonnaprokuröri rollis tegutsevad nii teatud kuriteoliikidele spetsialiseerunud kui ka üldkuritegevusega tegelevad prokurörid. Spetsialiseerunud prokurörid menetlevad politsei kesküksuste ning politsei- ja piirivalve-ameti ja teiste uurimisasutuste kriminaalasju. Kui kogukonnaprokurör suhtleb eelkõige oma tööpiirkonnas elava kogukonnaga ja selle liidritega ning on kursis toimuvaga, siis spetsialiseerunud prokuröri kogukonnaks on vastava valdkonna asutused, erialaorganisatsioonid ja ettevõtted.

Märkimist vajab asjaolu, et Eesti väga formalistlikust õigussüsteemist hoolimata ei ole kogukonnaprokuröri institutsiooni formaliseeritud ühegi õigusaktiga. See toimib edukalt ametkonnasisese kokkuleppega.

Eesti liitumine Euroopa Prokuratuuriga

12. oktoobril 2017 võtsid Euroopa Liidu justiitsministrid Luksemburgis toimunud justiits- ja siseküsimuste nõukogu vastu otsuse Euroopa Prokuratuuri (European Public Prosecutor's Office, EPPO) loomise kohta (Nõukogu määrus (EL) nr 2017/1939). Euroopa Prokuratuur juhib Euroopa Liidu finantshuve kahjustavate kuritegude kohtueelset menetlust ja esitab liikmesriigi kohtus süüdistuse. Sel moel tagatakse kriminaalmenetluse sõltumatus liikmesriigi ametkondlikest ja poliitilistest huvidest. Loomult ongi EPPO üleeuroopaline prokuratuur, mille roll ja ülesanded kriminaalmenetluses on sarnased riigi prokuratuuriga. Euroopa Prokuratuur asub Luksemburgis.

2019. aastaks on EPPO-ga liitunud 22 Euroopa Liidu liikmesriiki. EPPO-s ei osale Ungari, Poola ja Rootsi (Ühendkuningriik, Iirimaa ja Taani ei osale üldjuhul Euroopa Liidu kriminaalõiguslase koostöö meetmetes). Euroopa Komisjon on võtnud eesmärgi, et EPPO alustab tööd 2020. aastal. Igast Euroopa Liidu liikmesriigist asub üks prokurör või kohtunik tööle EPPO-s prokurörina. Selleks esitab iga riik Euroopa prokuröri ametikohale kolm kandidaati, kelle hulgast valitakse välja üks. Justiitsministeerium kuulutas vastava sisekonkursi välja 2019. aasta veebruaris.

Kokkuvõte

Eesti Vabariigi taasiseseisvumisest on prokuratuur läbinud pika arengutee, mille jooksul on loodud tegevuseks vajalik õiguslik raamistik, läbi viidud karistus- ja kriminaalmenetlusõiguse reform ning arendatud organisatsiooni-siseseid tegevusi. Tulemusena on Eestis üles ehitatud tänapäevane, hästi toimiv ja tõhus prokuratuur, mis vastab igati õigusriigi põhimõtetele. Sellele kaasa aidanud tegurid on innovatiivne eestvedamine, organisatsioonisisene meeskonnatöö ja tõhus koostöö teiste ametkondadega.

Prokuratuuri tegevuse efektiivsust on taganud selgete eesmärkide ja prioriteetide seadmine, erinevate infotehnoloogiliste lahenduste rakendamine, parem suhtlemine avalikkusega, inimese- ja kannatanukesksem lähenemine kriminaalmenetluses ja kogukonnaprokuröri institutsiooni siseseviimine. Prokuratuuri tegevuse tõhusust on aidanud tõsta kriminaalmenetlusest tulenev erinevate lihtmenetluste, kohtuvälise lepitusmenetluse ja oportuuniteedi kasutamine.

Prokuratuuril on hästi toimiv koostöö teiste riikide õiguskaitseasutustega. Seda toetab rahvusvahelise koostöö üksus Eurojust, mille vahendusel ja kaasabil on muutunud lihtsamaks teabe ja tõendite kogumine teistest riikidest ning kuriteo toimepannud isikute kohtu alla andmine.

Prokuratuur on atraktiivne tööandja, kuhu soovivad tööle asuda nii noored kui ka kogenud juristid. Käivitunud on abiprokuröride ettevalmistusprogramm ning prokuröride motivatsiooni- ja rotatsioonisüsteem. Prokuröride personaliprobleemid on lahendatud ja palgareform läbi viidud. Prokuröride palk on viidud vastavusse kohtunike

palkadega. Lahendamata on veel suur palgalõhe ringkonna- ja abiprokuröride vahel ning prokuröri tegevust toetavate ametnike palgatõus.

Prokuratuur areneb edasi. Igal aastal korraldatakse õppereise teiste riikide õiguskaitseasutustesse, et näha erinevaid lahendusi ja parimaid praktikaid ning motiveerida uute ideede teket Eesti süsteemi tõhustamiseks.

2.2. EESTI KOHTU REFORMID

Taasiseseisvunud Eesti kohtusüsteemi ülesehitamise algus

28. juunil 1992 hakkas kehtima Eesti Vabariigi põhiseadus (RT 1992, 26, 349), mille kohaselt mõistab õigust üksnes kohus. Kohus on oma tegevuses sõltumatu ja mõistab õigust kooskõlas põhiseaduse ja seadustega. Enne põhiseaduse kehtima hakkamist, 23. oktoobril 1991, võttis Eesti Vabariigi ülemnõukogu vastu Eesti Vabariigi kohtute seaduse (jõustus 01.01.1993) ja kohtuniku staatuse seaduse (jõustus 01.01.1992), millega algas üleminek kolmeastmelisele kohtusüsteemile. Endised rahvakohtud (Tallinna Kalinini rajooni rahvakohus, Tallinna Lenini rajooni rahvakohus, Tallinna mererajooni rahvakohus ja Tallinna oktoobri rajooni rahvakohus) ühendati alates 1. novembrist 1991 Tallinna linnakohtuks (Ülemnõukogu Presiidium, 1991).

Kohtureformi alguseks loetakse 1992. aastat, kui 9. aprillil võeti vastu Eesti Vabariigi ülemnõukogu otsus kohtureformi läbiviimisest (RT 1992, 14, 218), mille punkti 1 kohaselt tuli rajada riigikohus. Seda ajaperioodi kohtute arengus on põhjalikumalt kajastanud Peeter Järvelaid (2015) raamatus „Historia Iuris Estoniae“: „Sellega sooviti nii kohtunike kui ka kohtu personali osas teha kaadrivahetus senises Ülemkohtus, mis asus omaaegse Eestimaa kubermangu kõrgeima kohtu- ringkonnakohtu- jaoks ehitatud majas. Ülemkohtu likvideerimine ja Tartus uue Riigikohtu ülesehitamine oli usaldatud endisele Tartu ülikooli dotsendile Rait Marustele, kes aastatel 1992-1998 oli Riigikohtu esimees.“ (Järvelaid, 2015)

Riigikohtu kui uue olulise põhiseadusliku riigistruktuuri ülesehitamine nõudis suurel hulgal kompetentseid inimesi. 1992. aasta septembrist asusid paljud Tartu ülikooli õigusteaduse professorid ja õppejõud tööle riigikohtu kohtunikena. Mitmed teised professorid ja õppejõud sidusid end riigikohutuga õppetöö kõrvalt, töötades nõunike ja konsultantidena. Riigikohtu esimene istung toimus 27. mail 1993. aastal ja sama aasta 1. oktoobril lõpetas tegevuse Eesti Vabariigi ülemkohus (Riigikohus, n.d.).



Kohtusaal. Foto: Erik Prozes / Äripäev

Kohtute struktuur

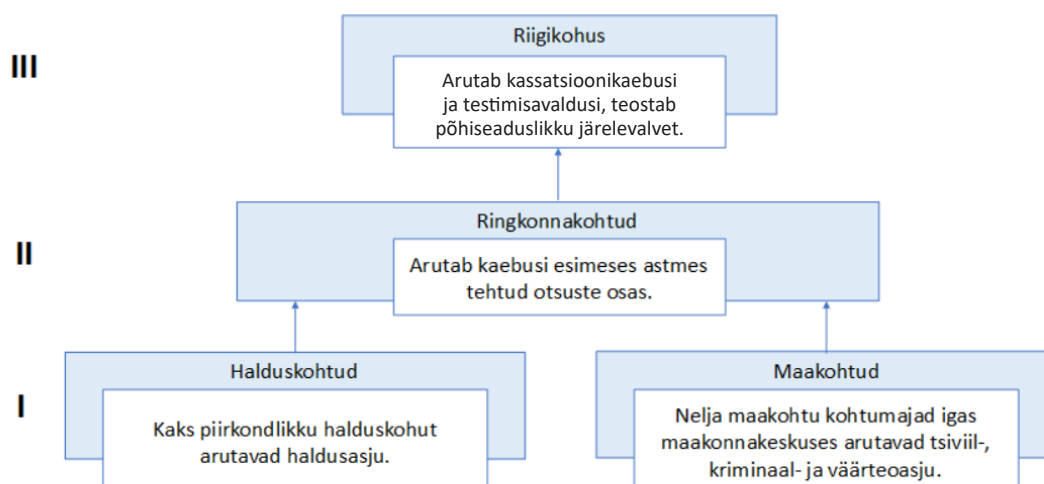
16. detsembril 1992. aastal võttis riigikogu vastu „Eesti Vabariigi kohtute arvu ja nende koosseisude ning maa- ja linnakohtute kaasistujate arvu kindlaksmääramise seaduse“ (RT 1993, 1, 1). Seadus määras kindlaks kohtute asukohad, v.a riigikohus. Esimese ja teise astme kohtutest moodustati 6 linnakohut, 15 maakohut ja 3 halduskohut ning 4 ringkonnakohut.

Järgnevatel aastatel muudeti kohtute arvu mitmel korral kuni kohtute ühendamiseni 2005. aastal, kui võeti vastu kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus kohtute tööpiirkondade ühendamiseks (RT I 2005, 15, 85). Selleks ajaks oli Eestis 16 maa- ja linnakohtu ning 4 halduskohtu. Nimetatud seadusega muudeti kohtute seaduse ja sellega seonduvate teiste seaduste kohtukorraldust puudutavaid õigusnorme. Seejuures ei kaotatud õigusemõistmist ühestki senise maa-, linna- ega halduskohtu asukohast. Moodustatud maa- ja halduskohtud töötasid mitmes kohtumajas, mis paiknesid seniste esimese astme kohtute asukohtades. Ümberkorralduse kohaselt oli esimese astme kohtul üks või mitu kohtumaja. Kohtuasjade jagamine kohtunike vahel nähti ette tööjaotusplaanis, mille kinnitas kohtu üldkogu. Sätestati põhimõtted, millest tööjaotusplaani pidi lähtuma, et tagada kohtunike võrdne töökoormus ning see, et võimalikult paljusid konkreetsetes kohtumajas arutamisele kuuluvaid asju lahendaksid need kohtunikud, kelle alaline teenistuskohas on selles kohtumajas.

Esimese astme kohtuasutused korraldati ümber selliselt, et moodustati neli tsiviil-, kriminaal- ja väärteoasju lahendavat piirkondlikku maakohut ning kaks haldusasju lahendavat piirkondlikku halduskohtu. Piirkondlike kohtute moodustamine toimus vastavasse piirkonda jäävate maa- ja linnakohtute või halduskohtute tööpiirkondade ühendamise teel. Koos õigusemõistmisega hõlmas reform kohtute juures paiknevaid kinnistus- ja kriminaalhooldusosakondi, mis viidi samuti üle nelikjaotusele. Registriosakondade struktuuris, mis toimus juba 1995. aastast alates nelikjaotusena, suuri muudatusi ei toimunud, küll aga muudeti seniste registriosakondade tööpiirkondi, et need ühtiksid loodavate maakohutute tööpiirkondadega.

2007. aastal algatati kohtute seaduse muutmise seaduse eelnõu 114 SE, mis võeti seadusena vastu 20. veebruaril 2008 (RT I 2008, 13, 85). Selle seadusega ühendati Viru ringkonnakohtu Tartu ringkonnakohtuga. Ühendamise eesmärk oli suurendada ringkonnakohtute efektiivsust, luues selleks tingimused teises kohtuastmes kohtuasjade lahendamiseks väiksema ressursikuluga, ühtlustades ringkonnakohtute koormust ning parandades ringkonnakohtunike spetsialiseerumise võimalusi. Erinevuste kõrvaldamiseks ringkonnakohtute koormuses ja kohtuasjade lahendamise hinnas ning paremate võimaluste loomiseks ringkonnakohtunike spetsialiseerumiseks peeti mõistlikuks Tartu ja Viru ringkonnakohtu ühendada asukohaga Tartus.

Muudatuse tulemusel moodustati Tartus 15 kohtunikukohaga ringkonnakohtu, mille koormus ja ühe asja lahendamiseks kuluv ressurss oli peaaegu võrdne Tallinna ringkonnakohtu koormuse ja asja lahendamiseks kuluva ressursiga (2006. aasta andmetel erinevus 12–15%, 114 SE). Samuti oli moodustatud ringkonnakohtus palju paremad võimalused spetsialiseerunud kolleegiumide moodustamiseks ja nende koormuse ühtlustamiseks. Kohtusüsteemi sees oli võimalik säästa vähemalt 2,8 miljonit krooni, mille abil sai luua täiendavaid konsultandi ametikohti või tõsta olemasolevate kohtuametnike palka. Mõlema tegevuse tulemusel sai vähendada kohtunike



Joonis 3. Eesti kohtusüsteemi struktuur

koormust ja võtta kohtusüsteemi kvalifitseeritumaid töötajaid. Seega oli võimalik sama kulu eest kvaliteetsemalt ja kiiremini õigust mõista (114 SE, 2007).

Niisiis on Eestis neli maakohut: Harju, Viru, Tartu ning Pärnu maakohus, mis asuvad 17 kohtumajas üle Eesti. Halduskohtuid on Eestis kaks: Tallinna ja Tartu halduskohus ning need asuvad neljas kohtumajas. Ringkonnakohtuid on kaks: Tallinna ja Tartu ringkonnakohus. Kõrgeim kohus ehk riigikohus asub Tartus (vt joonis 3).

Tartu maakohtu struktuuri kuulub kinnistus- ja registriosakond, mis haldab kõigi Eesti piirkondade kinnistus- ja registriasju. Kinnistuosakond peab kinnistusraamatut ja laevakinnistusraamatut. Registriosakond peab äriregistrit, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrit ning kommertspandiregistrit. Pärnu maakohtus on alates 2011. aastast maksekäsuosakond, kus menetletakse maksekäsu kiirmenetluse avaldusi.

Eesti Kohtunike Ühing

Ühingu asutamise tingis ühiskondlik-poliitiline olukord riigis ja see toimus suhteliselt ruttu pärast Eesti Vabariigi taasiseseisvumist 20. augustil 1991. Asutamiskoosolek peeti Tartus 18. detsembril 1991 Inseneride maja saalis ja asutajaliikmeteks oli 33 kohtunikku. Asutamisega seotut arutati enne ka teiste kohtunikega Paide ja Viljandi kohtumajas. Põhikirja projekti koostasid Donald Kiidjärv (toona Tartu maakohtu kohtunik) ja Peeter Jerofejev (toona Tartu linnakohtu kohtunik). Asutamiskoosoleku protokoll kohaselt oli ühingu loomise sihiks paremini kaitsta kohtunike sotsiaalseid õigusi ning olla kanaliks oma arvamuste ja seisukohtade väljendamisel. Eesti kohtunike ühingul (EKOÜ) on järgmised tegevuseesmärgid: ühendada kohtunikud kutseorganisatsiooniks, seista kohtunike ja kohtute sõltumatuse eest, kaitsta kohtunike isiklikke, tööalaseid ja sotsiaal-majanduslikke õigusi ning seaduslikke huve, kujundada ja hoida kohtunike kutse-eetika taset ning uurida Eesti territooriumil tegutsenud kohtute ajalugu (EKOÜ, n.d.).

1993. aasta 16. novembril sõlmiti Eesti, Läti ja Leedu kohtunike ühingute vahel kokkulepe koostööks, milleks loodi Balti Riikide Kohtunike Ühingute Nõukogu. Selle loomist ja edasist koostööd puudutav kokkulepe otsustati sõlmida Lätis Jurmalas toimunud Eesti, Läti ja Leedu kohtunike esindajate ühisnõupidamisel. Kokkuleppes fikseeriti, et Balti Riikide Kohtunike Ühingute Nõukogu on Eesti, Läti ja Leedu kohtunike ühingute alaliselt tegutsev organ, kes saab kokku üks kord aastas, et arutada nende riikide kohtuvõimu ees tõusetunud aktuaalseid probleeme. Igast Balti riigist valitakse nõukogusse neli kohtunikku (üks kohtunike ühingust ja üks igast kohtuastmest). Balti Riikide Kohtunike Ühingute Nõukogu põhimäärus võeti vastu 26.–28. septembril 1994 Tartus toimunud konverentsil. Nõukogu aastakoosolek või -konverents toimub igal aastal erinevas Balti riigis ning nõukogu president valitakse igaks aastaks sellest riigist, kus toimub järgmine koosolek. Eestit nõukogus esindavad liikmed valitakse Eesti Kohtunike Ühingu aastakoosolekul. (EKOÜ, n.d.)

Alates 1993. aastast võtab Eesti Kohtunike Ühing osa Rahvusvahelise Kohtunike Ühingu (International Association of Judges, IAJ) aastakoosolekutest ning kaks aastat hiljem võeti Eesti Kohtunike Ühing IAJ liikmeks.

Kohtunike ametisse nimetamine ja sõltumatuse tagamine

23. oktoobril 1991 vastu võetud kohtunike staatuse seadusega sätestati kohtunikukandidaadi ettevalmistamine, kohtuniku ametisse nimetamine, töötamine, ametist vabastamine ning ametist tagandamine (RT 1991, 38, 473). Samuti nähti ette kohtunikule ja kohtunikuabile esitatavad nõuded ja kohtuniku ametialased kitsendused. Kohtunikukandidaadi ettevalmistusteenistuse korra ja programmi kinnitamine delegeeriti justiitsministrile. Järgnevate aastate seadusemuudatused nägid ette kohtunikukandidaadiks taotlejate usaldusvärsuse kontrollimise, seadusega reguleeriti ettevalmistusteenistus ja selle korraldamine, ettevalmistusteenistusest vabastamine ja teenistusaja lühendamine, samuti kohtunikukandidaadi aruandlus ja kontroll ettevalmistusteenistuse üle ning kohtunikuksam.

Olulisim reform kohtunikuksamini korralduses leidis aset 2016. aastal. Kohtute seaduse (RT I, 22.06.2016, 21) muudatuste peamine eesmärk oli muuta seni kehtinud kohtunikuameti kandidideerimise regulatsioon paindliku-

maks ja suurendada horisontaalse liikumise võimalusi reguleeritud õiguserialade vahel (Pikamäe ja Leichter, 2018, p. 291). Kui senise regulatsiooni kohaselt tuli esimese astme kohtunikuks saamiseks läbida kaks aastat kestev kohtuniku ettevalmistusteenistus ja sooritada kohtunikueksam, siis edaspidi ei pidanud kohtunikuks kandideerijad läbima ettevalmistusteenistust ning neilt ei nõutud kohtunikuametisse asumisele varasemat kohtuniku ametioskuste omandamist. Samuti nähti seaduse tasandil ette vabastus kohtunikueksamist prokuröridele ja advokaatidele ning võimalus vabastada eksami sooritamise eest ka isik, kes on varem töötanud mõnel muul juriidilisel kõrgkvalifikatsiooni nõudval ameti- või töökohal.

Kohtunikud nimetab ametisse riigi president. Ettepaneku kohtuniku ametisse nimetada teeb riigikohtu üldkogu, kuulates ära selle kohtu üldkogu arvamuse, kuhu isik kandideerib. Riigikohtu kohtuniku nimetab ametisse riigikogu riigikohtu esimehe ettepanekul. Riigikohtu esimehe nimetab ametisse riigikogu presidendi ettepanekul. Kohtunikuks kandideerija peab vastama kohtunikele kehtestatud nõuetele ja sooritama kohtunikueksami. Kandidaadi vastavust kehtestatud nõuetele hindab kohtunikueksamikomisjon. Kohtunikud annavad ametisse nimetamisel ametivande – riigikohtunikud riigikogu ja ülejäänud kohtunikud riigi presidendi ees ees (RT I, 13.03.2019, 3).

Kohtu sõltumatuse tagab Eesti Vabariigi põhiseaduse § 146 teine lause, mis sätestab, et kohus on oma tegevuses sõltumatu ja mõistab õigust kooskõlas põhiseaduse ja seadustega. Kohtuniku sõltumatuse põhitagatiseks on tema ametisse nimetamine eluaegselt. Kohtunikku saab ametist tagandada üksnes kohtuotsuse alusel. Esimese ja teise astme kohtunikule võib tema ametisoleku ajal kriminaalasjas süüdistuse esitada ainult riigikohtu üldkogu ettepanekul ja presidendi nõusolekul. Riigikohtu kohtunikule võib tema ametisoleku ajal kriminaalasjas süüdistuse esitada ainult õiguskantsleri ettepanekul ja riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul.

Kohtunike ametipalgad olid taasiseseisvumisjärgsel perioodil reguleeritud riigikogu ja Vabariigi Presidendi nimetatavate riigiametnike ametipalkade seadusega (RT I 1996, 81, 1448; 1999, 29, 406; 2000, 55, 359; 2002, 21, 117). Alates 1. juulist 2013 reguleeriti kohtunike ametipalgad aga kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadusega. Selle seadusega on loetletud kõrgemate riigiteenijate ametikohad (alates riigi presidendist kuni ametite juhtideni) ja kehtestatud nende ametipalkade arvestus. Sätestatud on kõrgem palgamäär, mis korrutatakse vastavale ametikohale kehtestatud koefitsiendiga. Kohtunike ametikohtade loetelus on ära toodud riigikohtu esimees, riigikohtu liige, ringkonnakohtu kohtunik ning maa- ja halduskohtu kohtunik. Kõrgemat palgamäära indekseeritakse iga aasta 1. aprilliks. Kohtute seaduse § 76 sätestab kohtunikele lisatasu ja selle suuruse maksmise tingimused ja korra. (RT I, 13.03.2019, 3)

Kohtute haldamine

Kohtute haldamise korraldus on Euroopa riikides lahendatud erinevalt. Kohtute administreerimine toimub nii eraldiseisva administratsiooni kui ka täitevvõimu kaudu justiitsministeeriumi haldusalas. Siiski on märgatav suund administreerimisele eraldiseisva haldusorgani kaudu ja seeläbi kohtusüsteemi separatsiooni ja autonoomsuse suurendamisele. Tulenevalt kultuurilise, ajaloolise, majandusliku ja ka poliitilise tausta eripärast ei ole võimalik Eestisse kohandamata kujul üle kanda ühegi teise riigi kohtuhalduse mudelit. Kohtuhalduse korraldamisel tuleks aluseks võtta rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtted ning neid Eesti tingimustele kohandades töötada välja põhiseadusega kooskõlas olev kohtuhalduse mudel (Sammelselg, 2001).

1991. aasta kohtute seadusega jäeti esimese ja teise astme kohtute (maa-, linna-, haldus- ja ringkonnakohtute) haldamine justiitsministeeriumi pädevusse, mis toimus justiitsministeeriumi kohtute osakonna ning teiste struktuuriüksuste kaudu. Riigikohus kui riigi kõrgem kohus oli õigusriigile kohaselt nii õiguslikult kui ka organisatsiooniliselt ja majanduslikult täiesti iseseisev.

Selline kohtute haldus sai järgnevateks aastateks pingeliste arutelude ja vaidluste teemaks kohtu ja täitevvõimu (kohtunike ja justiitsministeeriumi) vahel. Nimelt olid kohtunikud seisukohal, et niisugune esimese ja teise astme kohtute haldus on vastuolus rahvusvaheliste normide ja printsiipidega, mida käsitleti mitmes rahvusvahelises õigusaktis (Euroopa inimõiguste konventsioon, artikkel 6; ÜRO Peaassamblee 1985. aasta resolutsiooniga nr. 40/146 heaks kiidetud kohtu sõltumatuse printsiibid ning majandus- ja sotsiaalnõukogu poolt inimõiguste komisjoni

ettepanekul kohtunike ja juristide sõltumatuse eriraportööri institutsiooni sisseseadmine 22. juulil 1994). Samuti oli liikmesriikidele Euroopa Nõukogu ministrite komitee egiidi all koostatud vastav soovitus nr 94 sõltumatusest, efektiivsusest ja rollist koos selle juurde kuuluva memorandumiga. Nende rahvusvaheliste lepingutega ühinedes olid riigid, sh Eesti Vabariik, võtnud endale kohustuse kohtu sõltumatuse printsiibi elluviimiseks (EV põhiseaduse paragrahv 123 sätestab rahvusvahelise õiguse ülimuslikkuse printsiibi). Seega pidas kohtunikond justiitsministeeriumi hallatava süsteemi puuduseks vastuolu rahvusvaheliste normide ja printsiipidega, vastuolu põhiseadusega ning vastuolu poliitilise valitsuse kontseptsiooniga, sest kohtud, mis peaksid olema erapooletud ja sõltumatud, olid allutatud poliitilise ministri juhtimisele. (Maruste, 1995)

1995. aastal tegid kohtunikud ettepaneku reformida kohtusüsteemi selliselt, et kohtul oleks õiguslik, organisatsiooniline ja finantsiline sõltumatus täitevvõimust. Vastav kava töötati välja ja arutati põhimõtetes läbi ning kiideti heaks riigikohtu üldkogu koosolekul 31. augustil 1994. aastal ning kohtute esimeeste nõupidamisel 27. septembril 1994 (Maruste, 1995).

Nimetatud kava kohaselt on kohtusüsteemi arendamiseks, selle muutmiseks efektiivseks, demokraatliku ühiskonna põhimõtetele ja vajadustele vastavaks vaja rakendada kohtureformi teine, arendav etapp. Kuna kehtivad kohtute seadus (RT 1991, 38, 472) ja kohtuniku staatuse seadus (RT 1991, 38, 473) töötati välja ja võeti vastu enne põhiseadust, siis tuleb kohtukorraldus viia kooskõlla põhiseaduse sätte ja mõttega ja demokraatlike jurisprudentside üldtunnustatud printsiipidega. On vaja jätkata sihipärast tööd kohtusüsteemi edasise tõhusa arengu kindlustamiseks, selle arenguvajaduste ettenägemiseks ja efektiivse juhtimiskeskonna loomiseks, et võimalikult tõhusalt reageerida tsiviilühiskonna ootustele ning kaitsta igaühe põhiseaduslikke õigusi ja vabadusi. Arengu kavandamine peab olema terviklik, hõlmama õigussüsteemi loogika analüüsi, süsteemi juhtimise organisatsioonilisi ja majanduslikke aspekte ning vastavaid vajalikke normatiivseid teisendusi (Maruste, 1995).

Kava lähtepõhimõtteks oli võimude lahususe printsiip – kohtuvõimu eraldatus täitevvõimust, mille kohaselt otsustab kohtusüsteem ise kõik oma tegevuse olulisemad küsimused ning on teistest võimudest maksimaalse erapooletuse huvides sõltumatu. Seetõttu peeti kohtu iseseisvuse kindlustamiseks vajalikuks eraldada kohtuhaldus justiitsministeeriumist. Kava järgi pidi justiitsministeerium kohtuid puudutavad funktsioonid andma üle kohtusüsteemile etapiviisiliselt või ühekorraga. Pakuti välja neli võimalust:

1. Säilitada olemasolev süsteem selle erinevusega, et vastavad justiitsministeeriumi funktsioonid ja struktuurid lülitatakse riigikohtu struktuuridesse.

Positiivsed küljed:

- eraldumine täitevvõimust;
- põhiseaduslike printsiipide järgimine;
- juhtimise, otsustamise ja vastutuse toomine ühte süsteemi;
- administratiivse juhtimise suurem operatiivsus.

Negatiivsed küljed:

- endise juhtimissüsteemi oluline säilimine;
- juhtimisotsused on endiselt, kuigi vähem eraldatud juhitavaist;
- õigusemõistmise ja administratiivse juhtimise liigne lähedus ja võimalik vastastikune häirimine;
- suurte võimuvolituste koondumine riigikohtu ja tema esimehe kätte.

2. Valida nn Rootsi mudel, kus kohtusüsteemi administratiivne juhtimine eraldatakse täitevvõimust ning luuakse eraldiseisev ja riigieelarvest otse vahendid saav üksus tingnimetusega kohtute administratsioon, kohtuamet vms.

Positiivsed küljed:

- vt eelmine 1. ja 2.

Negatiivsed küljed:

- vt eelmine 1. ja 2;
 - ebaselge on selle organi formeerimise kord ja tingimused;
 - ebaselge on kohtute (kohtunike) tagasisideline kontroll juhtimisotsuste ja vahendite tellimise ja kulutamise ning aruandluse üle;
 - säilib võimalus bürokraatia sulgumiseks oma elevandiluu torni, vastutuse (endine) hajumine, jäämine süsteemist välja.
3. Valida nn Ameerika mudel, kus kõige (ka administratiivse) üle otsustab ülemkohus (riigikohus) ja selle esimees ning kõike tehakse vastavate tööorganite abil.

Positiivsed küljed:

- vt võimalus 1, jutupunktid 1–4; lisaks süsteemi mitmesaja-aastane verifitseeritus, võimalus kasutada eksperdi abi ja võtta üle kogemusi.

Negatiivsed küljed:

- vt võimalus 1, jutupunkt 3;
- pööre on liiga järsk ning puuduvad vastavad harjumused ja tavad Eesti õiguskultuurilises kontekstis;
- võimu ülemäärane koondumine riigikohtu ja selle esimehe kätte, võimalik eemaldumine demokraatlikest juhtimismeetodeist.

4. Nii-öelda segavariant, kus püütakse kasutada kõikide süsteemide parimaid külgi.

Kohtute haldamine tuleb selgelt eraldada kahte harusse:

- 1) majandusharu;
- 2) organisatsiooniline juhtimine (töökorraldus, koolitus, personaliarvestus, statistika, andmetöötlus, arendustegevus, välissuhtlemine jms).

Mõlemad harud kokku moodustaksid kohtute haldustalituse. (Maruste, 1995)

1996. aasta 1. jaanuarist jõustunud Vabariigi Valitsuse seaduse § 59 kinnistas aga esimese ja teise astme kohtute haldamise justiitsministeeriumi valitsemisalasse (RT I 1995, 94, 1628). Ka justiitsministeeriumis valminud „Kohtureformi lähtepõhimõtted aastateks 2000–2003“ pidas vajalikuks senise kohtute haldusmudeli säilitamist. Peamise põhjendusena toodi välja, et kohtuhaldus on oma olemuselt täidesaatva võimu funktsioon ja see peab kuuluma mõne ministeeriumi valitsemisalasse. Nimetatud dokument tekitas nii paljude kohtunike kui ka kohtunike ühingu teravat vastuseisu. „Kohtunikud peavad vastasseisu valitsusega kõigi aegade teravaimaks,“ kirjutas Eesti Päevaleht. „Kohtunike ühingu esimehe Allar Jõksi sõnul sisaldab valitsuses olev kohtute seaduse eelnõu kohtunike arvates järjest rohkem regulatsioone, mis ohustavad õigusemõistmise sõltumatust Eestis“ (Anon., 2000).

„Osutamine valitsemisfunktsioonide täitmisele ministeeriumide kaudu veenab veel kord, et Justiitsministeerium käsitab kohut täidesaatva riigivõimu asutusena,“ toob ära oma artiklis „Kohtuvõimu sõltumatus ja kohtuhaldus“ tolleaegne riigikohtu esimees Uno Lõhmus (Lõhmus, 2001). Justiitsminister Märt Raski reageering sellele artiklile oli järgmine: „Vabariigi Valitsuse seadusega sätestati 1995. aastal põhimõte, et I ja II astme kohtute ametitegevuse ja õigusteenuse korraldamine on Justiitsministeeriumi valitsemisalal. Selle põhimõtte kohta arvamust avaldanud endine Riigikohtu esimees Rait Maruste ja ka teised autorid, kes pooldasid steriilselt puhast võimude lahusust ja sellest tulenevat n-ö puhta kohtuhalduse mudelit, püüdsid õigusteoreetiliste konstruktsioonide kaudu näidata, et selline kohtuhalduse mudel ei sobi demokraatlikule riigikorraldusele ega järgi meie põhiseadust ja rahvusvaheliselt üldtunnustatud põhimõtteid. Kaalukaimad, kuid praktikas kinnitamata argumendid olid võimude lahususe printsiibi rikkumine ja oht õigusemõistmise sõltumatusele. Sama suunda jätkab Uno Lõhmus, pakkumata kohtuhalduse tõhustamiseks ja kohtute sõltumatuse tagamiseks ainsatki tegelikkuses toimivat alternatiivi.“ (Lõhmus, 2001)

Vaatamata teravatele vastuoludele ja erinevatele seisukohtadele esitati 1998. aastal riigikogu menetlusest välja langenud kohtute seaduse eelnõu (607 SE) 2000. aasta 6. detsembril taas riigikogule. Sellele järgnes pikk menetlusperiood, mille ajal jätkusid arutelud kohtute haldamise üle. Riigikogu stenogrammi kohaselt oli opositsiooni alternatiivne ettepanek luua kohtunike kontrollitav kohtuhaldusnõukogu koos täidesaatva kantsleiga, aga see ei leidnud toetust (Riigikogu stenogramm, 21.11.2001).

19. juunil 2002 võeti kohtute seadus (RT I 2002, 64, 390) viimaks vastu. See jõustus 29. juulil 2002 ning selles sätestatud haldusmudel kehtib siiani. Uue seadusega sätestati, et esimese ja teise astme kohtuasutusi hallatakse Kohtute Haldamise Nõukoja (edaspidi *KHN*) ja justiitsministeeriumi koostöös. KHN-i kuuluvad riigikohtu esimees, viis kohtunikku, kelle on kohtunike täiskogu kolmeks aastaks valinud, kaks riigikogu liiget, advokatuuri juhatuse nimetatud vandeadvokaat, riigi peaprokurör või tema nimetatud riigiprokurör ja õiguskantsler või tema nimetatud esindaja. Justiitsminister või tema nimetatud esindaja osaleb nõukojas sõnaõigusega. KHN otsustab nõusoleku andmise paljudes olulistes küsimustes, nende hulgas kohtute tööpiirkonna, struktuuri ja kohtunike arvu määramisel, kohtu esimeeste nimetamisel ning kohtu kodukorra kehtestamisel. KHN on kaasatud ka eelarve kujundamise protsessi, esitades aastaeelarveks oma seisukoha.

Arutelud kohtute haldamise üle ei vaibunud ja 2006. aasta kohtute arengustrateegia soovitas Eestil kasutusele võtta Põhja-Euroopa kohtuhalduse mudeli, mis oleks tähendanud otsustuspädevusega kohtuhaldusnõukogu ja sellele alluvat kohtuhaldusasutust, mitte riigikohtu hallatavaid kohtuid nagu varasemad ettepanekud. Arengustrateegiast lähtusid ka kohtunike täiskogul 2007. aastal heaks kiidetud kohtusüsteemi arengupõhimõtted, mille vastuvõtmise järel valmis 2009. aastal kohtute seaduse eelnõu (649 SE, 2009). Selle kohaselt oleks kohtute haldus hakanud jagunema kohtuhaldusnõukogu, riigikohtu esimehe ja kohtusüsteemi juurde loodava kohtuhalduskeskuse vahel. Erinevalt praegusest KHN-i nõuandvast pädevusest oleks kohtuhaldusnõukogu omandanud otsustuspädevuse. Mitmed lisavolitused (nt järelevalve, kohtuasutuste eelarvete kinnitamine, kohtuhalduskeskuse peadirektori ametisse nimetamine) oleks antud riigikohtu esimehele. Seda eelnõud arutati korduvalt eri töögruppides ja kohtunike täiskogudel, kuid kohtunikonna ühest toetust see ei pälvinud. Eelnõud kritiseeriti riigikohtu esimehe liigse võimu ja hierarhilisuse tõttu. Seoses 2011. aasta valimistega langes eelnõu riigikogu menetlusest välja. (Pikamäe ja Leichter, 2018, p. 187)

Ka 2019. aastal jätkusid arutelud kohtute haldamise ja selle tõhustamise üle. Paljud kohtunikud ei poolda enam sihikindlalt eraldi kohtute haldusorgani loomist, kuna nii Eesti kui ka teiste riikide praktika on näidanud halduse täitevvõimuga seotuse eeliseid. Pole kahtlustki, et iga organisatsioon vajab oma tegevuseks ja arenguks piisavat finantsressurssi. Olulised riigieelarve läbirääkimised ja eelarvekava koostamine toimuvad aga ministrite eestvedamisel täitevvõimu haldusalas, kuni need esitatakse arutamiseks ja vastuvõtmiseks riigikogule. Aktiivselt oma organisatsiooni eelarveküsimustes kaasa rääkimiseks on seetõttu oluline saada koht läbirääkimistelaua ääres. Täitevvõimuvälistel organisatsioonidel on seda raske teha. Teisest küljest on KHN oma tegevusega näidanud, et kohtunikud saavad kohtuhalduse küsimustes selgelt kaasa rääkida ja olulisi muudatusi ei saa teha ilma KHN-i nõusolekuta. Kohtute haldamise jätkuvad arutelud 2019. aastal ei puudutanud seega niivõrd haldamise struktuuri muutmist kui olemasoleva töökorralduse tõhustamist ja parimate lahenduste leidmist.

Kohtute töökorraldus

Eesti kohtusüsteemi tegevuse eesmärk on võimalikult tõhus toimimine ja loomulikult ka see, et kohtuasjad lahendatakse õigesti, õiglaselt, mõistliku aja jooksul ning võimalikult väikeste kuludega. Praegusaja perspektiivist lähtudes nähakse kohtusüsteemil üha enam ka riigi majanduskeskkonna mõjutaja rolli. Endine riigikohtu esimees Priit Pikamäe märkis oma kõnes: „Selleks, et inimesed julgeksid ettevõtlusega alustada ja investeerimisotsuseid teha, on neil vaja kindlust, et nende kapitalipaigutused oleksid õiguslikult kaitstud. Kui pole süsteemi, mis kindlustab sõlmitud tehingute erapooletu täitmise, on küsimärgi alla seatud mistahes riigi võime püsida rahvusvahelises konkurents. Omandatud õiguspositsioonide tegelikul kaitsmisel on aga erakordselt oluline roll täita kohtutel, sest nimelt neist sõltub peaaesjalikult see, kui asjatundlikult ja milliste kuludega on puudutatud isikul võimalik saada oma

nõudele riigi kaitse“ (Pikamäe, 2017). Seetõttu on oluline tagada kohtuvaidluste efektiivne lahendamine ja kohtute nüüdisaegne töökorraldus. Selleks on Eesti kohtutes arendatud ja töökorraldusse toodud olulisi efektiivsema toimimise süsteeme. Korrastatud on kohtunike tööjaotus, loodud institutsioone kohtunike tegevuse abistamiseks, arendatud elektroonilisi vahendeid ja rakendatud kvaliteedijuhtimist.

Kohtunike tööjaotus

Kohtunike tööjaotus tähendab kohtuasjade jaotamist kohtunike vahel. Kohtunike tööjaotuses on oluline, et oleks välistatud kohtu koosseisu meelevaldne moodustamine ja tagatud kohtuniku sõltumatus. Kuni aastani 2000 toimus kohtuasjade jaotamine kohtu esimehe otsusel. 2000. aasta 1. juunil jõustus kohtute seaduse täiendamise seadus (RT I 2000, 35, 219), millega viidi sisse uus kohtuasjade jaotamise süsteem. Sellest tulenevalt ei sõltunud kohtuasjade jaotamine enam kohtu esimehest. Nimetatud seaduse kohaselt jaotatakse esimese ja teise astme kohtutes, kus õigusemõistmisega tegeleb rohkem kui üks kohtunik, tsiviil-, kriminaal- ja haldusasjad kohtunike ning kohtukoosseisude vahel juhuslikkuse printsiibil, arvestades vajaduse korral kohtunike spetsialiseerumist. Kohtuasjade jaotamise korra kinnitas vastava kohtu kohtunike üldkoosolek.

2002. aasta kohtute seadusega (RT I 2002, 64, 390) kehtestati, et esimesse ja teise kohtuastmesse sisetulevate kohtuasjade jagunemine kohtunike vahel on kindlaks määratud tööjaotusplaaniga, mille on kinnitanud kohtu üldkogu. Tööjaotust pole selle detailsuse ja muutuvate olude tõttu võimalik ega otstarbekas määrata kindlaks seadusega. Niisiis on see jäetud kohtute üldkogude pädevusse. Kohtute seaduses nähakse ette ka kohtunike spetsialiseerumine, mille täpsemad alused kinnitab KHN. Seadusest otseselt tulenev kohtunike spetsialiseerumine on ette nähtud vaid alaealistega seotud asjades.

Kohtunikuabi

Mandri-Euroopa õigussüsteemis on vajalikuks peetud mitmete mittevaidluslike õiguslike küsimuste andmist kohtu võimkonda. See tagab õiguse rakendamise kohtu järelevalve all laiemas ulatuses ja hoiab seejuures kokku kulutusi. Nii on soovitatud Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 16. septembri 1986. aasta soovitusel No.R (86) 12 „Abinõudest liigse töökoormuse vältimiseks ja vähendamiseks kohtutes“ kasutada soovitusel lisas loetletud mittehagiliste tsiviilasjade menetlemiseks kohtunike kõrval teisi justiitsametnikke. Need soovitusel töötati välja arvestades eelkõige Saksamaa ja Austria edukat kogemust analoogilise instituudi (Rechtspfleger) rakendamisel kohtusüsteemis. Nimetatud soovitusel järgimist peab Euroopa Nõukogu ka üheks kohtunikele sobivate töötingimuste tagamise nõuetest. Ministrite Komitee 13. oktoobri 1994. aasta soovitusel No.R (94) 12 „Kohtunike sõltumatuse, efektiivsuse ja rolli kohta“ rõhutab seetõttu veel kord liikmesriikidele soovitusel No. R (86) 12 elluviimise vajalikkust. Vastava soovitusel rakendamise tulemusel on mitmes riigis ulatuslikumalt sisse viidud kohtu kontrolli all tegutseva avaliku teenistuja instituut – kohtunikuabi. Loodud on ka Euroopa Kohtunikuabide Liit, millel on Euroopa Nõukogu juures konsultatiivstaatus.

Eeltoodud soovitusel järgides valmistati ette ja võeti 26. juunil 1996. aastal vastu kohtuniku staatuse seaduse, kohtute seaduse, kinnisraamatuseaduse, äriseadustiku ja abieluvararegistri seaduse muutmise seadus (RT I 1996, 51, 967). Selle seadusega loodi kohtunikuabi institutsioon kinnistusameti ja registriosakonna koosseisus seniste kinnistussekretäride ja registrisekretäride asemel. Kohtunikuabi võimaldas vähendada kohtunike töökoormust niinimetatud mittehagiliste tsiviilasjade menetlemisel, säilitades samaaegselt kohtu kontrolli selliste õigussüsteemi küsimuste üle nagu juriidiliste isikute registreerimine ja kinnisomandi üleminek. Kohtuniku abi üldine pädevus tsiviilasjade lahendamisel tuleneb tsiviilkohtumenetluse seadustikust.

2014. aasta 11. juunil võeti vastu kohtute seaduse ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seadus (RT I, 21.06.2014, 8), millega nähti ette, et kohtunikuabid tegelevad kohtulike registrite pidamisega. Tartu maakohus on kinnistusosakond, kus peetakse kinnisturaamatut ja laevakinnistusraamatut, ning registriosakond, kus peetakse äriregistrit, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrit ning kommertspandiregistrit. Pärnu maakohus on maksekäsuosakond, kus menetletakse maksekäsu kiirmenetluse avaldusi ja seda teevad kohtunikuabid.

Kohtujurist

Kohtute seaduse muutmise seadusega, mis võeti vastu 12. detsembril 2012 ning jõustus 1. jaanuaril 2013 (RT I, 29.12.2012, 2), loodi kohtujuristi institutsioon. Selle seaduse eesmärk oli parandada kohtunikku kohtuasja ettevalmistamisel abistavate kohtuametnike kvalifikatsiooni ja seeläbi kohtute töökvaliteeti ning tõhustada kohtumenetlust. Nähti ette, et kohtujurist on kõrgema kvalifikatsioonitasemega kohtuametnik, kes osaleb kohtuasjade menetluseks ettevalmistamisel ning võib menetlusseadustikes ettenähtud juhtudel teha menetlustoiminguid iseseisvalt või teda juhendava kohtuniku järelevalve all. Kohtujurist võib teha kõiki toiminguid ja lahendeid, mida KS-i kohaselt on pädev tegema kohtunikuabi või kohtuametnik. Võrreldes teiste ametnikega eeldatakse kohtujuristilt enam asjatundlikkust ja võimet teha kohtunikuga sisulist koostööd asja lahendamisel. Kohtujuristi ametikohtade loomisega kavandatud õigusharidusega ametnike kvalifikatsiooni ja professionaalsuse tõstmisele seati eesmärk saavutada kohtunike ja nn õigusametnike suhtarv selliselt, et iga esimese ja teise astme kohtuniku kohta on ametis üks kohtujurist. Kohtujuristi institutsioon küll töötab kohtute igapäevatöös, kuid arutelud kohtujuristi tegevuse ja pädevuse edasiarendamiseks toimuvad edasi (Pikamäe ja Leichter, 2018, pp. 380–383).

Eeluurimiskohtunik

Eeluurimiskohtuniku institutsioon loodi Eestis kriminaalmenetluse seadustiku (edaspidi *KrMS*) kehtestamisega 2004. aasta 1. juulist. *KrMS* § 21 lõike (1) kohaselt on eeluurimiskohtunik maakohtu kohtunik, kes täidab talle seadustikuga pandud ülesandeid kohtueelses menetluses ainuisikuliselt.

KrMS-i seaduseelnõu seletuskirjas põhjendati eeluurimiskohtuniku institutsiooni loomist järgnevalt: „Eeluurimiskohtunik peaks olema kriminaalmenetluses see subjekt, kes täidab Euroopa inimõiguste konventsioonist ja põhiseadusest tulenevat kohtuniku rolli kohtueelses menetluses - nimelt eeldab Euroopa inimõiguste konventsiooni nõuete täitmine põhiõiguste piirajast ja õigusemõistjast kohtunike teineteisest lahutamist ühe ja sama kriminaalasja raames. Seega ei tohiks kriminaalmenetluses olla näiteks vahistamisloa andja ning kriminaalasja lahendaja üks ja seesama kohtunik. Eelnõus ongi nimetatud küsimus lahendatud Eesti kriminaalmenetlusõiguse jaoks täiesti uue instituudi - eeluurimiskohtuniku - sätestamisega. Eeluurimiskohtuniku ülesandeks on eelkõige kõikvõimalike põhiõiguste piiramisega seotud küsimuste lahendamine, aga ka muude talle seadusega pandud kohustuste täitmine. Eeluurimiskohtunik ei ole üksnes põhiõiguste piiramisele spetsialiseerunud kohtunik, vaid tegemist on lihtsalt ühe maa- ja linnakohtu koosseisus ette nähtud kohtunikuga, kellele on tööjaotusplaani järgselt pandud vastavad ülesanded. Täiendavate kohtunikohtade loomist eeluurimiskohtuniku instituudi sisetoomine kriminaalmenetluses ei eelda, kuna tegemist on lihtsalt kõikide ka tänasel päeval lahendatavate küsimuste koondamisega ühe kohtuniku kätte.“ (594 SE).

Eeluurimiskohtuniku otsustusküsimuste ringi määramisel muutusid seisukohad *KrMS*-i riigikogus menetlemise ajal. Algselt pakuti eelnõu seletuskirjas välja, et eeluurimiskohtuniku ülesanne on peale kõikvõimalike põhiõiguste piiramisega seotud küsimuste lahendamise ka „muude talle seadusega pandud kohustuste täitmine nagu näiteks kohtu alla andmine“. Lõpuks jäeti riigikogus vastu võetud versioonis siiski kohtu alla andmine juba kohtus asja arutava kohtuniku otsustada (*KrMS* § 257). Sama eeluurimiskohtuniku otsustusküsimuste ringi kitsendamise suunda on rõhutanud ka riigikohus, rõhutades oma kriminaalasjas 3-1-1-41-08 tehtud otsuses, et „kriminaalmenetluse seadustikust tulenevad eeluurimiskohtuniku ülesanded on sellised, mis kulgeva kriminaalmenetluse raames garanteerivad vaid üksikute menetlustoimingute tegemisel täiendava põhiõiguste kaitse. Kuid [...]tema pädevuses ei ole [...] kriminaalmenetluse kui terviku kulgemise põhjendatuse hindamine“ (Ginter, 2016).

Eeluurimiskohtuniku institutsiooni asutamise põhieesmärk on, et kriminaalasja sisulisel otsustamisel ei osaleks need kohtunikud, kes tegelevad kriminaalasjaga selle kohtueelse menetlemise ajal ja on seega teatud määral juba oma seisukoha kriminaalasja kohta välja kujundanud. Sellist põhimõtet on oluliseks pidanud ka Euroopa Inimõiguste Kohus. Seega ei saa eeluurimiskohtunik *KrMS*-i kohaselt olla kohtunikuks sama asja sisulisel arutamisel (välja arvatud kokkuleppe- ja käskmenetluses) ainult siis, kui ta eeluurimiskohtunikuna otsustas kahtlustatava vahistamise (*KrMS* § 132), vahistamisest keeldumise või vahistatu vabastamise (*KrMS* § 134) või vahistamise kautsjoniga asendamise üle (*KrMS* § 135) või tegi vahistuse ja kautsjoni põhjendatuse kontrolli (*KrMS* § 137) (Ginter, 2016).

KrMS § lõike 4 kohaselt täidab eeluurimiskohtuniku ülesandeid selle maakohtu eeluurimiskohtunik, kelle tööpiirkonnas on kuritegu toime pandud. Kui kuriteo toimepanemise kohta ei ole võimalik üheselt kindlaks määrata, täidab eeluurimiskohtuniku ülesandeid menetlustoimingu tegemise koha järgse maakohtu eeluurimiskohtunik (RT I, 19.03.2019, 33).

Võistlev kohtumenetlus ja laiendatud lihtmenetlused

Uue kriminaalmenetluse jõustumisel 2004. aastal püstitati eesmärgiks kriminaalmenetluse ökonoomsus, efektiivsus ja kiirus. Kriminaalmenetluses saavutati kriminaalasja lahendamise kiirus peamiselt lihtmenetluste kasutuselevõtmise ning prokurörile oportuuniteediprintsiibist tuleneva menetluse lõpetamise ja teatavate mõjutusvahendite kohaldamise õiguse andmisega. Kriminaalmenetluse efektiivsuse suurendamiseks taotleti kohtumenetluse poolte aktiivset töölepanekut võistlevas kohtumenetluses, st prokurör peab süüdistama, kaitsja kaitsma ja kohus esitavate tõendite pinnalt kriminaalasja lahendama. Võistleva kohtumenetluse eesmärgiks püstitati kohtuniku menetlusliku neutraalsuse tagamine, st sellise olukorra kindlustamine, kus kohtunik langetab otsuse vaid kohtumenetluses esitavate tõendite pinnalt. Kohtumenetluse võistlevuse saavutamiseks on kohtueelse menetluse ja kohtumenetluse staadiumid täielikult eraldatud.

Kohtumenetluse osa kujundamisel on taustsüsteemina valdavalt kasutatud angloameerika kriminaalmenetlust (594 SE, 2000). Kohtumenetluse ökonoomsuse tagavad uues kriminaalmenetluses laiendatud lihtmenetlused. Kiir- ja lihtmenetlus oli kehtestatud juba 1996. aasta kriminaalkodeksiga, kuid uue menetlusseadusega laiendati märgatavalt nende võimalusi. Lihtmenetluse erinevate võimaluste rakendamine on tuntavalt suurendanud prokuröride töökoormust, kuid hoidnud märgatavalt kokku kohtunike aega. Näiteks võib mõne lihtmenetluse puhul kohtumenetlusele kuluda vaid 15 minutit. Uue kriminaalmenetlusega laiendati lihtmenetlusi ja loodi lühi-, kokkuleppe-, käsk- ja kiirmenetlus.

Kohtunike käitumisreeglid, eetikakoodeks ja Eetika Nõukogu

1994. aasta 15. märtsil võeti Kohtunike Ühingu üldkoosolekul riigikohtu esimehe Rait Maruste eestvedamisel vastu Eesti kohtunike käitumisreeglid. Reeglites lähtuti ausa õigusemõistmise põhimõtetest. Peeti silmas, et kohtu missioon on olla rahva teenistuses ning et kohtunikukonna kõrge professionaalne tase ja laitmatu käitumine on kohtu ja õigusemõistmise kõrge autoriteedi tingimuseks ja tagatiseks (Anon, 1994).

2002. aastal jõustunud kohtute seadusest tulenes vajadus vastu võtta kohtunike eetikakoodeks. Selle väljatöötamiseks moodustati töörühm. Aluseks võeti 1994. aasta kohtunike käitumisreeglid. Samuti kasutati eetikakoodeksi kavandi väljatöötamiseks teiste riikide kogemusi ja rahvusvaheliste organisatsioonide soovitusi. Valminud eetikakoodeksi kavandit arutati 13. veebruaril 2004 Tartus kohtunike täiskogul ja võeti ka samal päeval vastu. Järgnevatel aastatel eetikakoodeksit järgides tekkis kohtunikel keeruliste ametiülesannete täitmisel eetilisi dilemmasid, mis vajasid lahendamist ja kindlust, et kohtuniku edasine tegevus on eetikanõuetega kooskõlas. Tihti arutati selliseid olukordi kolleegide või kohtu esimehega. Oli tekkinud vajadus luua eetikanõukogu, kelle poole saavad kohtunikud vajaduse korral pöörduda ja kellelt nõu küsida.

2018. aasta suvel kutsus riigikohtu esimees kokku töörühma, et süvendatult arutada, kas ja millisel määral vajab kehtiv kohtunike eetikakoodeks ja kohtunikueetika valdkond tervikuna ümberkujundamist. Töörühm leidis, et eetikakoodeks olulisi muudatusi ei vaja, küll tuleb aga mõnevõrra ajakohastada kohtunike meediasuhtlust puudutavaid põhimõtteid ja samuti luua kohtunikele nõuandev organ – Eetika Nõukogu. Eetikakoodeksi täiendatud kavand esitati 2019. aasta kohtunike täiskogule. Selles nähti ette ka Eetika Nõukogu loomine ja rakendamine (Anon, 2004). Samal täiskogul arutati kavand läbi ja kohtunikud võtsid selle vastu.

Kvaliteedijuhtimine

2012. aasta 18. juunil moodustati KHN-i ülesandel kvaliteedijuhtimise töörühm (Eesti Kohtunike Ühing, n.d.), kuhu kuulusid maa-, haldus- ja ringkonnakohtute esimehed ning staažikad kohtunikud, riigikontrolli ja riigikohtu esindajad ning justiitsministeeriumi kohtute haldusega tegelevad ametnikud.

Kvaliteedijuhtimine tagab kohtusüsteemis, et õigusemõistmine mitte ainult ei oleks õige ja õiglane, vaid ka näiks õige ja õiglane kõigile menetluses osalejatele, st kvaliteedijuhtimise põhimõtteid järgides on tagatud õigusemõistmise korrakohane toimimine kohtutes. Kohtute kvaliteedijuhtimise eesmärk on kindlustada mõistliku ajaga ja parima kvaliteediga kohtulahend, tagades samal ajal kohtuametnike väärikuse ja menetlusosaliste rahulolu. Kohtusüsteemi jaoks loodud kvaliteedijuhtimissüsteem on kolmeosaline: kohtujuhtimise hea tava (heaks kiidetud 14.12.2012 toimunud KHN-i istungil), kohtuhalduse hea tava (heaks kiidetud 13.12.2013 toimunud KHN-i istungil) ja kohtumenetluse hea tava (kohtunike XIV korralise täiskogu heaks kiidetud 13.03.2015).

Kõik need osad on rakendatavad iseseisvalt, kusjuures kohtujuhtimise hea tava keskendub kohtute juhtimise parimatele viisidele, mille järgimine aitab tagada õigusemõistmise korrakohase toimimise kohtus. Kohtuhalduse hea tava on koostatud põhimõttel, et käsitletud oleksid kohtuhalduse osaliste puutepunktid ja kõige olulisemad tegevused kohtusüsteemi arendamisel ja haldamisel. Kohtuhalduse osalistena on kohtute seaduse alusel käsitletud justiitsministeeriumit kui esimese ja teise astme kohtute põhilist haldajat ja arendajat, KHN-i kui nõuandjat ja suunajat ning kohtudirektoreid kui igapäevaste haldusülesannete kandjaid kohtutes. Kohtumenetluse hea tava väljatöötamise vajadus ilmnis ennekõike 2013. aasta riigikohtu korraldatud menetlusosaliste rahulolu-uuringu tulemustest, kuid ka Euroopa Inimõiguste Kohtu viimaste aastate praktikast. Samuti on püütud üldistatult kajastada parimate Eesti kohtunike tööpraktikat. (Eesti Kohtunike Ühing, n.d.)

Kohtu tegevuse tõhustamine IT-lahenduste abil

Elektrooniline toimik

2009. aasta algul rakendati innovaatiline veebipõhine infosüsteem – e-toimik, kuhu on koondatud tsiviil-, haldus-, kriminaal- ja väärteomenetluse dokumendid, nendega seotud toimingud, muu andmestik ja protsessid. Selleks ajaks oli e-toimiku rakendust edukalt katsetatud Pärnu maakohtu tegevuspiirkonnas.

Avaliku e-toimiku kaudu avalduse esitamisel täidab menetlusosaline ise ära teatud osa kohtute infosüsteemi andmestikust, mis võimaldab süsteemil teha mitmeid automaatkontrolle, mida paberavalduste puhul peavad tegema kohtuametnikud. Lisaks saadetakse kohtule avaliku e-toimiku vahendusel elektroonilised menetlusdokumendid, mida on kohtumenetluse käigus lihtsam teistele menetlusosalistele edastada või kättesaadavaks teha. Näiteks ei pea kohtuametnik avaliku e-toimiku vahendusel saadetud elektroonilist menetlusdokumenti sisse skaneerima ja täiendavalt kohtute infosüsteemi üles laadima. Kõnesolev muudatus on loonud vajalikud eeldused mitme tööprotsessi automatiseerimiseks ning digitaalsele kohtutoimikule ja paberivabale menetlusele üleminekuks (Äripäev, 06.09.2012).

E-toimik määrgiti Euroopa Nõukogu ja Euroopa Komisjoni ühiselt korraldataval võistlusel „Crystal Scales of Justice Prize 2014“ ära kui üks neljast parimast justiitsüsteemi aitavast lahendusest. Auhinda antakse välja alates 2005. aastast ning sellega tunnustatakse uuenduslikke ja tõhusaid meetodeid, mida Euroopa justiitsasutustes töö paremaks korraldamiseks kasutatakse. Eesmärk on juhtida avalikkuse ja asutuste tähelepanu lahendustele, mis aitavad kaasa justiitsüsteemi paremale toimimisele, ning inspireerida valdkonna arendajaid teiste riikide eeskuju järgima (Justiitsministeerium, 2014).

Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kohtuteenistujate ülesandeid, kohtu asjaajamise korda ja kohtu muud töökorraldust reguleerib justiitsminister oma määrusega (RT I, 02.08.2018, 7). Tsiviil- ja halduskohtumenetluste töökorralduses kavandati aastal 2020 üleminekut täielikule digitaalsele kohtumenetlusele. Kohtute töökorraldust arendatakse suunas, kus kõiki tsiviil- ja haldusasju menetletakse digitaalselt ega moodustata pabertoimikut üheski nimetatud kohtuasjas (Justiitsminister, 2018).

2019. aastal palusid kohtunikud paberivaba kohtupidamine osaliselt edasi lükata. Kohtute hinnangul võiks pabertoimikud e-toimikute vastu vahetada siis, kui infosüsteem paberist paremaks muutub. Justiitsministeerium nõustus kohtunike sooviga ja hindab, millisel määral 2020. aastal digitoimikule üle minna. Tõenäoliselt kavatakse seda teha väiksemas mahus ja ilmselt saab see olema kohtumajade puhul erinev. Mõnel kohtumajal on valmisolek

üleminekuks täisdigitaalsele menetlusele suurem, mõnel väiksem. Justiitsministeerium loodab kokku leppida uues tähtajas, aga siis mitte enam kodukorra, vaid seaduse tasandil (ERR, 2019).

Maksekäsu kiirmenetlust toetav infosüsteem

2006. aasta 1. jaanuarist hakkas kehtima maksekäsu kiirmenetlus (RT I 2005, 39, 308). See on menetlusvorm, mis võimaldab võlausaldajal saada täitedokument (maksekäsk) hagimenetlusest kiiremini, väiksema tõendamiskõruse ja väiksemate kulutustega. Maksekäsu kiirmenetluse poolteks on avalduse esitaja (elalise avalduse puhul on avaldajaks laps või lapsed ning nende esindaja) ja võlgnik. Maksekäsumenetluses ei toimu kohtuistungit ja kohus lahendab maksekäsu kiirmenetluse avalduse kümne tööpäeva jooksul alates selle saamisest. Avaldajal on õigus esitada nõue ka hagimenetluses, kuid mitte samal ajal maksekäsu kiirmenetlusega. Maksekäsu kiirmenetluse avalduse esitamisega peatub nõude aegumistähtaeg (Eesti Kohtud, n.d.). Kiirmenetlus ennetab hagimenetlust ja võimaldab saada täitedokumendi, kui nõue on kindla rahasumma maksmine. Ühel või teisel kujul tunnevad sellist menetlusliiki paljude riikide tsiviilprotsessiseadustikud. Maksekäsu menetluse mõte on selles, et paljudel juhtudel ei ole võlgnikel esitatud nõude vastu esitada ühtegi õiguslikku vastuväidet, nad lihtsalt ei ole tahtnud kohustust täita (nt elektrihinna, telefoniarve tasumise kohustus). Sellistel juhtudel aitab maksekäsu menetlus vältida tavalist kohtumenetlust ja saada kiiresti täitedokument (208 SE, 2003).

Maksekäsumenetlust toetavad infosüsteemid rakendati esimest korda 2008. aasta juulis Pärnu maakohtu tööpiirkonnas. Alates 2008. aasta oktoobrist sai maksekäsukeskusele elektrooniliselt esitada maksekäsu avaldusi üle-eestiliselt e-toimiku kaudu, kuid paralleelselt säilis võimalus esitada avaldus maakohtutele paberil. Alates 2009. aasta algusest saab maksekäsu avaldusi esitada ainult elektrooniliselt maksekäsukeskusele.

2009. aastal justiitsministeeriumi läbiviidud auditist selgus, et tänu loodud maksekäsukeskusele on menetlusaeg rahaliste nõuete puhul oluliselt vähenenud ning kasutajad on rahul maksekäsu kiirmenetluse tulemuslikkusega. Kui varem kulus maksekäsukeskuses ühe asja menetlemiseks keskmiselt 198 päeva, siis 2009. aasta esimesel poolaastal keskmiselt 57 päeva. 90 protsenti justiitsministeeriumi e-küsitluses osanud maksekäsukeskuse klientidest kinnitas, et on pigem või väga rahul menetluse kiirusega. Samuti leidsid inimesed, et kiirmenetluse infosüsteemi on mugav kasutada. (Justiitsministeerium, 2009)

Elektrooniline kinnistusraamat

Kohtu juures peetakse kinnistusraamatut. See on juriidiline register, millesse kannete tegemine loob, muudab või lõpetab kinnisasjaõigusi. Maa-ameti juures peetakse maakatastrit. See on tehniline register, milles kajastuvad maa-mõõtmise tulemused, andmed maa loodusliku seisundi, väärtuse ja tegeliku kasutamise kohta. Need kaks registrit vahetavad andmeid, mistõttu sisaldab kinnistusraamat ka kinnistu katastriandmeid: kinnistu koosseisu kuuluvad katastriüksused, kinnistu pindala, aadress, maa sihtotstarve ja andmed katastriüksuse moodustamise kohta.

26. juunil 1996. aastal vastu võetud kohtuniku staatuse seaduse, kohtute seaduse, kinnisraamatuseaduse, äriseadustiku ja abieluvararegistri seaduse muutmise seadusega (RT I 1996, 51, 967) pandi alus elektroonilisele kinnistusraamatule, mille tehniline pool tehti Eesti Vabariigi ja Oy Siemens Nixdorf Informaatiojärjestelmat Ab vahel 18. juulil 1994. aastal sõlmitud kinnisvara-infosüsteemi IPIS lepingu alusel.

Seadusega nähti ette elektroonilise kinnistusraamatu loomine ja toimimine (sh sätestati mõiste, e-kinnistusraamatu pidamine, paiknemine, andmetöötlus ja muud nõuded). Elektroonilise kinnistusraamatu jõustumine seoti tingimustega, mille täitmise korral saab alles e-kinnistusraamatut rakendada. Sätestati, et elektrooniline kinnistusraamat astub paberkinnistusraamatu asemele, kui kinnistusameti kõigi registriosade kanded on andmekandjale salvestatud, on tagatud salvestatud andmete säilivus ja muutumatul kujul taasesitamise võimalus ning kinnistusamet on ette valmistatud elektroonilise kinnistusraamatu pidamiseks. Elektroonilise kinnistusraamatu avamise otsustamise pädevus anti justiitsministrile.

24. aprillil 2001 kehtestas justiitsminister määrusega nr 41 (RTL 2001, 54, 755) elektroonilise kinnistusraamatu katselise kasutamise ja kinnistusraamatu elektroonilisele pidamisele üleminekuks ettevalmistumise korra. Selle eesmärk oli korraldada elektroonilise kinnistusraamatu katselist kasutamist ja kinnistusraamatutoimingute

tegemist elektroonilise kinnistusraamatu katselise rakendamise perioodil. Järgnevate aastate jooksul viidi sisse IT-lahendused ja tehti vajalikud katsetused. E-kinnistusraamatu infosüsteemi hakati kasutama 2005. aasta lõpul ning 2006. aasta algul said esimesed kinnistud endale märke, et ka elektroonilistel andmetel on õiguslik tähendus.

2014. aasta aprilli algusest on e-kinnistusraamatu andmed täiesti elektroonilised, mistõttu ei pea kinnistu omanik enam tehingute tegemiseks pangas, notaris või omavalitsuses esitama kinnistu andmete tõestamiseks lisadokumente (Justiitsministeeriu, n.d). 2014. aasta maist valmis registrite ja infosüsteemide keskusel kaks e-kinnistusraamatu infosüsteemi arendust: kinnistustoimikute digitaliseerimise rakendus ning kinnistusraamatu ja maakatastri liidestuste täiendused. Esimene rakendus võimaldab alustada kogu kinnistusosakondade paberarhiivi digitaliseerimist. See tähendab, et edaspidi on võimalik kinnistusraamatu päringusüsteemi kaudu või kinnistu omanikel lisaks kodanikuportaali kaudu tellida paberkandjal dokumentide muutmist elektrooniliseks ja nendega kodunt lahkumata tutvuda.

Elektrooniline kinnistusraamat sisaldab andmeid kõigi Eesti kinnistute kohta. Selles saab igaüks ise kiiresti ja lihtsalt kontrollida kinnistute üldandmeid, pindala, omanikke, piiranguid, kinnistuid koormavate hüpoteekide andmeid jm. (Eesti Kohtud, n.d. Andmebaasid)

Elektrooniline äriregister

Enamikus Mandri-Euroopa riikides (Prantsusmaa, Saksamaa, Itaalia, Austria, Ungari, Tšehhi Vabariik, Slovaki, Bulgaaria jt) on äriregister maksimaalse usaldusväärsuse tagamiseks antud kohtu pädevusse. Sarnaselt selle praktikaga valmis 14. novembril 1994 kaubandusregistriseaduse eelnõu, mille kohaselt peavad kaubandusregistrit maa- ja linnakohtute juures asuvad registriosakonnad (1995, 733 SE). Eelnõu teisel lugemisel riigikogus muudeti seaduse pealkiri äriseadustikuks ning pärast kolmandat lugemist võeti see 15. veebruaril 1995 seadusena vastu. Selle seaduse alusel viidi sisse äriregister ning hakati arendama Eesti majanduskeskkonda ja ärimaastikku. See oli suur samm euroopaliku ettevõtluskultuuri juurutamisel. 1995. aastal tähendas äriregister üksnes võimalust registreerida dokumentide vastuvõtmist, sisestada kande andmeid ja trükkida need A3 formaadis registrikaardile. Kuid suund võeti peagi ka ettevõtja portaali loomisele, elektrooniliste kannete tegemisele, äriregistri andmete vabale kättesaadavusele internetis ning majandusaasta aruannete esitamisele elektrooniliselt.

2002. aastal rakendati võimalus, millega ettevõtjad said esitada äriregistrile oma majandusaasta aruandeid elektroonilisel kujul. Samas kulus veel aastaid enne, kui ettevõtjad selle võimaluse omaks võtsid ja seda kasutama hakkasid. Selline areng oli tolele ajale iseloomulik, kuna interneti ja IT-lahenduste aktiivsem kasutamine riigis kogus alles hoogu.

2007. aasta algul käivitati registrite ja infosüsteemide keskuse (RIK) eestvedamisel ettevõtja portaali. See saavutas kiirelt ettevõtjate hulgas populaarsuse ja juba esimese kolme kuu järel registreeriti iga viies uus ettevõtja või ettevõtte interneti teel. Samuti sai võimalikuks ettevõtte asutada kiirmenetluse korras, kus ei pidanud minema enam notari juurde, vaid isikuid tuvastati ja toiminguid tehti internetipanga kaudu või digiallkirja kasutades. (Postimees, 2007)

Alates 2012. aastast avati e-äriregistri kaudu võimalus registriandmete vaatamise keskkonnas kontrollida ettevõtjate maksuvõlg. See võimalus andis reaalselt teavet, kas ettevõtjal on maksud korrektselt tasutud või on tal maksu- ja tolliameti ees maksuvõlg ning kas võlgnevusi on olnud ka varem. Samuti sai näha võla suurust ja seda, millest maksuvõlg täpsemalt koosneb. Maksuvõlgnevuse teabega tutvumine oli ja on kõigile tasuta.

Alates 11. jaanuarist 2017 koondati kõik Eestis registreeritud juriidilised isikud ühte infosüsteemi, sest riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste riikliku registri (RKOARR) andmed viidi e-äriregistri koosseisu. Registrite ja Infosüsteemide Keskuse (RIK) hallatavas e-äriregistri teabesüsteemis saab sellest ajast lisaks Eestis registreeritud äri- ja mittetulundusühingutele ning sihtasutustele vaadata ka riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste, avalik-õiguslike juriidiliste isikute ning põhiseaduslike institutsioonide andmeid.

E-äriregister oli Registrite ja Infosüsteemide Keskuse esimesi teenuseid, millest arenesid välja ettevõtja portaali ja visualiseeritud äriregister. E-äriregister on kohtu registriosakonna andmebaasil tuginev teenus, mis kajastab kõigi Eestis registreeritud juriidiliste isikute andmeid reaalselt. ID-kaardiga sisenedes on võimalik tutvuda endaga seotud

andmetega tasuta. E-äriregister võimaldab tasuta tutvuda ettevõtte B-kaardi, üldandmete ja maksuvõla infoga, teha päringuid nime, registrikoodi, asukoha, tegevusala jm järgi, saada majandusaasta aruandeid, põhikirju, isiku- ja kommertspandiandmeid jne, jälgida ettevõtete menetlusinfot ja kandemuudatusi reaalajas, tasuta kontrollida Eesti isikute äri- ja ettevõtluskeeldusid, visualiseerida eri ettevõtete ja isikute omavahelisi seoseid. (Eesti Kohtud, n.d)

Samuti on võimalik e-äriregistris olevate ettevõtjate andmeid visualiseerida. Visualiseerimise tulemusena saab vaadata juriidiliste isikute omavahelisi seoseid piltliku joonisena. See annab ülevaatlíkuma pildi äriregistris registreeritud juriidiliste ja füüsiliste isikute omavahelistest seostest (juhatuse liikmed, nõukogu liikmed, omanikud jne). Taustauuringu tegemise tööriistana sisaldab visualiseerimise teenus otseteid Ametlikesse Teadaannetesse, e-kinnistusraamatusse ja Euroopa Äriregistrisse. Ettevõtjate seosed tulevad erinevates vaadetes välja ka e-äriregistri päringutega, kuid visualiseerimine võimaldab teha seda mitu korda kiiremini ja ülevaatlíkumalt, kuvades kõik seosed korraga ühel pildil. (RIK, n.d.)

Kokkuvõte

Kohtusüsteemil on oluline osa riigi toimimisel, majanduskeskkonna loomisel ja isikute õiguste kaitsmisel. Ajaloolises mõistes on Eesti taasiseseisvumisjärgne periood olnud lühike, kuid selle jooksul oleme üles ehitanud hästi toimiva riigi. Kahtlemata on selles arengus suur roll olnud kohtusüsteemil. Üleminekul nõukogudeaegsest kohtusüsteemist demokraatliku riigi kohtusüsteemile on silmitsi seistud erinevate raskustega, ka kohtusüsteemi ülesehitamisel ja arendamisel. Eesti Vabariigi põhiseadusega on pandud alus sõltumatule kohtule, mis mõistab õigust kooskõlas põhiseaduse ja muude seadustega. Loodud on kolmeastmeline ja hästitoimiv kohus, mis vastab igati õigusriigi põhimõtetele. Kohtu haldamise osas on peetud aastatepikkuseid diskussioone ja püütud leida kõige optimaalseim ning kõiki osapooli kaasav ja rahuldav lahendus. Praeguseks on see leitud. Kohtu haldus toimub koostöös justiitsministeeriumi ja kohtute haldamise nõukojaga, milles on esindatud eri tasandi kohtunikud, prokurörid, advokaadid, õiguskantsler ja riigikogu liikmed. Kohtu igapäevategevus on efektiivselt korraldatud ja leitud lahendused, kuidas kohtunike ressursi kõige optimaalsemalt kasutada. Kohtu struktuur on kujundatud selliselt, et õigusemõistmine on kättesaadav kõigile kogu riigi territooriumil ja samas oleks kohtunike ressurss optimaalselt kasutatud ja võimaldatud ka kohtunike liikumine süsteemi sees. Hästi on paika pandud kohtunike töökorraldus ja loodud kohtunike tööd toetavad institutsioonid, nagu kohtunikuabi ja kohtujurist. Kohtunike huvisid ja kaasaráákimist arenguküsimustes toetab Eesti kohtunike ühing.

Eesti on saavutanud maailmas innovatiivse IT-tehnoloogia rakendaja riigi maine. Kohtusüsteemi paremaks toimimiseks on leitud mitmeid IT-lahendusi. Kasutusele on võetud elektrooniline toimik, mis toetab mitte ainult kohtute tegevust, vaid ka kogu justiits- ja õigusasutuste tööd. Välja on töötatud maksekäsu kiirmenetluse infosüsteem. Nii kogu riigi elu- ja ärikeskkonna paremat toimimist kui ka kohtute tegevust toetavad elektrooniline kinnistusraamat ja äriregister.

Kohtute areng Eestis toimub edasi. Kohtusüsteemis on rakendatud kvaliteedijuhtimist, mis tagab selle, et õigusemõistmine mitte ainult ei ole õige ja õiglane, vaid ka näib õige ja õiglane. KHN-i kaudu on kohtute arengusse kaasatud eri osapooli, mis on hea pinnas kohtusüsteemi järjepidevaks arendamiseks ja tõhustamiseks.

KASUTATUD KIRJANDUS

- Abipolitseiniku seadus.* (1994). RT I 1994, 34, 533.
- Ajutise reisidokumendi seadus.* (1994). RT I 1994, 41, 658.
- Anon. (1994). Eesti kohtunike käitumisreeglid. *Juridica* 1994/9, pp. 226-227.
- Anon. (2000). *Kohtunikud peavad vastasseisu valitsusega kõigi aegade teravaimaks.* Eesti Päevaleht, vaadatud 12.06.2019 <<https://epl.delfi.ee/eesti/kohtunikud-peavad-vastasseisu-valitsusega-koigi-aegade-teravaimaks?id=50853033>>
- Anon. (2004). *Eesti kohtuniku eetikakoodeks.* Vaadatud 10.06.2019 <<https://www.kohus.ee/et/eesti-kohtunikud/eesti-kohtuniku-eetikakoodeks>>
- Anon. (n.d.). *Kvaliteedijuhtimine Eesti kohtusüsteemis.* Vaadatud 10.06.2019 <https://www.kohus.ee/sites/www.kohus.ee/files/elfinder/dokumentid/kvaliteedijuhtimine_eesti_kohtususteemis.pdf>
- Anon. (n.d.). *Justiitskolledž,* vaadatud 12.06.2019 <https://www.sisekaitse.ee/en/node/27?language_content_entity=et>
- Arjakas, K. (2019). *Eesti Politsei 100 aastat.* Riigikantselei. Tallinn: Postimees Kirjastus.
- Avaliku teenistuse seadus.* RT I, 06.07.2012, 1
- Averkin, P. (2004). *Piirivalvekooli tegevus aastatel 1992-2003.* Lõputöö. KVÜÖA.
- Centar. (2019). *Pühendumise ja rahulolu uuring.*
- Dilaila Nahkur-Tammiksaar, intervjuu 11.04.2019
- Eesti valitsemise ajutise korra alustest.* (1990). EV Teataja 1990, 15, 247.
- Eesti Entsüklopeedia. (2003). 12. köide. Kodakondsus- ja migratsiooniamet.
- Eesti Entsüklopeedia. (2012). *Rahvuskoosseis Eestis,* vaadatud 11.04.2019 <http://entsyklopeedia.ee/artikkel/rahvuskoosseis_eestis>
- Eesti Jurist. (1993). *Eesti Piirivalve Kontseptsioon.* Õigusteabe AS Juura.
- Eesti Kohtud. (n.d.). *Maksekäsu kiirmenetlus,* vaadatud 10.06.2019 www.kohus.ee
- Eesti Kohtud. (n.d.). *Andmebaasid.* Vaadatud 10.12.2019, <https://www.kohus.ee/et/andmebaasid/e-ariregister>
- Eesti Kohtunike Ühing. (n.d.). *Selgitus kohtute kvaliteedijuhtimise mõtestamiseks,* vaadatud 10.06.2019 <http://www.ekou.ee/mat/Kohtute-kvaliteedijuhtimise-selgitus.pdf>
- Eesti Kohtunike Ühing. (n.d.). *Ajalugu.* Vaadatud 10.12.2019 <http://www.ekou.ee/ekou-ajalugu.html>
- Eesti Päevaleht. (22.11.2002). Uurijate uus töökorraldus tõstis politsei efektiivsust. Vaadatud 10.12.2019 <https://epl.delfi.ee/eesti/uurijate-uus-tookorraldus-tostis-politseiefektiivsust?id=50940004>
- Eesti Vabariigi immigratsiooniseadus.* (1990). RT 1990, 2, 25.
- Eesti Vabariigi kohtute arvu ja nende koosseisude ning maa- ja linnakohtute kohtukaasistujate arvu kindlaksmääramise seadus.* (1992). RT 1993, 1, 1.
- Eesti Vabariigi majanduspiiri seadus.* (1990). Tallinn.
- Eesti Vabariigi põhiseadus.* (1992). RT 1992, 26, 349.
- Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus.* (1992). RT 1992, 26, 350.
- Eesti Vabariigi politseiseadus.* (1990). RT 1990, 10, 113.
- Eesti Vabariigi politseiseaduse muutmise ja täiendamise seadus.* (1993). RT I 1993, 20, 355.

- Eesti Vabariigi töölepingu seadus*. (1992). RT 1992, 15, 241.
- ENSV Ülemnõukogu. (1990). XII koosseisu 12. istungjärgu 7. istungi stenogramm, 28.06.1990.
- ENSV Ülemnõukogu (1990a) otsus nr 180 „Eesti Riiklikust iseseisvusest“. RT 1991, 25, 312.
- ENSV Ülemnõukogu. (1990b). XII koosseisu 10. istungjärgu 1. istungi stenogramm, 11.06.1990.
- ENSV Ülemnõukogu. (1990c). Eesti NSV Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja. 1990. Nr. 16 art. 253.
- ENSV Ülemnõukogu. (1990d). Eesti NSV Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja. 1990. Nr. 15 art. 247.
- Eesti Vabariigi Ülemnõukogu. (1991a). Eesti Vabariigi Riigi- ja Piirikaitseametite töötajate poolt erivahendite ja tulirelvade kasutamise korra kohta. RT 1991, 37, 455.
- Eesti Vabariigi Ülemnõukogu. (1991b). XII koosseisu 53. istungjärgu 1. istungi stenogramm, 23.10.1991.
- Eesti Vabariigi Ülemnõukogu. (1991c). XII koosseisu 56. istungjärgu 4. istungi stenogramm, 21.11.1991.
- Eesti Vabariigi Ülemnõukogu. (1991d). Otsus Eesti Vabariigi sissesõidu ja vabariigist väljasõidu ajutise korra kehtestamisest ning piirikontrolli sisseadmisest. RT 1991, 41, 499.
- Eesti Vabariigi Ülemnõukogu. (1992a). XII koosseisu 80. istungjärgu 3. istungi stenogramm, 26. august 1992.
- Eesti Vabariigi Ülemnõukogu. (1992b). *Süümevande andmise korra kohta*. RT 1992, 31, 408.
- Eesti Vabariigi Ülemnõukogu. (1992c). Otsus *Kohtureformi läbiviimise kohta*. RT 1992, 14, 218.
- Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus No.R (86) 12 „Abinõudest liigse töökoormuse vältimiseks ja vähendamiseks kohtutes“ 16. septembrist 1986. Vaadatud 10.12.2019, <https://rm.coe.int/16804f7b86>
- Ministrite Komitee soovitus No.R (94) 12 „Kohtunike sõltumatuse, efektiivsuse ja rolli kohta“ 13. oktoobrist 1994. Vaadatud 10.12.2019, [https://www.barobirlik.org.tr/dosyalar/duyurular/hsykanunteklifi/recR\(94\)12e.pdf](https://www.barobirlik.org.tr/dosyalar/duyurular/hsykanunteklifi/recR(94)12e.pdf)
- Ennuste, Ü. (toim.) (2005). *Valge raamat: Eesti rahva kaotustest okupatsioonide läbi 1940- 1991*. Tallinn: Riigikogu kantselei.
- Ernst & Young Baltic AS. (2012). *Sisejulgeoleku valdkonna juhtimise analüüs*. Tallinn.
- ERR. (2007). Jüri Pihl pressikonverents 13.04.2007, vaadatud 21.03.2019 <https://uudised.err.ee>
- ERR (25.05.2016). *Euroopa riikide koostöö rahvusvahelise kuritegevuse ohjeldamisel on veel arenguruumi*. Vaadatud 10.12.2019, <https://www.err.ee/560499/euroopa-riikide-koostool-rahvusvahelise-kuritegevuse-ohjeldamisel-on-veel-arenguruumi>,
- ERR. (2019). Paberivaba kohtupidamine lükkub osaliselt edasi. Vaadatud 10.12.2019 <https://www.err.ee/993615/paberivaba-kohtupidamine-lukkub-osaliselt-edasi>
- Eurojust. (07.03.2019). *Tagasivaade 15 aastale Eurojustis*. Eurojusti veebileht, 07.03.2019, http://www.eurojust.europa.eu/press/News/News/Pages/2019/2019-03-07_Interview-with-Raivo-Sepp.aspx
- Eurojust (n.d.). Eurojusti loomise raamotsus. <http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/ejdecision/Consolidated%20version%20of%20the%20Eurojust%20Council%20Decision/Eurojust-Council-Decision-2009Consolidated-EN.pdf>
- EPL (10.02.2010). *Rahvaliit tahab järelevalvet prokuratuuri üle*. Vaadatud 10.12.2019. <https://epl.delfi.ee/eesti/rahvaliit-tahab-jarelevalvet-prokuratuuri-ule?id=51187449>
- Ginter, J. (2016). *Eeluurimiskohtuniku institutsiooni korrastamine*, vaadatud 10.06.2019 <https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/eeluurimiskohtuniku_institutsioon_j._ginter.pdf>
- Isikut tõendavate dokumentide seadus*. (1999). RT I 1999, 25, 365.
- Isikut tõendavate dokumentide seaduse ja digitaalalkirja seaduse muutmise seadus*. (2001). RT I 2001, 56, 338.
- IX Riigikogu stenogramm. VI istungjärk. 21.11.2001. Vaadatud 10.06.2019 <<http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/200111211300#PKP-2000008310>>
- Juhanson, J. (2007). E-politsei kui politsei igapäevane abivahend. Lõputöö. Sisekaitseakadeemia.
- Justiitsministeerium. (2000). *Kohtureformi lähtepõhimõtted aastateks 2000-2003*. Justiitsministeeriumi arhiiv.
- Justiitsministeerium. (2009). *Maksekäsu keskus on olnud väga edukas*. Uudis. Vaadatu 10.12.2019. <https://www.just.ee/et/uudised/maksekasukeskus-olnud-vaga-edukas>
- Justiitsministeerium. (2014). E-toimik valiti Euroopa nelja parima justiitslahenduse hulka. Uudis. Vaadatud 10.12.2019 <https://www.just.ee/et/uudised/e-toimik-valiti-euroopa-nelja-parima-justiitslahenduse-hulka>

- Justiisministeerium (n.d). E-kinnistusraamat on nüüd 100% elektrooniline. Uudised. Vaadatud 10.12.2019. <https://www.just.ee/et/uudised/e-kinnistusraamat-nuud-100-elektrooniline>
- Justiitsminister. (2018). *Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kantselei kodukord*. RT I, 02.08.2018, 7
- Justiitsminister. (2001). *Prokuratuuri põhimäärus*. RTL 2001, 33, 430.
- Justiitsminister. (2001). Määrus nr 41 *Elektroonilise kinnistusraamatu katselise kasutamise ja kinnistusraamatu elektroonilisele pidamisele üleminekuks ettevalmistumise kord*. 21. aprillil 2001. RTL 2001, 54, 755.
- Justiitsminister. (2010). Määrus nr. 52 *Prokuratuuri struktuur ja teenistujate koosseis*. RT I 2010, 68, 515.
- Justiitsminister. (2018b). *Justiitsministri 8. veebruari 2018. a määruse „Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kantselei kodukord“ muutmise määruse eelnõu seletuskiri*, vaadatud 10.06.2019 <http://www.ekou.ee/doc/2018-06-28_JM-digitoimik-selk.pdf>
- Juurvee, I. (2019). *100 aastat luuret ja vastuluuret Eestis*. Riigikantselei. Tallinn: Postimees Kirjastus.
- Järvelaid, P. (2015). *Historia Iuris Estoniae, Eesti õigusteaduse ja õigushariduse ajalugu*, lk 195–196.
- Kaitsepolitsei ameti kodulehekülg. (n.d.). *Kaitsepolitsei taasisutamise*. Vaadatud 16.04.2019 <https://www.kapo.ee/et/content/kaitsepolitsei-taasisutamine.html>
- Kaubandusregistriseaduse eelnõu. 1995, 733 SE.
- Kirna, C. (2013). Eesti välispoliitika tulevikuväljavaated. *Acta Politica Estica nr 4/2013*, p. 44.
- Klopets, U., Tamm, K. (2010). *Kriminaalmenetluse lõpetamine leppimise tõttu*. Tallinn: Justiisministeerium.
- Kodukaitse kodulehekülg. (n.d.). *Kodukaitse läheb Eesti piirile*. Vaadatud 02.04.2019 <<https://kodukaitse.ee/eestikodukaitse/kodukaitse-laheb-eesti-piirile/>>
- Kogukonnaprokuröri arutelu ümarlaua kokkuvõte*. (2017). Riigiprokuratuuri arhiiv.
- Kohtuniku staatuse seaduse, kohtute seaduse, kinnistusraamatu seaduse, äriseadustiku ja abieluvararegistri seaduse muutmise seadus*. (1996). RT I 1996, 51, 967.
- Kohtuniku staatuse seadus*. (1991) RT 1991, 38, 473.
- Kohtute seadus*. (1991). RT 1991, 38, 472.
- Kohtute seadus*. (2002). RT I 2002, 64, 390.
- Kohtute seadus*. (2016). RT I, 22.06.2016, 21.
- Kohtute seadus*. (2019). RT I, 13.03.2019, 3.
- Kohtute seaduse eelnõu seletuskiri*. 649 SE, 2009.
- Kohtute seaduse eelnõu*. 607 SE, 2000.
- Kohtute seaduse täiendamise seadus* (RT I 2000, 35, 219).
- Kohtute seaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seadus*. (2006). RT I 2006, 15, 118.
- Kohtute seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus*. (2014). RT I, 19.03.2019, 22.
- Kohtute seaduse muutmise seadus*. (2008). RT I 2008, 13, 85.
- Kohtute seaduse muutmise seadus*. (2012). RT I, 29.12.2012, 2.
- Kohtute seaduse muutmise seaduse eelnõu*. 114 SE, 2007.
- Kohtuniku staatuse seaduse ja prokuratuuriseaduse muutmise seaduse eelnõu*. 995 SE.
- Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus*. (2005). RT I 2005, 15, 85.
- Kohtute seaduse, advokatuuriseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus*. (2005). RT I 2005, 71, 549.
- Kohtute seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus* (RT I, 21.06.2014, 8).
- Kriminaalmenetluse koodeksi ning apellatsiooni ja kassatsiooni kriminaalkohtumenetluse seadustiku muutmise ja täiendamise seadus*. (1996). RT I 1996, 48, 943.
- Kriminaalmenetluse seadustik*. (2003). RT I 2003, 27, 166.
- Kriminaalmenetluse seadustik*. (2004). RT I 2004, 65, 456.
- Kriminaalmenetluse seadustik*. (2019). RT I, 19.03.2019, 33.
- Kubu, J. (2010). *Miilitsas ja politseis*. Tallinn: Faatum.

- Lõhmus, U. (2001). *Kohtuvõimu sõltumatus ja kohtuhaldus*. (toim.) Kasemets, A. *Riigikogu Toimetised nr 3*, pp. 87.
- Lumi, O., Uudelepp, A., Tabur, L. (2010). Politsei- ja Piirivalveameti loomine: ühendamise tagamaad, protsess ja analüüs. *Sisekaitseakadeemia Toimetised, 2010 (9)*. (toim.) Tabur, L. Talmar, A. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
- Mägi, J. (2006). Memo 05.05.2006. Riigiprokuratuuri arhiiv.
- Maruste, R. (1995). Eesti kohtusüsteemi juhtimise korrastamise kava. *Juridica 1995/5*, pp. 199–205.
- Mitt, L. (2003). Piirivalve rea- ja allohvitserkoosseisu koolituse analüüs: 1930-1940 ja 1991-2001. Lõputöö. KVÜÖA.
- Mõttus, A., Saaret, I. (toim.) (2013). Eesti NSV / Eesti Vabariigi Ülemnõukogu XII koosseis 29.03.1990–29.09.1992. Tallinn: Riigikogu kantselei.
- MTÜ Korruptsioonivaba Eesti. (2009). Aastatel 2002-2008 Eesti kohtutes menetletud korruptsioonikuriteod. Tallinn.
- Mägi, J. (2006) Memo 5.05.2006.
- Niitsoo, V. (2008). Kodakondsus- ja migratsiooniamet. *Institutsiooni ajalugu aastail 1989-2008*. Tallinn: Kodakondsus- ja Migratsiooniamet.
- Pealtnägija. (09.03.2016). Vaadatud 10.12.2019, <https://arhiiv.err.ee/vaata/pealtnagija-604>
- Pärnaste, E. (2000). *Eesti Kongress: siin ja praegu*. Tallinn: Eesti Vabariigi Riigikantselei.
- Piirivalveamet. (2000). *Piirivalve päevik 1990-2000*. Tallinn: Piirivalveamet.
- Piirivalveseadus*. (1994). RT I 1994, 54, 903.
- Piirivalveteenistuse seadus*. (2007). RT I 2007, 24, 126.
- Pikamäe, P. (2014). Eesti karistusõigus: XX sajandi reformidest Euroopa Liidu karistusõiguse sünnini. 13.05.2014. Vaadatud 10.12.2019 [eesti_karistusoigus_xx_sajandi_reformidest_euroopa_liidu_karistusoiguse_sunnini_priit_pikamae.pdf](https://arhiiv.err.ee/pealtnagija-604)
- Pikamäe, P. (2017). Õigus- ja kohtusüsteemi areng. Ettekanne kohtunike täiskogul 10. veebruaril 2017 Tartus. (toim.) Rohtmets, E. *Kohtute aastaraamat 2016*.
- Pikamäe, P., Leichter, K. (toim.) (2018). Kohtute seadus: kommenteeritud väljaanne. Juura, pp. 187, 360, 380-383.
- Politsei- ja piirivalve seadus*. (2009). RT I 2009, 26, 159.
- Politseiamet. (1993). Kuukiri Politsei. Nr 4. Tallinn
- Politseiamet. (1998a). Eesti Politsei arengukava aastateks 1999-2001. Tallinn: Infotrükk.
- Politseiamet. (1998b). *Kokkuvõtte politseiametnike distsipliinirikumistest*. Politsei- ja piirivalveameti arhiiv.
- Politseiamet. (2006). Kuukiri. 2006 Nr. 5
- Politseiseadus*. (2019). RT 1990, 10, 113.
- Postimees. (1998). *Politseinikud võetakse sisekontrolli luubi alla*. Postimees, 27.03.1998.
- Postimees. (2007). *Iga viies Eesti ettevõtte asutatakse interneti teel*. Postimees, 29.04.2007
- Postimees. (27.10.1997). *Prokurörid protestivad oma uue seaduse vastu*. Vaadatud 10.12.2019 <https://www.postimees.ee/2524245/prokurorid-protestivad-oma-uu-seaduse-vastu>
- Prokuratuur. (2017). Peaprokuröri ettekanne üldkogul 31. märtsil 2017. Vaadatud 10.12.2019 https://www.prokuratuur.ee/elfinder/yldkogul_2017_0
- Prokuratuur. (2017a). Prokuratuuri Aastaraamat 2017. Vaadatud 10.12.2019, <https://www.prokuratuur.ee/et/prokuratuuri-aastaraamat-2017/prokuratuuri-vaartused-ja-strateegilised-eesmargid>
- Prokuratuuri ning politsei- ja piirivalveameti vaheline kokkulepe inimkeskse ja efektiivse kriminaalmenetluse tagamiseks*. (2015). Riigiprokuratuuri arhiiv.
- Eesti Vabariigi Ülemnõukogu Presiidiumi 27.08.1991 otsus "Eesti Vabariigi Prokuratuuri lahutamise kohta NSV Liidu Prokuratuurist". (1991). RT 1991, 30, 348
- Prokuratuuriseadus*. (1993). RT 1993, 11, 184.
- Prokuratuuriseadus*. (1998). RT I 1998, 41, 625.
- Prokuratuuriseadus*. (2011). RT I, 22.12.2011, 1.
- Prokuratuuriseaduse ja karistusseadustiku muutmise seadus*. (2004). RT I 2004, 7, 40.
- Prokuratuuriseaduse muutmise seadus*. (2000). RT I 2000, 35, 222.
- Prokuratuuriseaduse eelnõu seletuskiri*. 728 SE, 1997.

- Prokuratuuriseaduse muutmise ja täiendamise seaduse eelnõu seletuskiri*. 359 SE, 13.06.1996.
- Pärnu Postimees. (12.03.2002). *Eesti Prokuröride Liidu loomine*. 12.03.2002.
- Rahva Hää. (1991). *Eesti Komitee alustab EV isikutunnistuste väljaandmist*. Rahva Hää, 22.08.1991.
- Registrite ja Infosüsteemi Keskus. (n.d.). E-toimik, vaadatud 10.06.2019 <<https://www.rik.ee/et/e-toimik>>.
- Riigi Infosüsteemi Haduskeskus. (2018). E-toimiku süsteem, vaadatud 10.06.2019 <<https://www.riha.ee/Infos%C3%BCsteemid/Vaata/e-toimik>>
- Riigikogu ja Vabariigi Presidendi poolt nimetatavate riigiametnike ametipalkade seadus*. (1996). RT I 1996, 81, 1448.
- Riigikogu. (1994). VII Riigikogu IV istungjärgu stenogramm, 20. aprill 1994.
- Riigikogu. (2003). X Riigikogu II istungjärgu stenogramm, 21. oktoober 2003.
- Riigikogu. (2010). *Kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadus*. RT I 2010, 1, 2; RT I, 28.12.2017, 11.
- Riigikohus. (n.d.). *Ajalugu*, vaadatud 10.06.2019 <<https://www.riigikohus.ee/et/riigikohus/ajalugu>>
- Riigikontroll. (2016). *Politsei- ja Piirivalveameti moodustamise kulg ja tulemuslikkus*. Tallinn.
- Riigipiiri seadus*. (1994). RT I 1994, 54, 902.
- RIK. (n.d). Registrite ja Infosüsteemide Keskus. Visualiseerimine. Vaadatud 10.12.2019. <https://www.rik.ee/et/e-ariregister/visualiseerimine>
- Roosimaa, R., Tabur, L. (2012). Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuse loomise taust ja protsess asjaosaliste ekspertide pilgu läbi. *Sisekaitseakadeemia Toimetised, 2012 (11)*. (toim.) Tabur, L. Talmar, A. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
- Sammelselg, A. (2001). Kohtukorralduse korraldamtus pärsib kohtusüsteemi arengut. (toim.) Kasemets, A. *Riigikogu Toimetised nr 3*, pp. 99–104.
- Savimaa, R. (2008). Politsei infosüsteem ja kodanikele suunatud e-teenused uuenevad. IT avalikus halduses. RISO aastaraamat.
- Seletuskiri kohtute seaduse eelnõu juurde*. 607 SE, 2009.
- Seletuskiri kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse ja prokuratuuriseaduse muutmise seaduse eelnõu juurde*. 513 SE, 2017.
- Seletuskiri kriminaalmenetluse seadustiku eelnõu juurde*. 594 SE, 2000.
- Seletuskiri prokuratuuri seaduse muutmise ja täiendamise seaduse juurde*. 400 SE, 1994.
- Seletuskiri prokuratuuri seaduse muutmise ja täiendamise seaduse juurde*. 359 SE, 1996.
- Seletuskiri tsiviilkohtumenetluse seadustiku eelnõu juurde*. 208 SE, 2003.
- Sepp, O. (1999). „ID-kaardi programmist.“ Infotehnoloogia haldusjuhtimises. *Aastaraamat 1999*.
- Siseministeerium. (2015). Pressiteade: Eesti läheb üle ühele hädaabinumbrile 112, vaadatud 24.03.2019 <<https://www.siseministeerium.ee/et/uudised/eesti-laheb-ule-uhele-hadaabinumbrile-112>>
- Siseminister. (1990a) Käskkiri nr 73. Siseministeeriumi eriteenistuse moodustamine.
- Siseminister. (1990b). Käskkiri nr 188. Muudatustest Eesti Vabariigi Siseministeeriumi süsteemis.
- Siseminister. (2000). Käskkiri 5. mai 2000 „Politsei nõukoja moodustamine“.
- Siseminister. (2007). Käskkiri nr. 57 *Töörühma moodustamine*.
- Siseminister. (2008). Käskkiri nr. 17 *Töörühmade moodustamine ühendatud sisejulgeolekuasutuse moodustamise koordineerimiseks ja Siseministeeriumi valitsemisala juhtimissüsteemi arendamiseks*.
- Siseminister. (2009a). Käskkiri nr. 163L *Töörühma moodustamine*.
- Siseminister. (2009b). Määrus nr. 84. *Politsei- ja Piirivalveameti struktuuri ja koosseisu kinnitamine*.
- Sotsiaalministeerium, Siseministeerium, Politsei- ja Piirivalveamet, Sotsiaalkindlustusamet.
- Suve, P. (2014). *Kogukonnakeskse politsei roll politsei kujunemisel: arengud Eestis 1991-2013*. Acta Politica Estica 5/2014, lk 42–62.
- Prokuratuur. (2018). *Perevågivalla ennetamine*, vaadatud 10.06.2019 <https://www.sm.ee/sites/default/files/news-related-files/perevagivalla_faktileht_2018.pdf>
- Täitemenetluse seadustik*. (1993). RT I 1993, 49, 693.

Tsiviilkohtumenetluse seadustik. (2019). RT I, 19.03.2019, 22.

Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seadus. (2010). RT I 2005, 39, 308.

Urvaste, H. (1995). Ülevaade tahtlikest tapmistest. RPA Teabebüroo statistikaosakonna juhataja 15.02.1995.

Ülemnõukogu Presiidium. (1990). Seadlus. *Organisatsiooni Eesti Kodukaitse moodustamise ning mõne koodeksi muutmise ja täiendamise kohta.*

Ülemnõukogu Presiidium. (1991). Seadlus. *Tallinna Linnakohtu moodustamise kohta.* RT 1991, 29, 336

Ülemnõukogu Presiidium. (1991a). Otsus *Eesti Vabariigi kodanikele isikutunnistuste väljaandmise korraldamise kohta.* RT 1991, 42, 508.

Ülemnõukogu Presiidium. (1991b). Otsus *Eesti Vabariigi prokuröri ning maakondade ja linnade prokuröride volituste kohta.* RT 1991, 30, 362.

Urvaste, H. (1995). Ülevaade *tahtlikest tapmistest.* Alar Kirsi arhiiv.

Vabariigi Valitsus. (1990a). Peaminister Edgar Savisaare Valitsuse Programm. Tallinn.

Vabariigi Valitsus. (1990b). Määrus nr. 236 *Eesti Vabariigi Siseministeeriumi Riikliku Politseiameti moodustamise kohta.* RT 1990, 20, 236.

Vabariigi Valitsus. (1990c). Määrus nr. 116. "Eesti Vabariigi Siseministeeriumi Politseikooli asutamise kohta" ÜVT 1990, 18, 286.

Vabariigi Valitsus. (1990d). Määrus nr. 232 *Eesti Vabariigi Riikliku Kohtueelse Uurimise Ameti moodustamise kohta.* RT 1990, 18, 222.

Vabariigi Valitsus. (1990e). Määrus nr. 96 „Eesti Kodukaitse” *organisatsiooni moodustamise kohta.* EV Teataja 1990, 16, 262; RT I 1995, 33, 440.

Vabariigi Valitsus. (1990f). Korraldus nr. 305-k *Eesti Vabariigi majanduspiiri kaitseks kaitseteenistuse moodustamise kohta.*

Vabariigi Valitsus. (1990g). Määrus nr. 219 *Eesti Vabariigi majanduspiiri alaliste kontrollpunktide kohta,* RT 1990, 17, 193.

Vabariigi Valitsus. (1990h). Korraldus nr. 314-k. *Majanduspiiri kaitseks väljaõppekeskuste moodustamine.*

Vabariigi Valitsus. (1990i). Määrus nr. 194 „Eesti Vabariigi Riikliku Migratsiooniameti põhimääruse” *kinnitamise kohta.* RT 1990, 11, 121.

Vabariigi Valitsus. (1991a). Määrus nr. 24 *Eesti Vabariigi Siseministeeriumi Riikliku Politseiameti struktuuri kinnitamise kohta.* RT 1991, 6, 93.

Vabariigi Valitsus. (1991b). Määrus nr. 32. *Politseiteenistuse määrustik.* RT 1991, 6, 101.

Vabariigi Valitsus. (1991c). Määrus nr. 70. *Eesti Vabariigi Riikliku Piirikaitseameti moodustamine.*

Vabariigi Valitsus. (1991d). Määrus nr. 162 *Eesti ühiskondliku julgeoleku regulaarreservi moodustamine,* RT 1991, 30, 367.

Vabariigi Valitsus. (1991e). Määrus nr 209 *Kutsealuste ajateenistusse kutsumise kohta,* RT 1991, 35, 439

Vabariigi Valitsus. (1991f). Määrus nr. 165 *Eesti Vabariigi Riikliku Kodakondsusameti moodustamise kohta.* RT 1991, 30, 370.

Vabariigi Valitsus. (1991g). Määrus nr. 87 „Eestis elamise ja töötamise lubade andmise eeskirjade” *kinnitamise kohta.* RT 1991, 17, 233.

Vabariigi Valitsus. (1991h). Määrus nr. 171 *Eesti Vabariigi külastavatele välisriikide kodanikele sissesõiduviisade andmise ajutise korra kohta.* RT 1991, 31, 382.

Vabariigi Valitsus. (1991i). Määrus nr. 220 *Eesti Vabariigi sissesõidu ja vabariigist väljasõidu ajutise korra kohta.* RT 1991, 39, 480.

Vabariigi Valitsus. (1992a). Määrus nr. 59 *Eesti Vabariigi Riikliku Kodakondsusameti reorganiseerimise kohta.* RT 1992, 10, 150.

Vabariigi Valitsus. (1992b). Määrus nr. 60 *Eesti Vabariigi Passiameti moodustamise kohta.* RT 1992, 10, 151.

Vabariigi Valitsus. (1992c). Määrus nr. 319. *Riigi Kodakondsusameti moodustamise kohta.* RT 1992, 50, 622.

Vabariigi Valitsus. (1992d). Määrus „Eesti Vabariigi viisaeeskirjade” *kinnitamise ja rakendamise kohta.* RT 1992, 23, 326.

Vabariigi Valitsus. (1992e). Korraldus nr 241-k *Eesti Migratsioonifondi moodustamise ja selle põhikirja kinnitamise kohta.* RT 1992, 28, 393.

- Vabariigi Valitsus. (1992f). Määrus nr. 278 *Eesti Vabariigi kodanike ja eesti soost isikute abistamise ajutiste meetmete kohta nende tagasipöördumisel Eesti Vabariiki*. RT 1992, 39, 528.
- Vabariigi Valitsus. (1993a). Määrus nr. 233 *“Riigi Kaitsepolitsei ameti põhimääruse” ja “Operatiivtehniliste erimeetmete rakendamise ajutise korra” kinnitamine*. RT I 1993, 53, 734.
- Vabariigi Valitsus. (1993b). Määrus nr. 288 *Välismaalastele elamis- ja töölubade andmise ja pikendamise korra kohta*. RT I 1993, 64, 897.
- Vabariigi Valitsus. (1993c). Määrus nr. 289 *Välismaalastele passi kohta*. RT I 1993, 64, 898.
- Vabariigi Valitsus. (1993d). Määrus nr. 319 *Migratsiooniameti üleviimise kohta Siseministeeriumi valitsemisalas*. RT I 1993, 67, 959.
- Vabariigi Valitsus. (1994). Määrus nr. 412 *Riigi Kodakondsus- ja Migratsiooniameti moodustamine*. RT I 1994, 7, 65.
- Vabariigi Valitsus. (1995). Määrus nr. 85. Mereotsingute ja merepäästetööde ning merereostuse avastamise ja likvideerimise **ülesannete** täitmise korrastamine. RT I 1995, 24, 340.
- Vabariigi Valitsus. (2000). Valitsuse pressikonverentsi stenogramm 15.03.2000.
- Vabariigi Valitsus. (2001). *Politseivaldkonna prioriteetsed arengusuunad aastani 2006*. Tallinn: Siseministeerium.
- Vabariigi Valitsus. (2003). Määrus nr. 272 *Politseiprefektuuride ümberkorraldamine ning nende asukoha ja tööpiirkonna kehtestamine*. RT I 2003, 69, 468.
- Vabariigi Valitsus. (2004a). Määrus nr. 42 *Politseikooli ümberkorraldamine*. RT I 2004, 11, 67.
- Vabariigi Valitsus. (2004b). *Kaitsejõudude struktuur ja arenguplaan kuni aastani 2010*. RTL 2004, 40, 667.
- Vabariigi Valitsus. (2006). Uudised. www.valitsus.ee
- Vabariigi Valitsus. (2008). 31. jaanuari valitsuskabineti nõupidamise otsus nr 7 *Politseiameti, Piirivalveameti ja nende allasutuste ning Kodakondsus- ja Migratsiooniameti ühendamine*.
- Vabariigi Valitsus (2012). RT I, 27.01.2012, 7, eelnõu 12-0057/03 seletuskiri
- Vabariigi Valitsuse määrus. RT I 2006, 3, 9.
- Vabariigi Valitsuse seadus. (1995). RT I 1995, 94, 1628.
- Välismaalaste seadus. (1993). RT I 1993, 44, 637.
- Äripäev. (06. 09.2012). Kohtule dokumente esitades eelistatakse digitaalset e-toimikut. Vaadatud 10.12.2019, <https://www.aripaev.ee/uudised/2012/09/06/kohtule-dokumente-esitades-eelistatakse-digitaalset-e-toimikut>
- Äripäev. (25.08.2014). Kuidas juhtida väärtuste kujunemist organisatsioonis? <https://www.aripaev.ee/uudised/2014/08/24/kuidas-juhtida-vaartuste-kujunemist-organisatsioonis>

LISA 1. MAA- JA LINNAPROKURATUURID NING JUHID 1993–1998

Tallinna Prokuratuur	(juhiks prokurör Hannes Kiris)
Narva Prokuratuur	(juhiks prokurör Mihhail Hütt)
Harju Prokuratuur	(juhiks prokurör Uno Tammerik)
Ida-Viru Prokuratuur	(juhiks prokurör Aivar Lembit)
Jõgeva Prokuratuur	(juhiks prokurör Liane Peets)
Järva Prokuratuur	(juhiks prokurör Kaarel Ilus)
Lääne Prokuratuur	(juhiks prokurör Elfrida Kuldsaar)
Lääne-Viru Prokuratuur	(juhiks prokurör Sirje Merilo)
Põlva Prokuratuur	(juhiks prokurör Ülle Hõrak)
Pärnu Prokuratuur	(juhiks prokurör Ly Tartu)
Rapla Prokuratuur	(juhiks prokurör Aime Sepp)
Saare Prokuratuur	(juhiks prokurör Ruuben Sepp)
Tartu Prokuratuur	(juhiks prokurör Arvi Kungla)
Valga Prokuratuur	(juhiks prokurör Külliki Taits)
Viljandi Prokuratuur	(juhiks prokurör Agne Koks)
Võru Prokuratuur	(juhiks prokurör Feliks Luiksaar)

LISA 2. MAA- JA LINNAPROKURATUURID NING JUHID 1999–2003

Tallinna Prokuratuur	(juhiks vanemprokurör Margus Kurm)
Narva Prokuratuur	(juhiks vanemprokurör Mihhail Hütt)
Harju Prokuratuur	(juhiks vanemprokurör Raivo Kala)
Ida-Viru Prokuratuur	(juhiks vanemprokurör Irina Karo)
Jõgeva Prokuratuur	(juhiks vanemprokurör Liane Peets)
Järva Prokuratuur	(juhiks vanemprokurör Kaarel Ilus)
Lääne Prokuratuur	(juhiks vanemprokurör Agnes Ollema)
Lääne-Prokuratuur	(juhiks vanemprokurör Sirje Merilo)
Põlva Prokuratuur	(juhiks vanemprokurör Ülle Hõrak)
Pärnu Prokuratuur	(juhiks vanemprokurör Ly Tartu)
Rapla Prokuratuur	(juhiks vanemprokurör Ülle Saar)
Saare Prokuratuur	(juhiks vanemprokurör Svetlana Maripuu)
Tartu Prokuratuur	(juhiks vanemprokurör Jüri Vissak)
Valga Prokuratuur	(juhiks vanemprokurör Külliki Taits)
Viljandi Prokuratuur	(juhiks vanemprokurör Kadri Päeva)
Võru Prokuratuur	(juhiks vanemprokurör Raul Tiganik, alates 01.12.2000 Terje Aleksašin)

LISA 3. RINGKONNAPROKURATUURID JA JUHID 2004–2019

Põhja ringkonnaprokuratuur

Juhtiv prokurör Martin Hirvoja	2004–2005
Juhtiv prokurör Lavly Perling	2005–2007
Juhtiv prokurör Endla Ülviste	2007–2015
Juhtiv prokurör Taavi Pern	2015–2019
Juhtiv prokurör Saskia Kask	2019–

Lõuna ringkonnaprokuratuur

Juhtiv prokurör Krista Aas	2004–2005
Juhtiv prokurör Heili Sepp	2005–2008
Juhtiv prokurör Margus Gross	2008–2012
Juhtiv prokurör Kairi Hänilene	2012–2017
Juhtiv prokurör Kairi Kaldoja	2017–

Lääne ringkonnaprokuratuur

Juhtiv prokurör Jüri Pikma	2004–2015
Juhtiv prokurör Kristine Tamm	2015–

Viru ringkonnaprokuratuur

Juhtiv prokurör Lavly Perling	2004–2005
Juhtiv prokurör Dilaila Nahkur-Tammiksaar	2005–2010
Juhtiv prokurör Margus Kurm	2010–2012
Juhtiv prokurör Margus Goss	2012–2017
Juhtiv prokurör Ene Timmi	2017–

