

Justiitsministeeriumi ja valitsemisala 2018. aasta tulemuste kokkuvõte

Õiguskord

Valdkonna peamine poliitikakujundaja ja tegevuste elluviija on Justiitsministeerium koostöös teiste ministeeriumidega.

Tulemusvaldkonna eesmärk: Õiguskindel, institutsionaalselt hästitoimiv, vähese kuritegevuse ning kvaliteetse justiitssüsteemiga riik.

Indikaator	Tegelik 2016	Tegelik 2017	Tegelik 2018	Sihttase 2018
Transparency International korrupsiooni tajumise indeksi väärtus Allikas: https://www.transparency.org/	70	71	73	69
Viimase 12 kuu jooksul kuriteoohvriks langenud elanike osakaal, % Allikas: Justiitsministeerium	7	5	6	<10
Tõhusam õigusemõistmine kohtumenetluses (menetluse kestvus ja jõudlus) Allikas: Justiitsministeerium	Ei, ei ¹	Ei, ei ²	Ei, ei ³	Kõigis kohtutes ning menetlusliikides on kohtuasjade lahendamise jõudlus positiivne, mitte üheski maakohtus, halduskohtus ega teises kohtuastmes apellatsioonmenetlused ei kesta reeglina kauem kui 365 päeva.
Vägivaldse ründe tagajärjel hukkunuid Allikas: Justiitsministeerium	33	35	26	37
Alaealise kannatanuga ja alaealise kahtlustatavaga kriminaalasja kohtueelse menetluse pikkus Allikas: Justiitsministeerium	Kannatanuga: 5,9 kuud Kahtlustatavaga: 2,6 kuud	Kannatanuga: 6,4 kuud Kahtlustatavaga: 3,4 kuud	Kannatanuga: 6,3 Kahtlustatavaga: 2,9 kuud	Kannatanuga: 4 kuud Kahtlustatavaga: 2,5 kuud

Tulemusvaldkonna lühianalüüs

Aastatel 2015 ja 2016, pärast õigusloome mahu kava käivitamist, on valitsuses menetletud seaduseelnõude arv vähenenud ja väljatöötamiskavatsuste osakaal kasvanud. 2018. a on väljatöötamiskavatsuste (VTK) koguhulk aga vähenenud. Põhjalikum ülevaade õiguspoliitika põhialuste rakendamise ja õigusloome vähendamise kava elluviimisest on kättesaadav siin: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguspoliitika_arengusuundade_taitmine_2018.pdf Jätkunud on ulatuslikud kehtiva õiguse revisjoni projektid nagu riigikaitse, ühinguõiguse, maksejõuetusõiguse, kriminaalmenetlusõiguse ja mereõiguse revisjon.

25. mail 2018. a jõustus isikuandmete kaitse üldmäärus, mis loob ühtsed reeglid isikuandmete töötlemiseks, aitab tugevdada õigust eraelu puutumatusel internetis ja elavdada digitaalrajandust. 2018. aastal töötati välja IKS rakenduseadus, mille heakskiitmine lükkus erinevatel põhjustel 2019. aasta algusesse.

Eraõiguses pöörati tähelepanu 1.01.2018. a jõustunud korteriomandi- ja korteriühistuseaduse selgitustööle korteriomaniike ja teiste huvitatud isikute hulgas. 2018. a jätkus leiutiste infosüsteemi ülesehitamine ning pärast seniste pabertoimikute digitaliseerimist on Patendiamet täies mahus saamas digitaalseks tööstusomandiametiks. 2018. aastal katkes esimest korda viimase 15 aasta jooksul kuritegude langustrend ning seda eelkõige isikuvastaste kuritegude kasvu tõttu. 2018. aastal registreeriti 27 125 kuritegu. Tapmist ja mõrvade arv on veidi vähenenud (2018: 43; 2017: 45; 2016: 44). Kui varguste ohvriks langemine on viimase kümnendiga märgatavalt vähenenud, siis kergemate vägivallakuritegude puhul on langus olnud aeglasem. Kuritegude registreerimine on samas kasvanud – seda eelkõige perevägivalla osas. Politsei teavitamine nii vara- kui ka isikuvastaste kuritegudest jääb 40-50% piirimaile. Kõrge korduvkuritegevuse määr on kriminaalpoliitika üks põhilisemaid probleeme. Sellega on seotud kõrge kinnipeetavate arv, probleemsete noorte hiline märkamine, alkoholist põhjustatud kuritegude kõrge esinemissagedus ning omavalitsuste vähene võimekus kuritegude ennetamisel.

Vangide arv 2018. a lõpul oli 2584 kinnipeetavat (2017. a 2707). Hoolimata viimaste aastate kinnipeetavate suhtarvu vähenemisest, on see siiani ligi kaks korda kõrgem, kui keskmine vangide suhtarv Euroopa Liidu riikides. Vangistuspoliitika elluviimisel tuleb silmas pidada, et olemasolevate ressursside arvelt on suuremaid muudatusi võimalik ellu viia üksnes juhul, kui vangide arv oluliselt langeb. Kinnipeetavate retsidiivsuse vähendamisele aitab kaasa kasuliku tegevuse, sh tööhõive suurendamine vanglas ja normaalsusprintsipiist lähtumine kinnipeetavate elu korraldamisel, samuti vabanenutele mõeldud tugiteenuse (majutus ja tugiisik) üle-eestiline rakendamine, mille oluline eesmärk on vabanenute tööga kindlustamine. Eesmärgiks tuleb seada avavanglas viibivate süüdimõistetute osakaalu ning tööhõive suurendamine vanglas. Tegeleda tuleb vabanemisejärgsete tugiteenuste ja majutusteenuse rahastamise kestlikkusega ja majutuskeskuse avamisega Lõuna-Eestisse.

Õigusemõistmises on jätkuvalt oluline, et kohtuasjade lahendamise jõudlus kõikides menetlusliikides ja kõikides I ja II astme kohtutes oleks positiivne, st lahendatakse vähemalt sama palju kohtuasju, kui palju kohtusse saabus ning et kohtumenetlus oleks sealjuures kvaliteetne. 2018. a lõpuks valmis koostöös kohtujuhtide ja Kohtute haldamise nõukojaga edasiste arendustegevuste aluseks võetav kohtute arengukava. Harju Maakohus kolis senisest kolmest kohtumajast Tallinna kohtumajja Lubja 4. Kokku kolimine võimaldas koondada ametnikke ja uuendada tööprotsesse.

Loodi eeldused osade tõestamistoimingute distantisilt (digitaalselt) tegemiseks - kaugtõestamine kui notariaalse tõestamise alavorm, mis tehakse teoks välisriigis asuva tehinguosalise ning Eesti notari vahel videosilla kaudu. Konkurentsijärelevalves suurenes 2018. aastal võrreldes varasemaga oluliselt menetluses olnud asjade arv, nende hulgas enim kohtuasjade ja koondumise kontrolli menetluste arv. Regulatsiooniteenistus teostas 2018. aastal eriseaduste alusel järelevalvet ja menetles 169 hinnataotlust nii elektri, maagaasi, kaugkütte kui ka vee sektoris. Konkurentsiameti nõudel alanesisid Elektrilevi OÜ võrgutasud, millela säästetakse tarbijatele 19,6 miljonit eurot. Uued Elektrilevi OÜ võrgutasud hakkasid kehtima alates 1. jaanuarist 2019. aastal.

Tulemuste analüüs

Teadmistel ning mõjude hindamisel tugineva riigisisese õigusloome protsessi toetamine ja arendamine – 2018. a valmis õiguspoliitika põhialused 2030 eelnõu, milles jätkatakse juba võetud suunda. Jätkuvalt on keskne kaasava ja tõendusel põhineva hea õigusloome põhimõttest lähtuva õigusloome saavutamine. Varasemast selgemalt on rõhutatud põhimõtet, mille kohaselt õigusloome pole mitte esimene, vaid viimane abinõu probleemi lahendamisel. Samuti on uutest põhialustes erinevalt senistest seatud eesmärgiks, et õigusloome maht peab vähenema.

Eesti Põhiseaduse aluspõhimõtete, põhiseaduslike seaduste, põhiõiguste- ja vabaduste analüüs - 2018. aasta lõpus valmis põhiseaduse asjatundjate kogu tegevuse aruanne. Aruanne on aluseks edasiste riigiõiguslikele aruteludele ning lähtekohaks põhiseaduse põhistamisel.

Vanglate kaasajastamine ning nõuetele vastavate tingimuste tagamine (kambripind, uus Tallinna vangla) – 2018. a detsembris valmisid ja võeti kasutusse Tallinna vangla uued hooned ning loobuti viimasena kasutuses olnud vanade laagertüüpi vanglahoonete kasutamisest Eestis. Tallinna Vangla uute hoonete valmimisega koos astus Eesti riik uude ajajärku, kui kõigi kolme Eestis töötava vangla hooned on ehitatud ja kasutusele võetud taasiseseisvunud Eesti Vabariigi ajal, vastavalt 2002, 2008 ja 2018. Vangile on kõigis kinnistes vanglates tagatud rahvusvahelistes soovitudes ja kohtupraktikas aktsepteeritud 4 m² põrandapinda.

Alaealiste õigusrikkujate reformi rakendamine – 2018. aastal jõustusid mitmed alaealiste õigusrikkujate kohtlemist puudutavad seadusemuudatused: Eestis kaotati alaealiste komisjonide süsteem ja loodi kinnise lasteasutuse teenus; loodi menetlejatele paindlikumad võimalused alaealistele õigusrikkujate suhtes reageerimiseks, nt täiendati kohustuste kataloogi, mida menetleja võib alaealisele menetluse lõpetamisel (KrMS § 201) või alaealise mõjutusvahendi (KarS § 87) raames kohaldada.

Kuritegusid toime pannud alaealiste retsidiivsuse vähendamine - Vanglas jätkati MDFT programmiga. Hinnati kõigi noorte sobivust MDFT programmis osalemiseks. Aasta jooksul osales programmis 35 noort ja nende pere. 15 pere läbisid programmi, üks pere otsustas katkestada ning 19 pere jätkavad programmis osalemist.

Kriminaalpoliitika põhialused 2030 – valmis eelnõu. Kriminaalpoliitika põhialused on koostatud vajadusest suurendada ühiskonna turvalisust ning muuta kriminaaljustiitsüsteem inimkeskemaks. Fookuses on kolm teemat: kriminaaljustiitsüsteemi tõhusus ja ohvrisõbralikkus; laste ja noorte kriminaaljustiitsüsteemi sattumise ennetamine ning korduvkuritegevusest irdumise toetamine.

Paberivabale kohtumenetlusele ülemineku projekt – 2018. aastal rakendati paberivaba kohtumenetlust: 1) vääртеomenetluse täitmisasjades; 2) maakohtutes tsiviilkohtumenetluses isiku kinnisesse asutusse paigutamise asjades ning äriregistrist, kinnistusraamatust ning Maksekäsu keskest kohtusse saabunud asjades; 3) Riigiprokuratuuri tegevuse peale esitatud kaebuse asjades, 4) Tartu halduskohtus ja Tallinna halduskohtust loamenetluse asjad ning kõik maksuasjad ning Tartu Halduskohtus maksuasjades (v.a maksuotsused). 2018. aastal valmisid mitmed digitaalse kohtutoimiku kasutusmugavust tõstvad arendused, koolitati kohtunikke ja ametnikke. Kohtunikud hakkasid digitaalse toimikuga töötamiseks kasutama sülearvutit ja lisamonitori nii kabinetis kui istungisaalis. Samuti valmistuti kohtuistungite kohustuslikuks helisalvestamiseks alates 1.01.2019.

Kohtulike registrite infosüsteemiline arendamine – Uue kinnistusraamatu infosüsteemi (KRIS5) arendustööd toimuvad aastatel 2017-2021 mitmes järjestikusel etapil. 2018 valmis uue infosüsteemi arhitektuuri analüüs ning menetlustarkvara kasutajakogemuse analüüs ja prototüüp. Sõlmiti hankeleping kinnistusraamatu menetlustarkvara põhifunktsionaalsuse arendamiseks ning arendustööd käivitusid detsembris 2018.

Teostati abieluvararegistri arendused ning registri pidamine anti kohtuliku registri pidajalt üle notaritele alates 1.03.2018, mis muudab teenuse tarbija jaoks kiiremaks, terviklikumaks ja mugavamaks ning väldib olukorda, kus inimene peab sama toimingute tegemiseks pöörduma lisaks notarile veel registripidaja poole. Realiseeriti lõpuni 2018. a jõustunud korteriomandi- ja korteriühituseaduse rakendamiseks vajalikud funktsionaalsused, sh ühendati korteriomandite avamise ja korteriühituse loomise menetlused, loodi vajalikud teenused äriregistri ja kinnistusraamatu vaheliseks suhtluseks, loodi vajalikud funktsionaalsused menetlustarkvaradesse registritoimingute tegemiseks.

Vabade õiguselukutsetega seotud Justiitsministeeriumi ülesannete vähendamine ja avalik-õiguslike kodade loomine patendivolinikele ja vandetõlkidele – avalik-õiguslikele kutseühendustele anti üle eksamite korraldamine, ameti- või kutsetegevuse peatamine ja taastamine, asendamine, atesteerimine, välisriigi kutsevalifikatsiooni tunnustamine. Loodi õiguslik alus avalik-õigusliku Patendivolinike Koja asutamiseks ning registreeriti koda.

1918 kuni 1940 aastate Riigi Teatajate ja eksiilvalitsuse olulisemate dokumentide digitaliseerimine ja avaldamine - Eesti õigusloome ajaloolise pärandi kõigile kättesaadavaks tegemiseks tehti koostööd Rahvusraamatukoguga veebis kättesaadavaks 1918-1944 aastate Riigi Teatajad. Eksiilvalitsuse dokumendid on kättesaadavad Rahvusarhiivi infosüsteemist.

Maksejõuetusõiguse ja ühinguõiguse revisjonide läbiviimine – Maksejõuetusõiguse revisjoni raames on läbinud kooskõlastamise pankrotiseaduse muutmise väljatöötamise kavatsus. Ühinguõiguse revisjoni raames on ekspertide tööühm saanud valmis analüüs-kontseptsiooni, mis on saadetud ühinguõiguse revisjoni komisjoni

liikmetele ja avaldatud JuM-i veebilehel https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/uhinguoiguse_revisjoni_analuis-kontseptsioon.pdf.

Kommunismiohvrite memoriaali ehitamine Maarjamäele – memoriaal avati 2018. a augustis.

Peamised kitsaskohad

Õigusloomejuristide tase on ebaühtlane. Õigusloomes on kasutamata võimalused kaasaegsete mugavate infotehnoloogiliste lahenduste abil suurendada õigusloome läbipaistvust, ühtlustada ja parandada õigusloome kvaliteeti ning seeläbi vähendada tehnilise töö mahtu.

Eesti suhteliselt edukat kriminaalpoliitikat varjutavad läbivalt kõrge korduvkuritegevuse ehk retsidiivsuse määr ning sõltuvuste ja muude vaimse tervise häirete esinemine õigusrikkujatel. Samuti satub ikka veel liiga palju noori õigusrikkumiste tsüklisse. Kriminaaljustiitsüsteemil on arenguruumi digitaliseerituse kui ka personaalse ja ohvrisõbraliku lähenemise vallas.

Arengut süüdimõistetute korduvkuritegevuse vähendamisel ei takista seadusandlikud probleemid karistusõiguses, vaid väga selge ressursside nappus korduvkuritegevust ennetavates meetmetes, milleks eelkõige on tervishoiuteenuste defitsiit sõltuvushäirete ravis; vanglast vabanenute isikute rahaliste kohustuste hulk, mis ei motiveeri isikutele legaalse sissetuleku hankimist. Kinnipeetavate liiga kõrge arv ja kasutada olev ressurss ei soosi piisavalt taasühiskonnastamist ning vanglast vabadusse naasmise protsess pole vabanenu jaoks piisavalt toetatud. Kriminaalhoolduse toe ja järelevalvega vabaneb vaid iga neljas kinnipeetav.

Süüdimõistetutest kannab avavanglas karistust suhteliselt väike arv ja vanglas töötamise võimalused on ressursside tõttu piiratud.

Õiguslike muutustega seoses on täna üheks ohuks valdkonnas infosüsteemide arenduste takerdumine, mille tulemusel ei ole infosüsteemid kasutajasõbralikud ega ajakohased ja aeglustavad menetlusasutuste tööprotsesse. Kriminaalstatistika puhul on probleemiks E-toimiku halb andmekvaliteet, mis pärsib ka prokuröride ja kohtunike tööprotsesse. Reguleerimist ja tagamist vajab muuhulgas kriminaalmenetluse digitaalne külg, sh nii digitaalsete tõendite kogumine kui ka elektroonilisele kriminaaltoimikule üleminek. Prokuratuuris ja kogu menetlusahelas tuleb jätkuvalt tõsta kompetentsi prioriteetsete kuritegude menetlemisel. Eesti Kohtuekspertiisi Instituudi töös avaldab ressursside nappus negatiivset mõju ekspertiiside valmimisaegadele.

Kõige suuremaks probleemiks kohtute valdkonnas on mitmete kohtuteenistujate gruppide väga madal palk võrreldes turu keskmise palgaga samaväärse töö eest. Kõrgema kvalifikatsiooniga ametnike lahkumine, probleemid uutel värbamisel on mõjutamas negatiivselt kogu kohtumenetluse tõhusust ja takistab tegevusi kohtumenetluse kvaliteedi tõstmisel, seda eriti olukorras, kus samaaegselt on toimumas kohtunike põlvkonn vahetus. Oluliseks kitsaskohaks on ka uuendamata tööprotsessid kohtutes. Kohtutes kasutusel oleva menetlustarkvara abil on viidud senised paberdokumendid digitaalsesse vormi ning järkjärgult on töövooge muudetud digitaalseks, kuid paradigmuuendus on ellu viimata ja kaasaegsed infotehnoloogilised lahendused kasutusele võtmata. Edukaks optimeerimiseks ja automatiseerimiseks vajavad üle vaatamist ja ajakohastamist ka menetlusseadustikud osas, mis sätestavad reeglid menetlustoimingute läbiviimise viisideks. Pikas perspektiivis ei ole digitaliseerimisel mõistlik asendada üks ühele tänaseid tööprotsesse digitaalsete töövoogudega. Kohtumenetlus on võimalik muuta andme- mitte dokumendipõhiseks, see tagaks menetluse kiirenemist, hea andmekvaliteedi, menetlusinfo kiire liikumise ning väldiks dubleerimist tööprotsessides. Riigi õigusabi alarahastamise tõttu advokaatidele tehtud töö eest tasustamisele seatud piirangud on toonud kaasa mitmeid probleeme, nagu nt noorte advokaatide vähenemine huvi riigi õigusabi teenuse osutamise vastu, rahulolematuse õigusabi kvaliteedi osas jm.

Konkurentsivaldkonna üheks kitsaskohaks on jätkuvalt väärtemenetluse tõhusus. Tulenevalt õiguslikust regulatsioonist on praktikas esinenud järgnevad probleemid: 1) tõendite kogumisel kaasaitamise ja koostöökohustuse puudumine (nt ebaõiglase hinna kontrollimisel); 2) kokkuleppemenetluse puudumine 3) füüsilise isiku tuvastamise nõue 4) trahvide väike suurus 5) kohtukaebemenetlusega seotud probleemid jm. Teine kitsaskoht on ajutise hinna määramise mehhanism. Eriseadustes on olemas küll vastavad sätted, mille alusel oleks Konkurentsiametil võimalik algselt ajutise hinna määramise protsess, kuid regulatsioon on seadustes erinev ja protsess keeruline ning ajamahukas, sisaldades mitmeid menetlemise etappe, mis kõik on vaidlustatavad. Samuti on regulatsioonijärelevalve kitsaskohaks erinevate valdkondade eriseadustes sätestatud taotluste, kaebuste, koostööstuste jm lahendamiseks ette nähtud menetlustähtajad, mis ei ole piisavad arvestades menetletavate küsimuste või taotluste keerukust ning mahukust ja silmas pidades EL regulatsioonist tulenevaid ülesandeid (eelkõige energeetikasektoris).

¹ I ja II astme kohtutes oli kohtuasjade lahendamise jõudlus 2016 aastal positiivne, va tsiviilasjades Harju Maakohus (MK) 95,5% Tartu MK 99,8%; kriminaalmenetlusajades: Tartu MK 97,9%; väärteomenetlus-asjades Tartu ringkonnakohus (RK) 98,9%. Pikkade menetluste osakaal oli tsiviilasjades Harju MK 12,4%, Pärnu MK 9,3%, Tartu MK 9,8%, Viru MK 11,6%, Tallinna RK 0,1%, Tartu RK 0,0%; kriminaalmenetlusajades Harju MK 9,2%, Pärnu MK 3,8%, Tartu MK 6,6%, Viru MK 10,5%, Tallinna RK 0,0%, Tartu RK 0,0%; väärteomenetlusajades Harju MK 7,5%, Pärnu MK 0,9%, Tartu MK 3,4%, Viru MK 4,5%, Tallinna RK 0,0%, Tartu RK 0,0%; haldusajades Tallinna HK 10,5%, Tartu HK 2,4%, Tallinna RK 2,7% Tartu RK 9,2%.

² I ja II astme kohtutes oli kohtuasjade lahendamise jõudlus 2017. aastal positiivne, va tsiviilasjades Harju MK 98,2%, Pärnu MK 98,8%, Tallinna RK 93,3%; kriminaalmenetlusajades Harju MK 99,1%, Pärnu MK 99,3%, Tallinna ja Tartu RK 98,0%; haldusajades Tartu HK 95,0%. Pikkade menetluste osakaal oli tsiviilasjades Harju MK 13,8%, Pärnu MK 9,3%, Tartu MK 8,7%, Viru MK 10,9%, Tallinna RK tsiviilkolleegiumis 0,8% ja Tartu RK 1,4%; üldmenetlusajades oli Harju MK 12,9%; Pärnu MK 1,7%; Tartu MK 10,9%, Viru MK 15,8%; haldusajades Tallinna HK 5,0% ja Tartu HK 5,8% ning Tallinna RK halduskolleegiumis 5,5% ja Tartu RK halduskolleegiumis 8,4%.

³ I ja II astme kohtutes oli kohtuasjade lahendamise jõudlus 2018. aastal positiivne, va tsiviilasjades Harju MK 99,3%, Pärnu MK 99,3%, Tartu MK 98,2% ja Tallinna RK 93,0%; kriminaalajades Harju MK 98,0%, Tartu MK 98,6% ja Viru MK 98,8%; haldusajades Tallinna HK 98,4%. Pikkade menetluste osakaal oli tsiviilasjades Harju MK 15,4%, Pärnu MK 10,5%, Tartu MK 9,4% ja Viru MK 11,2, Tallinna RK 0,5% ja Tartu RK 0,7%; üldmenetlusajades Harju MK 14,2%, Pärnu MK 14,6%, Tartu MK 8,7% ja Viru MK 15,1%, Tartu RK 2,8%; haldusajades Tallinna HK 10,7% ja Tartu HK 9,7%, Tallinna RK 1,3% ja Tartu RK 3,3%.