

**Justiitsministeeriumi ja valitsemisala 2019. aasta kokkuvõtte tulemusvaldkonna eesmärkide saavutamise kohta**

**Õiguskord**

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

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

Indikaator	Tegelik 2017	Tegelik 2018	Tegelik 2019	Sihttase 2019
<b>Transparency International korrupsiooni tajumise indeksi väärtus</b> Allikas: <a href="https://www.transparency.org/">https://www.transparency.org/</a>	71	73	<u>74</u>	69
<b>Viimase 12 kuu jooksul kuriteohvriks langenud elanike osakaal, %</b> Allikas: Justiitsministeerium	5	6	5	<10
<b>Tõhusam õigusemõistmine kohtumenetluses (menetluse kestvus ja jõudlus)</b> Allikas: Justiitsministeerium	Ei, ei <sup>1</sup>	Ei, ei <sup>2</sup>	Ei, ei <sup>3</sup>	Kõigis kohtutes ning menetlusliikides on kohtuasjade lahendamise jõudlus positiivne, mitte üheski maakohtus, halduskohtus ega teises kohtuastmes apellatsioonmenetlused ei kesta reeglina kauem kui 365 päeva

<sup>1</sup>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% ja Tartu RK 98,8%. 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%.

<sup>2</sup>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%; kriminaalmenetlusajades 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%.

<sup>3</sup>Tsiviilasjad: HMK- 95,2%; PMK – 91,9%; TMK – 96,0; VMK – 97,0%; TlnRKK – 94,8%; TrtRKK – 99,9; Kriminaalmenetlused: HMK- 100,7%; PMK – 101,3%; TMK – 97,9%; VMK – 101,3%; TlnRKK – 99,9%; TrtRKK – 98,6%; Haldusajad: TlnHK – 92,1%; TrtHK – 96,8%; TlnRKK – 109,7%; TrtRKK – 94,7%

Indikaator	Tegelik 2017	Tegelik 2018	Tegelik 2019	Sihttase 2019
<b>Vägivaldse ründe tagajärjel hukkunuid</b> <b>Allikas:</b> <b>Justiitsministeerium</b>	35	26	23	<30
<b>Alaealise kannatanuga ja alaealise kahtlustatavaga kriminaalasja kohtueelse menetluse pikkus</b> <b>Allikas:</b> <b>Justiitsministeerium</b>	Kannatanuga: 6,4 kuud Kahtlustatavaga: 3,4 kuud	Kannatanuga: 6,3 kuud Kahtlustatavaga: 2,9 kuud	Kannatanuga: 3,4 kuud Kahtlustatavaga: 3,0 kuud	Kannatanuga: 3,5 kuud Kahtlustatavaga: 2,0 kuud

### Tulemusvaldkonna lühianalüüs

Jätkusid ühingu-, maksejõuetus-, kriminaalmenetlus- ja mereõiguse revisjoni projektid. Maksejõuetusõiguse revisjoni I etapi raames valminud eelnõuga püütakse lahendada maksejõuetuse revisjoni käigus tõstatatud olulisemaid probleeme, et muuta pankrotimenetlused kiiremaks, kulutõhusamaks ning läbipaistvamaks ja parandada seega Eesti ettevõtluskliimat tervikuna. Revisjon jätkub II etapis eesmärgiga võtta üle saneerimise ja maksejõuetuse direktiiv ning korrastada saneerimise, võlgade ümberkujundamise ja füüsilisest isikust võlgnike kohustustest vabastamise menetlused. Riigikaitse revisjoni raames valminud eelnõud said Vabariigi Valitsuse heakskiidu.

Valmis eelnõu, millega tühistatakse poliitilise välireklaami ja aktiivse valimisagitatsiooni keeld valimispäeval.

Valitsuse vahetumise tõttu saadeti uuesti kooskõlastusringile võlaõigusseaduse muudatused, millega soovitakse soodustada üürisektori arengut, võimaldades üürilepingu pooltele rohkem paindlikkust omavaheliste suhete kujundamisel ning tagades võimalike rikkumiste puhuks üürileandja õiguste kaitseks tõhusad vahendid.

Jätkati täitemenetluse reformi elluviimist. Täitemenetluse ümberkorraldamise kontseptsioon näeb ette, et õigeks ajaks tasumata riiginõuete, näiteks trahvid ja sunniraha, täitmine antakse Maksu- ja Tolliametile ning kavandatakse kohtutäiturite arvu vähendamist. Soov on muuta täitemenetlus inimestele oluliselt odavamaks, et võlgnevus ei toodaks uusi võlgu.

Valmisid ettepanekud, et suunata osa kurjategijatelt kriminaalmenetluse käigus ära võetud või välja mõistetud varast kuriteoennetusse ja ohvritele.

2019. juulis jõustusid ohtlike kalduvuskurjategijate ja ruumilise eripreventsiooniga seotud seadusemuudatused.

Laiendati vägivallaohvrile abi saamise võimalusi erinevates süsteemides. JuM rahastas perioodil 2019-2020 täiendavalt õigusnõustamist seksuaalvägivalla ohvritele. 2019. aastal käivitus üleriigiline 24/7 kättesaadav ohvriabi kriisitelefoni. Kõrge riskiga perversivägivallaohvritele mõeldud MARAC süsteem laienes üle Eesti. MARAC mudeli juures alustas vabatahtlike tugiisikute süsteem.

Suvel loodi Riigiprokuratuuris eraldi riigiprokuröri ametikoht, kes tegeleb spetsiaalselt kannatanute kaitsmise temaatika ning perversivägivalla menetluspraktika ühtlustamisega. JuM jätkas tööd kriminaalmenetluse revisjoniga, milles vaadatakse muuhulgas üle kogu tõkendite ja lähenemiskeelu süsteem kriminaalmenetluses. Perversivägivallaohvrite parema kaitse eesmärgil on olulised kolm muudatust: 1) täpsustatakse ajutise lähenemiskeelu tingimusi, tuuakse selgemalt välja vägivallatseja kodust eemaldamise tingimused; 2) laiendatakse kriminaalmenetluses lähenemiskeelu kohaldamisala, mis kehtivas seaduses on piiratud laste vastu toime pandud kuritegude ja vägivallakuritegudega; 3) tuuakse ajutise lähenemiskeelu määramise võimalus ettepoole ja lubatakse see kohaldada esialgse õiguskaitse korras prokuröri määrusega kohe sündmuskohal ning erakorraliste asjaolude puhul ka ilma kannatanu nõusolekuta; prokuröri määruse peab hiljem kinnitama kohus. Käivitus

kuriteos kannatanute tagasiside kogumise süsteem, kus kannatanud saavad veebipõhiselt anda anonüümselt tagasisidet, kuidas riik (politsei, prokuratuur, ohvriabi jt) nende abistamisega toime tuli.

### **Tulemuste analüüs**

**Teadmistel ning mõjude hindamisel tugineva riigisisese õigusloome protsessi toetamine ja arendamine** – Riigikogus algatati „Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030“ menetlus. Õigusloomepoliitika põhialustes on jätkuvalt kesksel kohal kaasav ja tõendusel põhinev õigusloome, millele esitatavad nõuded peavad tagama, et loodavad seadused on põhiseaduspärased ning suurendavad riigi konkurentsivõimet, heaolu ja turvalisust.

**Eesti Põhiseaduse aluspõhimõtete, põhiseaduslike seaduste, põhiõiguste- ja vabaduste analüüs** – Eesti Teaduste Akadeemia juures alustas tegevust Riigiõiguse Sihtkapital, mille peamiseks eesmärgiks on edendada riigiõiguse õpetamist ning selle alast teadustööd. Sihtkapital toetab kõrgetasemeliste teadusartiklite avaldamist ja rahvusvahelist teaduskoostööd, õppevahendite väljaandmist, analüüside koostamist, loengute, diskussioonide, konverentside või teadustööde konkursside korraldamist.

**Ettevõtjaid ja tarbijaid toetav õiguskord** – 2019. aastal jõustusid seadusemuudatused, mis võimaldavad Patendiametil kasutada kaubamärkide ja tööstusdisainilahenduste puhul elektroonilist menetlust. Algasid Patendiameti leiutiste infosüsteemi arendustööd. Jõustus seadus, millega võeti Eesti õigusesse üle uus kaubamärgidirektiiv (EL) nr 2015/2436 ja muu hulgas lihtsustati mittetraditsiooniliste kaubamärkide kaitsmist. Aprillis viidi Tööstusomandi apellatsioonikomisjon (TOAK) JuM-ist üle Patendiameti juurde. TOAK lahendab nüüd lisaks kaubamärgi registreerimisel tekkivatele vaidlustele ka tööstusomandi õiguskaitse tühistamise avaldusi ja mitmeid teisi tööstusomandi seadustes sätestatud vaidlusi, mida seni lahendasid maakohtud. Apellatsioonikomisjonile saab esitada kaebuse ka Patendiameti registritoimingute kohta. Muudeti TOAK-i menetluskorda. Septembris 2019 jõustunud muudatustega korraldati ümber TOAK-i ülesehitus. Kui varem koosnes komisjon kaheksast liikmest, kes täitsid komisjoniliikme ülesandeid üldjuhul muu tegevuse kõrvalt, siis nüüd koosneb komisjon kahest alalisest liikmest, kes vastavad kohtunikule esitatavatele nõuetele. Kohtutes viidi intellektuaalomandialaste vaidluste lahendamine Harju Maakohtusse. Muudatuste eesmärk oli muuta vaidluste lahendamine kiiremaks ja tõhusamaks ning tagada tehtavate lahendite hea tase.

**Inim- ja kodanikuõiguste kaitse** – Valmis perekonnaseaduse, tsiviilkohtumenetluse ning täitemenetluse seadustiku muutmise väljatöötamiskavatsus. Kavandatava muudatusega soovitakse anda kohtule suurem kaalutusõigus suhtlusõiguse vaidluste lahendamisel, sätestada keeld lapse suhtes suhtlusõiguse asjade täitmisel jõudu kasutada ning täpsustada, kuidas peaks toimuma ühise hooldusõiguse teostamine lapse jagatud elukoha puhul.

**Kriminaalpoliitika põhialused 2030** – Riigikogus algatati eelnõu „Kriminaalpoliitika põhialused aastani 2030“ menetlus. Kriminaalpoliitika põhialused on koostatud vajadusest suurendada ühiskonna turvalisust ning muuta kriminaaljustiitsüsteem inimkessemaks. Fookuses on kolm teemat: kriminaaljustiitsüsteemi tõhusus ja ohvrisõbralikkus; laste ja noorte kriminaaljustiitsüsteemi sattumise ennetamine ning korduvkuritegevusest irdumise toetamine. Justiitsministeeriumi prioriteediks on korduvkuritegevuse vähendamine, mis on üks olulisemaid teemasid ka kriminaalpoliitika põhialuste 2030 eelnõus. Kõige tõhusam vahend selleks on pakkuda vanglast vabanenule ajutist majutusteenust koos nõustamisega. Eesmärk on suurendada vanglast vabanejate osalust tööturul, sotsiaalteenustel ja hariduses ning vähendada nende retsidiivsust ning tänu majutusteenusele on ministeerium teinud edusamme.

Norra ja Euroopa Majanduspiirkond eraldasid JuM-ile 4,7 miljoni eurot, et vähem noori satuks õigusrikkumiste nõiaringi. Projekti „Alaealiste erikohtlemise süsteemi loomine“ eesmärk on toetada alaealiste õigusrikkujate erikohtlemise reformi: aidata praktikasse tuua uusi lähenemisviise, jätkusuutlikke lahendusi, mõjusaid sekkumisi, efektiivseid koostöövorme ja -mudeleid ning ajakohastada valdkonna spetsialistide teadmisi ja oskusi. Sedakaudu suureneb noorte vastutustunne ja arusaam õigusrikkumise tagajärgedest, mille tulemusel panevad noored toime vähem korduvõigusrikkumisi.

### **Kvaliteetne õigusemõistmine mõistliku aja jooksul, sh kohtusüsteemi ressursikasutuse tõhustamine -**

Viimastel aastatel on nii maa- kui ka halduskohtutesse saabuvate asjade trendid välja kujunenud, st tsiviilasju saabub üle 30 000 asja aastas ja süüteomenetlusasjade (st kriminaal- ja väärteomenetlusasjad kokku) vähemalt 22 000 asja aastas. Pikema perioodi jooksul on välja kujunenud halduskohtutesse saabuvate asjade trend, st

saabuvate asjade arv on vähenenud ja jääb vahemikku 2 500 – 3 000 asja aastas. Välja on kujunenud kohtute omavaheline koormuse jaotus, st ligikaudu 44-46% asjadest laekub Harju Maakohtusse, 12-13% Pärnu Maakohtusse, 22-25% Tartu Maakohtusse ja 17-18% Viru Maakohtusse. Seega maakohtute töökoormus on välja kujunenud pikema perioodi jooksul ja on püsiv. Omavahelises võrdluses on koormatumaks halduskohtuks Tartu Halduskohus (seda ennekõike piirkonnas asuvatest vanglatest saabuvate kaebuste tõttu). Väljakujunenud olukord kajastub menetlusstatistikas, st 2019. a tsiviilasjades ei olnud maakohtute jõudlus positiivne ning Harju Maakohtus oli pikkade menetluste osakaal üle 15%, mis on muret tekitav.

Olukorra leevenduseks töötati välja ja saadeti kooskõlastusringile eelnõu, millega on kavas anda kohtusüsteemi käsutusse uued hoovad, mille abil kohtute töökoormust tasandada – ringkonnakohtute esimehed saavad õiguse töövooge kohtute vahel erakorralistel juhtudel ilma kohtualluvust muutmata ümber suunata ja kohtunikud võimaluse lahendada menetluslähete korras asju teises sama või madalama astme kohtus. Samuti luuakse eelnõuga võimalus pikendada Riigikohtu üldkogu otsusega vanuse tõttu või omal soovil ametist vabastatud kohtuniku volitusi, et ta jõuaks oma pooleliolevad kohtuasjad lõpuni menetleda.

2019. aastal lepitati kokku **kohtute tugiteenuste tsentraliseerimise** sisus ja etappides. Käesolevaks ajaks on loodud järgmised kohtuteülesed ametikohad: kohtute turvajuht, kohtute andmekvaliteedijuht, kohtute andmekaitse spetsialist, kohtute IT-juht. Ametikohad asuvad konkreetse kohtu koosseisus, kuid teenindavad kõiki esimese ja teise astme kohtuid. Kohtujuhid seavad ametikohale ootused ja näevad ette kvaliteedistandardi.

**Kohtulike registrite infosüsteemide arendamine** – Uue kinnistusraamatu infosüsteemi (KRIS5) arendustööd pidid esialgse kava kohaselt toimuma aastatel 2017-2021 mitmes järjestikusel etapil. Kuna arendaja tööd ei vastanud nõuetele, otsustati leping lõpetada, mistõttu 2019. a jäid KRIS5 tööd pooleli ning pandi paika edasist projekti tegevuskava. Plaani kohaselt hakatakse KRIS5 infosüsteemi arendama osade kaupa põhiliselt Registrate ja Infosüsteemide Keskuses komplekteeritud meeskonnaga, vajadusel kaasates täiendavalt teisi arendajaid. Uus kinnistusraamatu infosüsteem peaks valmima 2023. aastal.

**Õigusteabe kättesaadavus** – Valmis uuenenud Riigi Teataja prototüüp. Prototüübi ja kasutajate ettepanekute põhjal koostatud lähteülesande alusel hakatakse arendama uue põlvkonna kasutajasõbralikku Riigi Teatajat.

### **Peamised kitsaskohad**

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

Sarnaselt teistele Euroopa riikidele on ka Eesti kriminaalpoliitika väljakutseteks korduvkuritegevuse ehk retsidiivsuse määra vähendamine ning õigusrikkujate hulgas sageli esinevate sõltuvuste ja muude vaimse tervise häirete diagnoosimine ning ravi. Samuti satub ikka veel liiga palju noori õigusrikkumiste tsüklisse. Kriminaaljastiitssüsteemil on arenguruumi nii digitaliseerituse kui 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 vabanenud isikute rahaliste kohustuste hulk, mis ei motiveeri isikutel legaalse sissetuleku hankimist. Kinnipeetavate liiga kõrge arv ja kasutada olev ressurss ei soosi piisavalt taasühiskonnastamist ning vanglas töötamise võimaluste laienamine eeldab täiendavat riigipoolset toetust. Kriminaalhoolduse toe ja järelevalvega vabaneb vaid iga neljas kinnipeetav. Süüdimõistetutest kannab avavanglas karistust suhteliselt väike arv. Vanglas töötamise võimalused on ressursside tõttu piiratud.

Problemaatiline on vanglate mahajäämus infotehnoloogilistes arendustes ja töö digitaliseerimisel rahapuuduse tõttu. Vanglaametnike ja kriminaalhooldajate palgatase peaks olema kõrgem, kuna tänane palk on jätkuvalt madal arvestades ametniku töö üldist raskust, ohtlikkust ja inimesele esitatavaid nõudeid. Seetõttu tuleb panustada vanglaametnike ja kriminaalhooldajate palgataseme tõstmisele.

Õiguslike muutustega seoses on täna üheks ohuks valdkonna infosüsteemide arenduste takerdumine, mille tulemusel ei ole infosüsteemid kasutajasõbralikud ega ajakohased ja aeglustavad menetlusasutuste tööprotsesse.

Kriminaalstatistika puhul on probleemiks E-toimiku kehv 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.

Suuremaks probleemiks kohtute valdkonnas on mitmete kohtuteenistujate gruppide madal palk võrreldes turu keskmise palgaga samaväärse töö eest. Kõrgema kvalifikatsiooniga ametnike lahkumine, probleemid uutel värbamisel on mõjutamas negatiivselt kogu kohtumenetluse tõhusust ja takistamas tegevusi kohtumenetluse kvaliteedi tõstmisel, seda eriti olukorras, kus samaaegselt on toimumas kohtunike põlvkonnavahetus. Kohtutes kasutusel oleva menetlustarkvara abil on viidud senised paberdokumendid digitaalsesse vormi ning järkjärgult on töövooge muudetud digitaalseks, kuid paradigmamuuutus on ellu viimata ja kaasaegsed infotehnoloogilised lahendused kasutusele võtmata. Edukaks optimeerimiseks ja automatiseerimiseks vajavad üle vaatamist ja ajakohastamist 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 õigusabis on mitmeid probleeme, nagu noorte advokaatide vähene huvi riigi õigusabi teenuse osutamise vastu, rahulolematuse õigusabi kvaliteediga jm.

Konkurentsivaldkonna üheks kitsaskohaks on jätkuvalt väärteomenetluse tõhusus. Tulenevalt õiguslikust regulatsioonist on praktikas esinenud juriidilise isiku derivatiivse vastutusega kaasnevad probleemid.

Tulemusvaldkonna detailse täitmise infoga saab tutvuda aadressil: <https://www.just.ee/et/ministeerium-kontaktid/arengukavad-ja-tooplaanid>.