

## Justiitsministeeriumi valitsemisala arengukava aastateks 2017 - 2020

Justiitsministeeriumi arengukava kajastab Justiitsministeeriumi (JM) strateegilisi eesmärke aastani 2020. Justiitsministeeriumi peamine ülesanne on kavandada ja ellu viia riigi õigus- ja kriminaalpoliitikat, mis aitaksid tagada avatud ja turvalist ühiskonda, kus inimesed teavad oma õigusi ja võivad nende kaitses kindlad olla.

### Strateegiline raamistik

Arengukava aluseks on riigi eelarvestrateegia (RES) 2016 - 2019 ja Vabariigi Valitsuse tegevuskava. Valdonna arengut suunavad veel järgmised arengukavad ja strateegilised dokumendid:

- Eesti konkurentsivõime kava „Eesti 2020“;
- Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018;
- valdkondlik arengukava Korruptsioonivastane strateegia 2013-2020;
- valdkondlik arengukava Vägivalla ennetamise strateegia 2015-2020;
- valdkondlik arengukava Siseturvalisuse arengukava 2015-2020;
- Eesti säästva arengu strateegia „Säästev Eesti 21“
- OECD riigivalitsemise raporti rakendamise tegevuskava;
- Valitsuse kuritegevusvastased prioriteedid <sup>1</sup>;
- Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018;
- Lõimuv Eesti 2020;
- Eesti julgeolekupoliitika alused;
- Eesti infoühiskonna arengukava;
- Ida-Virumaa tegevuskava.

Vastavalt Vabariigi Valitsuse tegevuskavale ja riigi eelarvestrateegiale panustab Justiitsministeerium tulemusvaldkondadesse **õiguskord ja siseturvalisus** läbi kolme alavaldkonna:

- 1. Õiguspoliitika**
- 2. Kriminaalpoliitika**
- 3. Õigusemõistmine ja õiguskaitse**

---

<sup>1</sup> <http://www.kriminaalpoliitika.ee/et/kriminaalpoliitika/kuritegevusvastased-prioriteedid>

### **Arengukava koosneb:**

- 1) Tegevuskavast, kus on ära toodud eesmärgid, eesmärgi mõõdikud; meetmete nimetused, eesmärgid ja meetmete mõõdikud; tegevused ja algatused ning nende vahetud tulemused;
- 2) Hetkeolukorra analüüsist riigi eelarvestrateegia siseturvalisuse valdkonnas, mis on jagatud õiguspoliitika, kriminaalpoliitika, õigusemõistmise ja õiguskaitse alapeatükkideks;

Arengukava elluviimiseks koostatakse igal aastal justiitsministeeriumi tööplan, millega määratakse konkreetsed ülesanded arengukavas püstitatud eesmärkide saavutamiseks koos tähtaegade, vastutajate ning eraldatud finantsressurssidega.

## Sisukord

1. Õiguspoliitika .....	4
Alaeesmärk 1.1. Institutsionaalselt hästitoimiv riik .....	4
Meede 1.1.1 Riigi halduskorralduse süsteemne väljatöötamine .....	4
Meede 1.1.2. Eesti põhiseaduse ja põhiseaduslike seaduste järjepidev akadeemiline analüüs .....	5
Alaeesmärk 1.2 Õiguskindel ühiskond .....	6
Meede 1.2.1. Inim- ja kodanikuõiguste kaitse .....	6
Meede 1.2.2. Ettevõtjaid ja tarbijaid toetav õiguskord .....	7
Alaeesmärk 1.3 Õigusloome kvaliteet .....	9
Meede 1.3.1 Teadmistepõhine ja õiguslikult kvaliteetne õigusloome .....	10
2. Kriminaalpoliitika .....	12
Alaeesmärk 2.1. Kuritegevuse vähendamine .....	12
Meede 2.1.1 Kuritegevuse ennetamine .....	12
Meede 2.1.2 Korduvkuritegevuse vähendamine .....	14
Meede 2.1.3. Vajadustele vastav karistuse täideviimise süsteem .....	18
Alaeesmärk 2.2. Kvaliteetne, põhiõigusi austav, erivajadusi arvessevõttev ning teisest ohvrustumist vältiv kriminaaljustiitsüsteem .....	20
Meede 2.2.1. Kvaliteetne ning põhiõigusi tagav süüteomenetlus .....	20
Meede 2.2.2 Erikohtlemise tagamine ning teisese ohvrustumise vältimine .....	22
3. Õigusemõistmine ja õiguskaitse .....	24
Meede 3.1. Korrakohane õigusemõistmine mõistliku aja jooksul .....	24
Meede 3.2. Kohtulike registrite arendamine .....	26
Meede 3.3. Õigusteenuste kättesaadavuse tagamine .....	27
Meede 3.4. Õigusteabe kättesaadavus .....	29
Meede 3.5. Konkurentsi järelevalve .....	31
4. Organisatsiooni arendamine .....	33

# Hetkeolukorra analüüs poliitikavaldkonnas ÕIGUSKORD JA SISETURVALISUS

## 1. Õiguspoliitika

Valdkonna eesmärk on kogu riigi õiguspoliitika üldiste arengusuundade kujundamine ja rakendamine, riigisisese õiguskorra süsteemsuse tagamine ning teadmispõhise õigusloome protsessi ja selle tulemusel valmivate normide kvaliteedi eest seismine, mille tulemuseks on põhiseadusest lähtuv eesmärgipärane, efektiivne ning teiste riikidega võrreldes konkurentsivõimeline õigussüsteem, mis on isikutele piisavalt kättesaadav.

Alavaldkonnale on seatud allolevad eesmärgid:

### 1.1. Institutsionaalselt hästtoimiv riik

### 1.2. Õiguskindel ühiskond

### 1.3. Õigusloome kvaliteedi tagamine

#### Alaesmärk 1.1. Institutsionaalselt hästtoimiv riik

Eesmärgiks on hästi toimiv ja paindlik ning ühiskonna vajadustele vastav riigi institutsionaalne ülesehitus.

#### Meede 1.1.1 Riigi halduskorralduse süsteemne väljatöötamine

Eesmärgiks on välja töötada puuduolev ja kaasajastada olemasolev riigi haldusorganisatsiooni, riigihalduse ja riigi valitsemise korraldamise aluseks olev õigusraamistik.

Justiitsministeeriumi valitsemisala peamised planeeritud tegevused aastateks 2017-2020:

- halduskorralduse ja vabariigi valitsuse tegevuse regulatsiooni väljatöötamine;
- riigi kriisiolukorras toimimiseks vajalike õigusmuudatuste vajaduse analüüsimine ja reguleerimine;
- õigusliku regulatsiooni arendamine, mis tagab julgeolekuasutuste tõhusa töö ja isiku põhiõiguste tasakaalustatud kaitse;
- avalikku teenistust puudutava õigusliku kontseptsiooni edasiarendamine ja ühtlustamine.

#### Olukorra analüüs

Avalikus õiguses on jätkuvalt riigi institutsionaalse toimimise seisukohast olulisi valdkondi, milles kehtiv regulatsioon on täielikult või osaliselt puudu. Vabariigi valitsuse paindlikumaks toimimiseks 2014. aasta kevadel tehtud seadusemuudatused olid esimene samm kaasaegse halduskorralduse väljatöötamiseks ning see süsteem on vaja lõpuni välja arendada. Vabariigi valitsuse enesekorraldusõiguse ning otsese ja kaudse riigihalduse sõlmküsümuste lahendamine, haldusorganisatsiooni edasiarendamine ning vastava regulatsiooni koostamine tagab kindlalt ja tõrgeteta riigi toimimise. Riigi tõhusa toimimise üheks alustalaks on ka pädev ametnikkond. Seega on vajalik pidevalt analüüsida ning riigi vajadustega kohandada avaliku teenistuse regulatsioon. Vajalik on selgelt reguleerida põhimõtted, mille järgi riik toimib turul läbi eraõiguslike juriidiliste

isikute, seada kriteeriumid avalik-õiguslike juriidiliste isikute loomisele ning korrastada haldusjärelvalve.

Riigi toimimise osana on oluline isiku õiguste kaitset tagav materiaalõigusliku ja menetlusõigusliku regulatsiooni vastavus kaasaegse ühiskonna vajadustele ja võimalustele. See eeldab riigivastutuses olevate seaduslünkade täitmist, eelkõige süüteomenetluse väliselt isiku alusetu kinnipidamise ja kohtuniku vastutuse küsimustele vastuste leidmist.

Haldusmenetlus ning halduskohtumenetlus peab olema tõhus ning vastama kaasaja võimalustele. Haldusmenetluses tuleb parandada elektrooniliste vahendite kasutuselevõttu, mis hõlbustaks isikul riigiga suhtlemist ning optimeeriks haldusorganite tööd. Halduskohtumenetlus peab andma kohtule võimaluse keskenduda õigusvaidluste lahendamisele ning optimeerida menetluse kulgu.

Haldusõiguse üldosa reform viidi Eestis edukalt läbi 1990ndate aastate lõpus ja eesmärgiks oli uute seaduste loomine või kehtivate seaduste parandamine ja täiendamine viies valdkonnas: halduse organisatsioon, haldusmenetlus, haldustäide, halduskohtumenetlus ja korrakaitse. Neist seadustest on 2015. aasta seisuga puudu esimesena nimetatud haldusorganisatsiooni puudutav seadus. Justiitsministeerium näeb riigi halduskorralduse süsteemse arengu eesmärgil vajadust vastava eelnõu väljatöötamiseks. Lisaks on vajalik läbi viia juba rakendunud muudatuste järelanalüüs, et selgitada välja haldusmenetluse, halduskohtumenetluse ning teiste haldusõiguse üldosa seaduste kaasajastamise vajadus.

Haldusõiguse eriosa valdkonnas on puudulikult reguleeritud tänaste julgeolekuasutuste tegevus korrakaitsele ohutõrjemenetluse raames, sh on reguleerimata teabehankelised riikliku järelvalve meetmed. Regulatsioon peab tagama julgeoleku asutuste tõhusa toimimise riigi julgeoleku tagamisel ning samas olema kontrollitav ning isiku põhiõiguseid vähimal võimalikul moel riivav.

Riigi tavapärasele toimimisele lisaks on oluline analüüsida riigi institutsionaalset toimimist erinevates kriisiolukordades. Eelkõige on vaja analüüsida kohtute, vanglate ja teiste õiguskaitseorganite töö põhimõtteid kogu riiki haarava kriisi olukorras, riigikaitseadusest tulenevate sundkohustuste (sundtöö) õiguslikke tagajärgi ja põhiõiguste piiramise võimalikkust ja ulatust erineva tasemega kriisiolukordades.

### **Meede 1.1.2. Eesti põhiseaduse ja põhiseaduslike seaduste järjepidev akadeemiline analüüs**

Eesmärgiks on analüütilise võimekuse hoidmine ja arendamine.

Justiitsministeeriumi valitsemisala peamised planeeritud tegevused aastateks 2017-2020:

- analüüsivõimekuse ja teadmiste tagamine Eesti Põhiseaduse ja EL aluslepingute omavahelisest suhestumisest;
- analüüsivõimekuse tagamine Eesti Põhiseaduse aluspõhimõtete, põhiseaduslike seaduste, põhiõiguste- ja vabaduste osas;
- põhiseaduse analüüsi läbiviimine EL ja NATO liikmelisust puudutavas osas.

### **Olukorra analüüs**

Justiitsministeeriumi rolliks valitsuses on olla Põhiseaduse hoidja ning põhiõiguste tagaja, mis muuhulgas tähendab Eesti riigi aluspõhimõtete alaste teadmiste olemasolu ja arendamist.

Seetõttu on vaja tagada pidev analüüsivõimekus Eesti põhiseaduse aluspõhimõtete, põhiõiguste ja vabaduste ning põhiseaduslike seaduste reguleerimisala suhtes. Samuti on vaja tagada pidev analüüsivõimekus ja teadmine Eesti põhiseaduse ja EL aluslepingute kooskõlast, seda eelkõige Eesti EL eesistumise valguses.

### **Alaeesmärk 1.2 Õiguskindel ühiskond**

Justiitsministeeriumi ülesandeks on seista hea selle eest, et isikute põhiõigused ja vabadused oleks kaitstud ning perekonna- ja eraelu puutumatus, sõnavabadus, vaba eneseteostus ning teisi inimõiguseid kaitsev õiguskeskkond tagatud. Selleks on vaja pidevalt analüüsida õiguskeskkonda ja kohtupraktikat ning õiguse muud rakenduspraktikat.

Isiku põhiõiguseid ja -vabadusi tagav õiguskindel ühiskond, mis võimaldab vaba eneseteostust, põhineb inim- ja kodanikuõiguseid tagaval õiguskeskkonnal. Riigi ülesandeks on tagada isikute põhiõiguste toimimine eraõigussuhetes ning eraõiguslike vahenditega. Riik peab tagama selle, et eraõiguslike konflikte ei lahendataks omavoli abil ning õigussüsteem võimaldaks isikutel ise oma õiguste ja kohustuste maksma panemisega iseseisvalt toime tulla, sest privaatautonomia põhimõte on üks Eesti riigi õigussüsteemi alustalasisid. Vajalik on säilitada väga hea eraõigusealane pädevus kõikides eraõiguse valdkondades.

#### **Meede 1.2.1. Inim- ja kodanikuõiguste kaitse**

Eesmärgiks on kindlustada inim- ja kodanikuõiguseid austav õiguskord.

Meetme eesmärgi saavutamist mõõdetakse järgmise mõõdikuga:

Aasta	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Alavaldkond/ Programm</b>	<b>ÕIGUSPOLIITIKA</b>							
<b>Meede</b>	<b>Ettevõtjaid ja tarbijaid toetav õiguskord</b>							
Koht Maailma vabaduse edetabelis	staatuse "vaba"	staatuse "vaba"	staatuse "vaba"	staatuse "vaba"	staatuse "vaba"	staatuse "vaba"	staatuse "vaba"	staatuse "vaba"

Justiitsministeeriumi valitsemisala peamised planeeritud tegevused aastateks 2017-2020:

- infoühiskonnale sobiva tõhusa isikuandmete kaitse regulatsiooni tagamine, mis arvestab teabevabaduse põhimõttega;
- perekonna- ja eraelu puutumatus, au ja väarikust, vaba eneseteostust ning teisi inimõiguseid kaitsva õiguskeskkonna tagamine eraõiguslike vahenditega.

### **Olukorra analüüs**

Eraõigus on alates Eesti taasiseseisvumisest läbinud küll põhjaliku uuenduse, kuid jätkuvalt on valdkondi, mis vajavad täiendamist ning seadushoole. Nende hulka kuulub kindlasti ühendusvahendite talumine ja nende talumise eest õiglase tasu maksmine. Samuti peab eraõigusest tulenevate sotsiaalsete konfliktide lahendamine olema võimalik ilma liigse riigi poolse sekkumiseta. Selleks on vajalik arendada vaidluste kohtuvälise lahendamise võimalusi, eeskätt korrastada vahekohtute tegevusele seatavad üldised nõuded ning arendada lepitusmenetlust. Tsiviilkohtumenetluse reeglid peavad toetama vaidluste lahendamist õigesti ja mõistliku aja jooksul ilma liigsete ressursideta. Kohtumenetlusele järgnev täitemenetlus peab

olema kiire, efektiivne ja võlgniku ning sissenõudja põhiõigusi austav. Eelkõige on tähtis elatisnõuete ja lapsega suhtlemiskorda reguleerivate kohtulahendite täitmine.

Infoühiskonnas muutub isikute privaatus kaitsmine aina olulisemaks. Andmete kogumine ja nende tarvitamine nii era kui ka avalikus sfääris peab olema üheselt reguleeritud. Infoühiskonnale sobiva tõhusa isikuandmete kaitse regulatsiooni tagamine on Justiitsministeeriumi ülesanne. Selleks on vajalik juurutada ühtsed andmekaitse reeglid. Andmekaitse Inspeksiooni (AKI) suutlikkus temale pandud ülesandeid täita vajab tõhustamist, eelkõige tuleb hoolitseda ameti pädevate ametnikega mehitamise eest.

Isiku eraelu puutumatus osas tuleks korrastada ja kaasajastada nii isikuandmete kaitse üldosa (sh osaleda Euroopa Liidu õigusloomes) kui ka tõhustada isikuandmete kaitse regulatsiooni rakendumist erinevates eluvaldkondades (nt sotsiaaltoetuste, elektroonilise side, kindlustuse tööõiguse, kindlustuse, panganduse ning kriminaalmenetluse valdkonnas). Avaliku teabe üldosa valdkonnas tuleb järelhinnata avaliku teabe seaduse rakendumist praktikas, erivaldkondadest vajaks senisest selgemat reguleerimist eeskätt teabe salastamise alused.

### Meede 1.2.2. Ettevõtjaid ja tarbijaid toetav õiguskord

Eesmärgiks on vähese halduskoormusega konkurentsivõimeline ettevõtluskeskkond ning tarbijate õiguste tasakaalustatud kaitse.

Meetme saavutamist mõõdetakse järgmiste mõõdikutega:

Aasta	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Alavaldkond/ Programm</b>	<b>ÕIGUSPOLIITIKA</b>							
<b>Meede</b>	<b>Ettevõtjaid ja tarbijaid toetav õiguskord</b>							
Koht Doing Business tabelis: ettevõtlusega alustamine	47	61	26	15	14	13	12	11
Koht Doing Business tabelis: vara registreerimine	14	15	13	4	4	4	3	3
Koht Doing Business tabelis: vähemusinvestorite kaitse	70	68	56	81	75	70	65	60
Koht Doing Business tabelis: maksejõuetuse lahendamine	72	66	37	40	38	35	33	30
Patendiameti kaubamärgi taotluse menetlusaja pikkus	12 kuud	12 kuud	11 kuud	11 kuud	10 kuud	10 kuud	9 kuud	6 kuud

Justiitsministeeriumi valitsemisala peamised planeeritud tegevused aastateks 2017-2020:

- konkurentsivõimelist majanduskeskkonda toetava ühinguõiguse arendamine (sh e-residentsuse soodustamine);

- maksejõuetusõiguse kujundamine vastavalt kaasaegsetele nõuetele;
- intellektuaalse omandi õiguse ja ärisaladuse alase õigusliku regulatsiooni kaasajastamine, sh nn tühja kasseti tasu regulatsiooni kooskõlla viimine ühiskonnas toimunud arengutega;
- Patendiameti ümberkujundamine intellektuaalse omandi kompetentsikeskuseks koos tänapäevaste infotehnoloogiliste võimalustega, sh rahastamismudeli ümberkujundamine;
- avaliku majandusõiguse, samuti selle alamvaldkondades ja sellega seonduvates valdkondades kehtiva õigusliku regulatsiooni raamistiku kaasajastamine, sh halduskoormuse vähendamine;
- Eesti konkurentsioiguse süsteemne ülevaatamine ja kaasajastamine, selleks on asjakohased seaduse muudatused Riigikogu poolt heaks kiidetud;
- ühtse patendikohtuga liitumine, sh ratifitseerimiseks ja rakendamiseks vajalike muudatuste vastuvõtmine.

## **Olukorra analüüs**

Kaasaegse innovaatilise majanduskeskkonna, eelkõige iduühingute tegevuse toetamiseks esitati 2014. aasta lõpus äriseadustiku muutmise eelnõu. Tarbijate õiguste paremaks tagamiseks on koostatud tarbijakrediidilepingute regulatsiooni pakett, mis peab looma tasakaalu kogemusteta ja lepingulise suhte nõrgemaks pooleks oleva tarbija õiguste ja laenuandja vahel. Eraõiguse ühte olulisemat valdkonda reguleeriv ühinguõigus on suuremalt jaolt välja töötatud 1990ndate aastate keskel ega vasta enam tänapäeva muutunud majanduskeskkonnale. Justiitsministeeriumi ülesandeks on välja töötada korrastatud, selge ja süsteemne ühinguõigus, mis ühest küljest tagab ettevõtjatele stabiilse õigusraamistiku, teisalt käib kaasas majanduse arengu ja rahvusvahelistumisega (nt e-residentide poolt Eesti majanduselus osalemine). Teisalt on oluline tagada tarbijate ja ettevõtjate huvide tasakaal eraõiguslikes (kaubandus)suhetes.

Kaasaegne intellektuaalse omandi õigus koos kompetentse rakendamise ja teadmispõhise ja innovatiivse ettevõtluskeskkonna toetamise üheks eeltingimuseks. Kindlasti tuleb jätkata tööd intellektuaalse omandi valdkonna kaasajastamisega. Intellektuaalse omandi õiguse kodifitseerimise raames välja töötatud ja Justiitsministeeriumile üle antud tööstusomandi seadustiku eelnõu muudab oluliselt intellektuaalse omandi õiguse kaitse saamist, vaidluste lahendamise süsteemi ning menetluse korda. Eelnõusse tuleb enne selle riigikogule esitamist sisse viia uue kaubamärgi direktiivi sätteid ning EL ärisaladuse regulatsioon.

Patendiameti töökorraldus ja menetlusajad peavad vastama kaasaegse ettevõtluskeskkonna vajadustele. Kaubamärgitaotluste menetlustähtaegu tuleb veelgi lühendada, olgugi, et viimastel aastatel on keskmine menetlusaeg vähenenud. Patenditaotluste menetlust ei toeta praegu kaasaegsed elektroonilised lahendused. Patendiameti pädevus piirneb käesoleval ajal üksnes õiguskaitse andmisega tööstusomandi vallas.

Patendiametist tuleb kujundada kaasaegne intellektuaalse omandi õiguse kompetentsikeskus. Selleks on vaja amet ja selle rahastamine ümber korraldada ning kaaluda tema pädevuse laiendamist autoriõiguse vallas, andes ametile KEODE (kollektiivse esindamise organisatsioonide) ning orbeoste järelevalve pädevuse. Suurendada tuleb Patendiameti võimekust rahvusvahelises koostöös teiste riikide patendiametitega, rahvusvaheliste intellektuaalomandi organisatsioonidega (WIPO ja EPO) ning EL intellektuaalomandi alaste asutustega (ELIOA). Ameti rahastamisel tuleb anda võimalus kaasata arendustegevusteks WIPO, EPO ja ELIOA poolt ametile eraldatud sihtotstarbelisi eraldisi.



Patendiameti suutlikkus menetluste läbiviimisel tuleb muuta efektiivsemaks. Õiguslikke muudatusi peavad toetama ka infotehnoloogilised lahendused, mis tagavad menetluse kiirema läbiviimise ja läbipaistvuse. Eksperdid peavad saama kiiresti teostada tööks vajalikke otsinguid ja selleks on vajalik rakendada ning välja töötada kaubamärkide ja leiutiste elektroonilised otsingusüsteemid nn *back office* infosüsteemid. Samuti tuleb optimeerida menetlustoimingud ning välja töötada elektrooniline menetlussüsteem taotlejatele. Tuleb tõhustada menetluste läbiviimist ja vaidluste lahendamist kaubamärgi valdkonnas. Jätkata tuleb Euroopa Patendikohtu lepinguga ühinemiseks vajalikke tegevusi.

Samuti on vajalik maksejõuetusõiguse süsteemne kaasajastamine. Äriühingute tegevuse lõpetamine olukorras, kus majandustegevust enam ei toimu, peab olema võlausaldajale võimalikult valutu ja kiire. Korrastada ja uuendada tuleb kogu maksejõuetuse alane seadusandlus, selliselt et raugenud pankrotimenetluste arv väheneks, edukas saneerimine oleks toetatud ka õiguslikult ning maksejõuetuse menetluse kestus väheneks. Välja tuleb töötada maksejõuetusõiguse võtmeandmete kogumise süsteem, et iga-aastaselt oleks võimalik teha kindlaks pankrotimenetluste kestus, saneerimismenetluste kestus, pankrotimenetluse rahuldatavate nõuete määr (nõuete liikide kaupa), saneerimismenetluses saneerimiskava alusel rahuldatavate nõuete määr, võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse menetluses menetluse kestvus ja nõuete rahuldamise määr.

Riigi poolt isiku majandustegevuse vabadust riivavate tegevuste valdkonnas vajaks süsteemset kaasajastamist majandushaldusõiguse eriosa. Samuti tuleb süsteemselt üle vaadata ning kaasajastada Eesti konkurentsioigus. Eelkõige on vaja tegeleda konkurentsioiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamise nõuete esitamise lihtsustamisega, et tagada kahju kannatanud isikule reaalne võimalus nõuda kahju hüvitamist.

### **Alaeesmärk 1.3 Õigusloome kvaliteet**

Riigile süsteemse ja kvaliteetse õiguskorra loomine tähendab keskendumist nii õigusloomeprotsessile kui ka õiguskorra pidevale hindamisele, et tagada olemasolevate ja loodavate õigusnormide kestvalt paranev kvaliteet. Õiguskord on oma olemuselt süsteemne ning pidevalt ajas muutuv, mis tähendab, et kvaliteetse õiguskeskkonna tagamiseks peab pidevalt seirama ja analüüsima kohtupraktikas ning mujal õiguse rakendamisel esile kerkinud probleeme. Teisalt on ka õiguskorra stabiilsus väärtus omaette, mistõttu kõik muudatused peavad olema tegelikult vajalikud. Kvaliteetseks saab seega pidada õiguskorda, mis tagab isikute põhiõigused, on oma toimimises tõhus nii riigi, kui inimese jaoks ning oma põhiolemuses stabiilne. Kvaliteetse õigusloome nurgakiviks on võrdlevõiguslik analüüs, mis uurib teistes riikides teatud valdkonna reguleerimise parimaid praktikaid ning põhjalik mõjude hindamine ja kaasamine.

### Meede 1.3.1 Teadmistepõhine ja õiguslikult kvaliteetne õigusloome

Eesmärgiks on eelnõud, mille mõjud oleksid hinnatud ning mis põhineksid õiguslikul analüüsil.

Meetme saavutamist mõõdetakse järgmiste mõõdikutega:

Aasta	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Alavaldkond/ Programm</b>	<b>ÕIGUSPOLIITIKA</b>							
<b>Meede</b>	<b>Õigusloome kvaliteet</b>							
Õigusloome kesksete koolituste arv aastas (teemakoolituste arv)	3	0	3	3	3	3	3	3
Õigusloomejuristide õppereiside arv aastas	1	2	5	2	2	2	2	2
Uute seaduseelnõude osakaal, mille koostamisel on lähtuvalt hea õigusloome ja normitehnika eeskirjast mõjusid hinnatud ning läbi viidud avalik konsultatsioon	NA	60% JMi sissetulnud eelnõudest; 100% JM eelnõudest	92%	100%	100%	100%	100%	100%

Justiitsministeeriumi valitsemisala peamised planeeritud tegevused aastateks 2017-2020:

- õigusaktide põhiseaduse ja teiste seadustega kooskõla ning normitehnilise ja keelelise korrektsuse tagamine;
- teadmistel ning mõjude hindamisel tugineva riigisisese õigusloome protsessi toetamine ja arendamine, õigusloome süsteemsuse ja kvaliteedi tagamine;
- õigusloomejuristi kutse standardi ja ühtsete värbamisnõuete välja töötamine;
- õigusloomejuristide taseme ühtlustamine ja nende süstemaatiline koolitamine;
- EL õigusaktide ülevõtmine toimub Eesti õigusesse süstemaatiliselt sobival moel, EL õigusaktide menetlemisel ka sellega kaasnevate mõjude hindamine;
- õigusloome mahu vähendamise kava elluviimine.

### Olukorra analüüs

Küpsela ühiskonnale sobivama õigusloomekultuuri juurutamiseks kiitis Riigikogu 2011. aastal heaks Justiitsministeeriumi initsiatiivil välja töötatud Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018. Justiitsministeeriumil on siinkohal oluline roll valitsuse üleselt õigusloome korralduse ja taseme ühtlustamiseks ning õigusloome mahu vähendamise kava elluviimiseks.

Süstemaatiline seadushoole on võimaldanud viimastel aastatel kodifitseerida keskkonnaõiguse, majandushaldusõiguse üldosa, ehitus- ja planeerimisõiguse, sotsiaalõiguse, intellektuaalse omandi õiguse ning läbi viia karistusõiguse revisjoni. Õigusloome protsessi osaks on ka õigusloojad ning selles valguses tuleb pidada oluliseks õigusloomejuristide ühtse koolituse käivitumist 2013. aastal.

Ministeeriumi õigusloometegevuse kvaliteet on küll tõusnud, selle on taganud teaduspõhisus ja võrdlevad uuringud. Jätkuvalt on probleemiks siiski see, et õigusloome on sageli kaasusepõhine, liigselt vohav ning läbimõtlematu, mida tingib tihti ka poliitilised või kõrgema ametnikkonna poolt antud ettekirjutused, mis ei jäta aega analüüsiks. Õigusloomejuristide tase on ebaühtlane.

Õigusloome kvaliteedi tõstmiseks on olulised järgmised sammud: 1) Õigusaktide mõjude analüüsi (ÕMA) süsteemi tuleb toetada ja arendada, sealhulgas luua ÕMA kontaktvõrgustik. Tuleb edasi arendada hea õigusloome ja normitehnika eeskirja, nt juurutada ka kehtivate õigusaktide järelanalüüsi süsteem (sh mõõdikud). 2) Nii poliitikute kui ka tipp- ja keskastme juhtide ÕMA alast teadlikkust peaks koolituste ja seminaride kaudu tõstma, kuna ilma nende toe ja nõudlikkuseta süsteem korrektselt toimida ei saa. Praegu on selle sihtrühma teadlikkus madal, kuivõrd koolitamisel on keskendutud vaid madalama astme ametnikele. 3) Jätkuvalt tuleb panustada õigusloomejuristide taseme ühtlustamisele läbi ühtsete värbamiskriteeriumite ja nende keskse koolitamise. Jätkata tuleb õigusloomejuristide järelkasvuprogrammiga. Hoolitsema peab õigusloomejuristide konkurentsivõimelise palgataseme eest. 4) Parema õigusloome, sh ÕMA koordineerimine on killustunud (arengukavad, riigisisene, EL). Eelduslikult toimiks süsteem paremini, kui oleks üks tugev üksus, kes vastutaks nii arenduse, monitoorimise kui ka kvaliteedikontrolli eest. 5) Õigusaktide kvaliteet, sealhulgas vastavus põhiseadusele ja süsteemne kooskõla teiste seadustega vajab jätkuvalt toetamist ja arendamist.

Euroopa Liidu õigusloomeliste algatuste menetlemisel on huvigruppide valmisolek ja võimalused anda sisuline panus algatuse menetlemisse vähene. Sageli ei anta arvamuse küsimisel huvigrupidelt mitte mingisugust tagasisidet. Tuleb tõhustada Eesti huvide kaitsmist EL õigusloome protsessis selliselt, et Eesti riigi poolt läbirääkimistel antav sisend vastaks meie ühiskonna huvigruppide vajadustele, sobiks Eesti õigusesse ega tekitaks riigile liigset halduskoormust. EL õigusaktide menetlemisel tuleks hinnata ka õigusaktiga kaasnevaid mõjusid. Eelkõige tuleb jälgida, et järelevalve ning vaidlustusküsimused oleks lahendatud erinevates õigusvaldkondades üheselt.

Euroopa ning rahvusvahelise õiguse osas tuleb keskenduda selgete reeglite ja põhimõtete väljakujundamisele, mille alusel osaleb Eesti erinevates välislepingutes.

Õiguspoliitika üldjuhtimise, õigusloome metoodika, õigusaktide mõjuanalüüsi ja normitehnilise ning keelelise kvaliteedi tagamist on vaja veelgi parendada ning see on Justiitsministeeriumi üks olulisi rolle. Teiste ministeeriumide õiguspoliitiliste otsuste hindamisel ja suunamisel tuleb liikuda normitehnika ja õiguskeele kontrollilt aina enam sisulisele kontrollile, mh mõjude hindamise osas. Eelnõude mõjude hinnangu olemasolu kontrollitakse eelnõude kooskõlastamise käigus.

Õigusaktide kvaliteedi parandamiseks tuleb iga seaduseelnõu koostamisse juba väljatöötamiskavatusel ning kontseptsiooni etapis kaasata piisavalt ja piisava ettevalmistusega juriste ning vastava valdkonna spetsialiste. Samuti tuleb tagada, et õigusaktide kvaliteedi eest vastutavatel üksustel, sh normitehnika- ja keeleekspertidel, oleks piisavalt aega õigusaktide eelnõude läbivaatamiseks ning et nende märkusi ka tegelikkuses arvesse võetaks. Valitsuse õigusloome juristidel peab olema enda taseme tõstmiseks ja selle säilitamiseks võimalus saada neile suunatud asjakohast koolitust, samuti peaks olema loodud toimiv roteerumissüsteem, mis võimaldaks isikutel saada mitmekülgsemat kogemust õigusloomes.

## 2. Kriminaalpoliitika

Alavaldkond hõlmab kriminaalpoliitika ning sellega seotud valdkondade analüüsi, arendamist, poliitikakujundamist, õigusloomet ning korraldamist. Täpsemalt tegeletakse valdkonnas strateegilise planeerimisega; statistika kogumise, analüüsi ja avaldamisega; uuringute läbiviimise ja tellimisega; karistus ja menetlusõiguse õigusloomega; kuriteoennetuse arendamise ning elluviimisega; rahvusvahelise justiitskoostööga ning vanglate, prokuratuuri, ekspertiisiasutuse ning kriminaalhoolduse tööga.

Alavaldkonnale on seatud allolevad eesmärgid:

- 2.1. Kuritegevuse vähendamine
- 2.2. Kvaliteetne, põhiõigusi austav, erivajadusi arvessevõttev ning teisest ohvrustumist vältiv kriminaaljustiitsüsteem.

### Alaeesmärk 2.1. Kuritegevuse vähendamine

Alaeesmärgi saavutamist mõõdetakse järgmiste mõõdikutega:

Aasta	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Alavaldkond/Programm</b>	<b>KRIMINAALPOLIITIKA</b>							
<b>Alaeesmärk</b>	<b>Kuritegevuse vähendamine</b>							
Registreeritud kuritegude arv	39631	37787	32575	Vähem kui 30000	Vähem kui 30000	Vähem kui 30000	Vähem kui 30000	Vähem kui 30000
Vägivaldsete surmade arv	52	42	40	Vähem kui 35	Vähem kui 35	Vähem kui 30	Vähem kui 30	Vähem kui 25
Kuriteoohvriks langenud elanike osakaal	10%	12%	8%	Vähem kui 10%	Vähem kui 10%	Vähem kui 10%	Vähem kui 10%	Vähem kui 8%
Vähese turvatundega elanike osakaal	29%	20%	20%	Vähem kui 20%	Vähem kui 20%	Vähem kui 20%	Vähem kui 20%	Vähem kui 18%
Kuritegevuse probleemi elukohas tajuvate elanike osakaal	13%	12%	12%	Vähem kui 12%	Vähem kui 10%	Vähem kui 10%	Vähem kui 9%	Vähem kui 9%

#### Meede 2.1.1 Kuritegevuse ennetamine

Meetme eesmärk on saavutada olukord, kus kuriteoennetus on riiklikult juhitud, valdkondade mõttes prioritseeritud tegevusala, milles saavutatakse tulemusi läbi kuriteoennetusega tegelevate vabäühenduste ja kogukondade võimestamise, tõendatud mõjuga tegevuste rahastamise, võrgustikutöö soosimise ning kaasaegsete meetodite rakendamise.

Meetme saavutamist mõõdetakse järgmiste mõõdikutega:

Aasta	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Alavaldkond/Programm</b>	<b>KRIMINAALPOLIITIKA</b>							
<b>Meede</b>	<b>Kuritegevuse ennetamine</b>							
Toetatud taastava õiguse kuriteoennetuslikud algatused	0	0	1	Vähemalt 2	Vähemalt 2	Vähemalt 3	Vähemalt 3	Vähemalt 3
Korruptsioonivastase tegevuse edukus - Transparency indeks	68	69	69	Vähemalt 69	Vähemalt 69	Vähemalt 69	Vähemalt 69	Vähemalt 70

Justiitsministeeriumi valitsemisala peamised planeeritud tegevused aastateks 2017-2020:

- ennetustegevuse planeerimine, kujundamine ning hindamine läbi süüteoennetuse nõukogu töö;
- kuriteoennetuslike algatuste ja tegevuste rahaline toetamine läbi avaliku konkursi;
- kohalike omavalitsuste ja kogukondade nõustamise tegevused (koolitused, parima praktika jagamised, seminarid, stažeerimised jms);
- tegevused hoiakute muutmiseks ning teadlikkuse tõstmiseks vägivalla teemal (vägivalla ennetamise strateegia rakenduskava), sealhulgas tegevused teadlikkuse tõstmiseks, sotsiaalprogrammide rakendamiseks. Istanbuli konventsiooni rakendamiseks vajalikud tegevused;
- tegevused hoiakute muutmiseks ning teadlikkuse tõstmiseks korruptsiooni teemal (korruptsioonivastase strateegia rakenduskava);
- taastava õiguse põhimõtetele toetava noorte õigusrikkumiste ennetamise ja rikkumiste reageerimise süsteemi rakendamine;
- avalikkuse teavitamine kuritegevusest, normidest, kriminaaljustiitssüsteemist, eesmärgiga tõsta informeeritud teadlikkust ning legitiimsust;
- immigrantidega seotud kuritegude ennetamine;

## Olukorra analüüs

Registreeritud kuritegude arv on alates karistusseadustiku jõustumisest (01.09.2002) pidevalt vähenenud. Võrreldes 2006. aastaga registreeriti 37% ning 2014. aastaga 14% vähem kuritegusid. Tapmiste arv on Eestis samuti oluliselt vähenenud. 2015. aastal sai vägivalla tõttu esialgsel andmetel surma 40 inimest – see on 2 võrra vähem kui 2014. aastal. Siiski on tapmiste arv endiselt liiga kõrge, ületades enam kui kahekordselt Euroopa keskmist taset. Tapmiste arvu vähendamine on üks vägivalla ennetamise strateegia prioriteetidest. Kui varguste ohvriks langemine on viimase kümnendiga märgatavalt vähenenud, siis kergemate vägivallakuritegude puhul on langus olnud aeglasem, kuid kuritegude registreerimine on samas kasvanud – seda eelkõige perevägivalla osas. Politsei teavitamine nii vara- kui ka isikuvastaste kuritegudest jääb 40-50% piirimaile.

Eesti elanike turvatunne on viimase kümnendi jooksul pidevalt kasvanud. 2015. aastal oli end ebaturvaliselt tundnud või kuritegevushirmust kodust pimedal ajal väljaminemist vältivate inimeste osakaal 20%. Turvatunde kasvu kinnitavad ka Eesti sotsiaaluuringu andmed, mille

kohaselt ei pea valdav enamik inimesi kuritegevust oma koduümbruses probleemiks. Samas näitavad uuringud, et kõige madalam on inimeste turvatunne Ida-Virumaal, kus on täheldatav erinevate sotsiaalsete probleemide kuhjumine. Integratsiooni, tööpuuduse, alkoholismi ja narkomaania probleemide vähenemine Ida-Virumaal tooks ilmselt kiiresti kaasa ka positiivsed muutused kuritegevuse ja turvalisuse näitajates.

Seoses immigratsiooni eeldatava kasvuga tulevastel aastatel vajab suuremat tähelepanu immigrantidega seotud kuritegude ennetamine ning kultuuride erinevusest tingitud konfliktide lahendamine. Ühelt poolt tähendab see vajadust kaitsta kohalikke elanikke uute kuritegevusvormide eest, kuid teiselt poolt on ka immigrandid ise suuremas kuritegude ohvriks langemise ohus.

Kuriteoennetuse riiklik rahastamine pole taastunud 2008. aasta majanduskriisi eelsel tasemel, mistap on areng peatunud nii kohalike omavalitsuste kui ka kolmanda sektori ennetustegevuste osas. Valitsusel puudub kuriteoennetust korraldav rakendusamet, valdkonna arendamiseks panustab Justiitsministeerium igal aastal vaid kuni 0,5 ametikoha jagu ressursi. Samuti puuduvad riigil tugevad partnerid kuriteoennetuse valdkonnas erasektoris ning vabauhenduste seas. Ennetustegevus on viimastel aastatel ka ministeeriumi jaoks muutunud projektipõhiseks, näiteks rahastatakse kuriteoennetuslikke kampaaniaid ja koolitusi Euroopa Komisjoni otselaekuvatest projektidest, ennetustegevust kohalikes omavalitsustes ning alaealiste puhul rahastatakse Norra/EMP finantsmehhanismi rahadest. Vähenenud tähelepanu kuriteoennetusele on pärssinud ka selle valdkonna kui terviku arengut, sh uute lähenemiste tundmaõppimist ning katsetamist. Üheks probleemiks kuriteoennetuses on ka omavalitsuste suutmatus kuriteoennetust (sh preeventsivset teemat) koordineerida ning ametnike puudulikud koostööharjumused ning -oskused.

Kuritegevuse ennetamise poliitika juhtimiseks on Vabariigi Valitsuse juures uues formaadis süüteoennetuse nõukogu, mis peab antud poliitikavaldkonnas kujunema oluliseks jõuks ning panustama eelkirjeldatud probleemide lahendamisse.

Kriminaalpoliitika kujundamisel on probleemiks väga heade ja valdkonnaspetsiifiliste akadeemiliste teadmistega ekspertide puudus.

### **Meede 2.1.2 Korduvkuritegevuse vähendamine**

Meetme eesmärk on saavutada olukord, kus kuritegusid toime pannud inimeste retsidiivsus väheneb. Vangla puhul toimub retsidiivsus vähendamise kõige keerulisema sihtgrupiga ning selle jaoks tagatakse vanglas kõikidele kinnipeetavatele kriminogeensust ja prisonisatsiooni mittesoojiv, turvaline ning isiku positiivset arengut toetav (sh töö- ja õppimisvõimalusi pakkuv) vanglateskkond. Prioriteetsetele sihtgruppidele (noored vangid, sõltlased, seksuaalkurjategijad) tagatakse lisaks riskidest ja vajadustest lähtuvad intensiivsed tegevused, ravi- ja rehabilitatsioonivõimalused.

Vangistuse täideviimine peab olema paindlik, võimalikult vähe vabast ühiskonnast võõrandumist tekitav ning aitama kaasa turvalisele naasmisele ühiskonda. Kogukondlike karistuste puhul tuleb tagada sobivate karistusalternatiivide valik ja kvaliteet, kriminaalhoolduses tehtav töö peab põhinema kaasaegsetel meetoditel ja kohtlemismudelitel ning pakutavad sotsiaalprogrammid peavad olema tõendatud mõjuga. Nii vangide kui kriminaalhooldusaluste puhul tuleb tagada, et sihtgrupiga töötaks piisav arv professionaalseid ametnikke. Alaealiste retsidiivsus vähendamiseks tuleb kasutada vanglaväliseid meetodeid.

Meetme eesmärgi saavutamist mõõdetakse järgmiste mõõdikutega:

Aasta	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Alavaldkond/Programm</b>	<b>KRIMINAALPOLIITIKA</b>							
<b>Meede</b>	<b>Korduvkuritegevuse vähendamine</b>							
Vanglast vabanenute retsidiivsus	38%	36%	36%	Vähem kui 34%	Vähem kui 34%	Vähem kui 34%	Vähem kui 34%	Vähem kui 34%
Alaealiste vangide arv	33	33	24	Vähem kui 20	Vähem kui 15	Vähem kui 10	Vähem kui 10	Vähem kui 5
Vanglast ennetähtaegselt kriminaalhooldusele vabanenud kinnipeetavate osakaal	21%	27%	31%	Vähemalt 35%	Vähemalt 35%	Vähemalt 40%	Vähemalt 45%	Vähemalt 50%
Vanglast karistusjärgsele käitumiskontrollile vabanenud kinnipeetavate osakaal	1%	1%	1%	2%	Täpsustub	Täpsustub	Täpsustub	Täpsustub
Aasta jooksul oskustöödega hõivatute arv	308	299	288	Vähemalt 310	Vähemalt 330	Vähemalt 330	Vähemalt 400	Vähemalt 400
Vanglast vabanenute tugiteenust saanute arv	120	130	111	Vähemalt 200	Vähemalt 200	Vähemalt 200	Vähemalt 200	Vähemalt 200
Kriminaalhoolduse positiivselt lõpetanud isikute osakaal	75%	68%	70%	Vähemalt 77%	Vähemalt 78%	Vähemalt 79%	Vähemalt 80%	Vähemalt 80%
Riigikeele kursusele suunatud kinnipeetavate arv	869	850	762	640	640	640	640	640
MDFT programmi suunatud noorte arv	Ei olnud rakendunud	Ei olnud rakendunud	80	Vähemalt 150	Vähemalt 200	Vähemalt 200	Vähemalt 200	Vähemalt 200

Justiitsministeeriumi valitsemisala peamised planeeritud tegevused aastateks 2017-2020:

- kinnipeetava vanglast ühiskonda naasmise toetamine läbi võimalikult sujuva vanglast vabanemise protsessi, sh läbi avavangla ja kriminaalhoolduse vabanevate kinnipeetavate osakaalu kasvu ning vanglast vabanenutele mõeldud tugiteenuse (tööhõive, majutus, nõustamine ja tugiisik) üle-Eestilise rakendamise ja vanglast vabanenute õigusnõustamise KOV elamispinna nõudeõiguse tagamiseks;
- retsidiivsusust vähendava meetmena ravi vajavate süüdimõistetute jaoks sobiva süsteemi välja töötamine ja rakendamine (seksuaalkurjategijad, narkomaanid, alkohoolikud), s.h ravi rahastuse süsteemi analüüs;
- vanglas normaalsusprintsipi rakendamine lähtuvalt vabaduses tavapäraseks peetavatest reeglitest ja standarditest, sh oskustöö võimaluste oluline laiendamine (soosimaks kinnipeetava vastutuse võtmist igapäevaelu korraldamise eest ning vältimaks abituse tekkimist). Noorte ja sõltlaste üksustes vangla elukeskkonna perioodilise hindamise rakendamine.
- meetmete rakendamine raskete kuritegude toimepanijate korduvkuritegevuse ennetamiseks; (s.h kohtueelsete ettekannete kasutamine, tõhusam töö vanglas,

karistusjärgse käitumiskontrolli tõhusam rakendamine ja karistusjärgse kinnipidamise regulatsiooni taastamise analüüs);

- ruumilise eripreventsiooni programmi rakendamine (s.h välismaalase kokkuleppel riigist väljasaatmise eelnõu taas algatamine; KarS § 54 kohaldamispraktika analüüs ning vajadusel juhendmaterjali koostamine; vanglate ja Siseministeeriumi koostöö ja infovahetuse tõhustamine; välismaalaste üleandmise kiirendamine vangistuse kandmiseks koduriiki);
- kriminaalhoolduspoliitika kujundamine läbi õigusloome ja praktika selliselt, et oleks tagatud vajadustele vastav töökorraldus (kohtlemismudelid ja töömeetodid on kaasaegsed, kasutatavad programmid on positiivse mõjuga ning hinnatud, kohtueelsed ettekanded on kvaliteetne ning usaldusväärne töövahend kohtule ja prokuratuurile);
- kuritegusid toime pannud alaealiste retsidiivsuse vähendamine (alaealised vanglast välja: erikooli suunamine, multidimensionaalse pereteraapia süsteemi (MDFT rakendamine - eeldab lisarahastust);
- kinnipeetavatele riigikeele õppimise võimaldamine;
- elektroonilise vangistuse süsteemi loomise analüüs, selle tulemustest sõltuvalt väljatöötamine ja rakendamine (Põhjamaade eeskujul loodav uus vangistuse vorm, kus liikumisvabaduse piiramine toimub elektroonilise valvega);
- Siseministeeriumilt väärteo ÜKT korraldamise süsteemi ülevõtmine 2017. aastaks tingimusel, et saavutatakse kokkulepe ressursside üleandmise osas;
- üldkasuliku töö süsteemi muutmine selliselt, et kriminaalkorras süüdimõistetud üldkasuliku töö sooritajate kohtlemine oleks vastavuses nende kriminogeensete riskidega, töö iseloom oleks paremas vastavuses toimepandud kuriteoga, töö oleks emotsionaalselt mõjusam ning et lisaks tavatööle oleks suurem võimalus ÜKT tundide sooritamise raames osaleda rehabiliteerivates tegevustes;
- MDFT programmi edasiarendamine läbi spetsialiseerumise toetamise (nt sõltlased, seksuaalkuritegusid toime pannud alaealised);
- Tartu vanglasse tööstushoone rajamine, vanglatööstuse ümberkorraldamine lähtuvalt vajadusest pakkuda rohkem tööd enamatele kinnipeetavatele.

## **Olukorra analüüs**

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.

Eesti karistusõiguse ja -menetluse süsteem on kaasaegne. Karistussüsteemis on karistusalternatiivide valik suur. Kasutusele on võetud karistusalternatiividena seksuaalkurjategijate ja narkomaanide ravi ning lepitusmenetlus esimese restoratiivõiguse meetmena. Tulevikus on karistusalternatiivina oluline kasutusele võtta ka alkoholi sõltuvusravi. Samas ei ole raviga seotud asenduskaristused täna rakendunud soovitud määral, mistõttu tuleb ravi korraldus ning mh ka rahastuse süsteem üle vaadata.

Karistuste süsteemi iseloomustab suur vangistusega (sh tingimisi) karistamine ning alternatiivsete karistusmeetmete vähene kasutamine. Karistuste puhul võiksid tulemused retsidiivsuse mõttes paremad olla, kui sobiva karistusliigi valikul arvestataks enam eripreventiivseid tegureid – probleemi tausta aitab selgitada ka see, et prokurörid ei telli juba aastaid, üksikute eranditega, täisealiste isikute puhul kohtueelseid ettekandeid.



Karistusõiguse revisjoni tulemusena tehtud karistusseadustiku üldosa muudatused teevad karistuse mõistmise, planeerimise ning täitmise edaspidi oluliselt paindlikumaks nii prokuröri, kohtuniku kui ka kriminaalhooldaja jaoks. Muudatused soosivad karistusalternatiivide laiemat kasutamist.

Kinnipeetavate retsidiivsuse vähendamisele aitab kaasa uue Tallinna vangla rajamine, kus saab senisest paremini tagatud olema normaalsusprintsibiist lähtumine kinnipeetavate elu korraldamisel. Vangide arvu vähenemine võimaldab sama personali arvu juures pakkuda kinnipeetavatele enamaid tegevusi ning olla nendega ka prosotsiaalses otsekontaktis. Samuti toetab retsidiivsuse vähenemist vanglast vabanenutele mõeldud tugiteenuse (majutus ja tugiisik) üle-Eestiline rakendamine, mille oluline eesmärk on vabanenute tööga kindlustamine. Vangide retsidiivsust vähendab ka kriminaalhooldusele vabanemine, mis kõrgema riski ja ohtlikkusega isikute puhul peaks senisest enam toimuma läbi karistusjärgse käitumiskontrolli ning muude puhul läbi ennetähtaegse vabastamise.

Kuigi valitseb arusaam Eesti retsidiivsusnäitajad on kõrged, tuleb arvestada asjaoluga, et vanglast vabanenute kõrgemad korduvkuritegevusnäitajad on iseloomulikud ka teistele riikidele. Retsidiivsuse vähenemine on enamasti pikaajaline protsess, mida mõjutavad nii vanglasisesed kui ka -välised tegurid. Selleks, et retsidiivsust tõhusalt vähendada, tuleb vangistuse korraldamisel lähtuda kaasaegsetes teadusuuringutest ning Euroopa vanglareeglitest, võttes arvesse Eesti kinnipeetavate eripärasid (sõltuvusprobleemid, vähe positiivseid sotsiaalseid sidemeid väljaspool vanglat jne).

Tuleb arvestada, et kui kinnipeetavate positiivne mõjutamine ei toimu vangla poolt, siis on märgatavalt suurem võimalus vanglateskkonna negatiivsete mõjude tekkimiseks. Seega on oluline, et sõltumata kuriteoriskidest oleks vanglas tagatud võimalus tegeleda nn universaalsete positiivsete tegevustega, milleks on töö, huvialategevus või õppetöö. Kui neid tegevusi ei ole tulenevalt karistusajast, nt lühiajalise vangistuse korral, otstarbekas viia läbi kinnises vanglas, siis tuleb eelistada kinnisele vanglale avavanglat või elektroonilist valvet.

Vanglas tuleb sotsiaalse õppimise nimel soosida aktiivset suhtlemist vangla personali ja kinnipeetavate vahel ja kinnipeetava poolt vastutuse võtmist oma igapäevaelu korraldamise eest. Vanglaelureeglistik peab olema võimalikult vähe ühiskonnas normaalseks peetavast tavaelunormist võõrandumist tekitav. Vanglakaristuse kandmise ajal tuleb soosida ja toetada isiku positiivseid sidemeid vabaduses. Vanglast vabanemine peab olema järkjärguline ja ühiskonna jaoks turvaline protsess, kus kinnipeetava vabadusega harjutamisel on vastutus vanglal. Tagamaks suuremat järelevalvet ja vabanemisjärgset toetust kõige ohtlikematele ja retsidiivsematele isikutele, kes vabanevad praegu vanglast tähtaegselt, tuleb nende puhul kaaluda karistusjärgse käitumiskontrolli laiendamist ja tõhusamat rakendamist.

Harku vangla territooriumi kasutamisest loobumine loob võimaluse rajada tööstushoone Tartu vanglasse. Suurendada tuleb riigi rolli AS Eesti Vanglatööstus tegevuse suunamisel taasühiskonnastamise eesmärkidest lähtuvalt. Kaaluda tuleb Vanglatööstuse juriidilist ümberkujundamist, kuna tema tegevuse eesmärk ei ole kasumi saamine.

Arvestades kinnipeetavatele üldarvu langust, tõuseb ka täiskoormusega hõivetegevuses osalevate kinnipeetavate suhtarv. Täiskoormusel hõivatuks loetakse kinnipeetav, kes õpib üld- või kutsehariduses, riigikeele õppes või töötab koormusega vähemalt 20 tundi nädalas.

Kriminaalhoolduse puhul on probleemiks liigne keskendumine kriminaalhooldusala riskidele ning liiga vähene tähelepanu vajadustele ning isiku tugevustele. Kriminaalhooldusametnikel pole ühtset erialast väljaõpet ega koolitusprogrammi, mis võimaldaks ka erineva haridusliku taustaga inimestel klienditööd samavõrd tulemuslikult teha. Kriminaalhoolduses ning vanglas pakutavate sotsiaalprogrammide tulemuslikkuse mõõtmise vahendid puuduvad ning nende tulemuslikkust pole viimastel aastatel Eestis ka usaldusväärsete meetoditega uuritud. Probleemiks on ka mittepiisavad ressursid (pakutav ravikohtade arv) alternatiivkaristuste kohaldamiseks väljaspool kriminaaljustiitsüsteemi (nt narkoravi, seksuaalkurjategijate ravi) ning jätkuvad sõltuvusprobleemid, millest tulenevalt tõuseb või jääb kõrgele tasemele ka korduvkuritegevus.

Korduvkuritegevuse vähendamiseks tuleb riigil sihikindlamalt ellu viia ruumilist eripreventsiooni. Selleks tuleb kaaluda senisest enam KarS § 54 alusel välismaalase lisakaristusena väljasaatmist, sealjuures tagades EIK kohtupraktikas kokku lepitud kriteeriumite järgimine. Nende välismaalaste osas, kellele lisakaristusena ei ole väljasaatmist kohaldatud, tuleb vangistuse kandmise jooksul tagada infovahetus vanglate ja Siseministeriumi vahel, otsustamaks isiku elamisloa tühistamine vastavate aluste olemasolul; samuti tuleb kiirendada välismaalaste üleandmist vangistuse kandmiseks koduriiki. Lisaks tuleks leida võimalused välismaalastest kurjategijate motiveerimiseks riigist lahkumiseks ja koduriiki naasmiseks – vajadusel algatades vastavad seadusemuudatused.

### Meede 2.1.3. Vajadustele vastav karistuse täideviimise süsteem

Meetme eesmärk on saavutada olukord, kus vangistuse tingimused oleks tänapäevastele nõuetele vastavad ning kus vanglakohtade arv vastaks karistuspoliitika ja -praktika vajadustele. Avavangla kohtade arv peab kasvama 25 protsendini vanglakohtade arvust, samal ajal peab kinnises vanglas kohtade arv vähenema, et suurem arv kinnipeetavaid elaks vanglas üksinda kambris. Vanglas töötavate inimeste arv peab olema piisav ning professionaalsed oskused piisavad selleks, et vangla töötajaskond oleks peamiseks kinnipeetava mõjutajaks ning sotsialiseerijaks (mitte kaaskinnipeetavad). Kriminaalhoolduses on meetme eesmärk tagada piisav kriminaalhooldusametnike arv, sooline tasakaal ning professionaalsete oskuste tase, mis võimaldaks töös hooldusalaustega saavutada sisulisi eesmärke.

Meetme saavutamist mõõdetakse järgmiste mõõdikutega:

Aasta	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Alavaldkond/ Programm</b>	<b>KRIMINAALPOLIITIKA</b>							
<b>Meede</b>	<b>Vajadustele vastav karistuse täideviimise süsteem</b>							
Avavangla kohtade arv	215	215	251	Vähemalt 251	Vähemalt 251	Vähemalt 251	Vähemalt 251	Vähemalt 347
Erialase kvalifikatsiooniga töötajate osakaal vanglas	61%	68%	75%	Vähemalt 74%	Vähemalt 76%	Vähemalt 76%	Vähemalt 76%	Vähemalt 78%

Justiitsministeeriumi valitsemisala peamised planeeritud tegevused aastateks 2017-2020:

- vanglate iga-aastased tulemuseesmärgid seostatakse Justiitsministeeriumi valitsemisala arengukava eesmärkidega;
- vanglate kaasajastamine ning nõuetele vastavate tingimuste tagamine (kambripind, uus Tallinna vangla);
- Tallinnas avavangla kohtade arvu kasv.
- vabast ühiskonnast võõrandumise vältimiseks tuleb vanglateskkonnas luua kinnipeetavatele elutingimused, mis eristuvad tavapärasest elukeskkonnast nii vähe, kui vanglateskkond paratamatult nõuab – selle jaoks katsetada ja hinnata nn isemajandava üksuse tööd kinnises vanglas (motiveeritud ja hõivatud kinnipeetav vastutab koos teiste sama üksuse kinnipeetavatega üksuses toidu valmistamise, koristamise jm igapäevase olme eest);
- piisava ametnikkonna tagamine tööks kinnipeetavate ja kriminaalhooldusametnikega (algtase 3,5 kinnipeetavat vanglaametniku kohta, 28 kriminaalhooldusalust ametniku kohta);
- professionaalse vanglaametnikkonna tagamine (koolitus, palk jne);
- professionaalse kriminaalhooldajaskonna tagamine (palk, koolitus ja soolist tasakaalu edendavate erimeetmete rakendamine);
- kriminaalhooldajatele erialase koolitusprogrammi loomine ning rakendamine lähtuvalt kaasaegsest akadeemilisest teadmisesest;
- vanglameditsiini teenuste puhul tsiivilmeditsiiniga samaväärne kättesaadavuse ja tähtaegade tagamine;
- radikaliseerumise ennetamine ja terroristlike ühendustega seotud isikute kinnipidamiseks valmistumine Eesti vanglates;
- vanglate infosüsteemide ja registrite kaasajastamine.

## **Olukorra analüüs**

Vangide arv Eestis on langenud mõne aasta taguselt 3100 vangilt 2015. aasta lõpuks ligi 2800ni, mis teeb 213 vangi 100 000 elaniku kohta. Hoolimata viimaste aastate kinnipeetavate suhtarvu vähenemisest, on see siiani ligi kaks korda kõrgem, kui keskmine vangide suhtarv Euroopa Liidu riikides. Kinnipeetavate liiga kõrge arv, kinnipidamistingimused 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, samuti ei võimalda olemasolev avavangla kohtade arv seda vangistuse vormi enamike vabanenute puhul kasutada – samas on teada, et esimesed vabanemisjärgsed kuud on kriitilised õiguskuuleka elu alustamise või jätkumise osas. Peamised probleemid vabaduses puudutavad võlgasid, eluaseme puudumist, toetavate suhete puudust, töö leidmist, sõltuvusprobleeme ning mittepiisavaid sotsiaalseid ja elulisi oskusi. Vangistuses viibivaid vange iseloomustab kõrge terviseriskide tase, nende hulgas on mitmete haiguste (HIV, C-hepatiit, psüühikahäired) levik oluliselt kõrgem võrreldes tavanäitajatega.

Eesti on ehitanud kaks uut vanglat - Jõhvi ja Tartusse - ning nelja aasta perspektiivis valmib ka uus Tallinna Vangla. Tallinna vangla kiire valmimine on väga oluline, kuna Tallinna Vangla uute hoonete valmimise edasilükkumine tooks kaasa vangistustingimuste halvenemise ning ülerahvastatusest ja halbadest elutingimustest tulenevate kahjuhüvitusnõuete kasvu.

Probleemne on olukord ka avavangla kohtade ja vanglas pakutavate töötamisvõimaluste osas. Avavangla kohti on puudu eelkõige Tallinnas ning Lääne-Eestis.

Vanglasüsteem on edukalt tegelenud korrupsiooni vähendamisega, kinnipeetavate ja vanglatöötajate füüsilise turvalisuse tagamisega, sealhulgas vägivalda vähendamisega ning järelevalve ja kinnipeetavate ühiskonnast eraldamise funktsiooni täitmisega. Järgmiste aastate tegevused peavad keskenduma kinnipeetavate ja kriminaalhooldusaluste taasühiskonnastamise toetamisele. Selle jaoks on oluline piisava arvu motiveeritud ning professionaalse ametnikkonna olemasolu. Lisaks vanglaametnike õppele vajab senisest suuremat tähelepanu ka kriminaalhooldusametnike erialane koolitamine.

2016.a alguse seisuga on vanglas vahi all esimesed kohtu alla antud vangid, keda süüdistatakse terrorismiga seotud kuritegudes, mis toob kaasa täiendava valmisoleku vajaduse selliste isikute erikohtlemiseks. Samuti on oluline kinnipeetavate radikaliseerumise ennetamine vanglates.

Lähtuvalt laiapindsest riigikaitse käsitlusest peavad riigi kaitsmiseks valmistuma mitte ainult Kaitsevägi, vaid kogu ühiskond, kõik riigiasutused, sealhulgas vanglateenistus. Ida-Virumaa tegevuskava kohaselt tuleb aastaks 2020 arendada Viru vanglal välja võimekus politseile ametiabi andmiseks, mis aitab suurendada esmast reageerimisvõimekust sisejulgeolekuliste probleemide ilmnemisel. Väga oluline on õigeaegne reaktsioon sündmustele, mille eelduseks on kriitilise arvu ametnike olemasolu, nende kohane väljaõpe ning sobilik varustus ja relvastus.

## **Alaeesmärk 2.2. Kvaliteetne, põhiõigusi austav, erivajadusi arvesse võttev ning teisest ohvrustumist vältiv kriminaaljustiitsüsteem**

Alaeesmärgi saavutamist mõõdetakse järgmiste mõõdikutega:

Aasta	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Alavaldkond/ Programm</b>	<b>KRIMINAALPOLIITIKA</b>							
<b>Alaeesmärk</b>	<b>Kvaliteetne, põhiõigusi austav, erivajadusi arvesse võttev ning teisest ohvrustumist vältiv kriminaaljustiitsüsteem</b>							
Kohtueelse menetluse pikkus kriminaalasjades kahtlustatava jaoks	6,1 kuud	6,0 kuud	5,9 kuud	Kuni 5,5 kuud	Kuni 5,5 kuud	Kuni 5,5 kuud	Kuni 5 kuud	Kuni 5 kuud
Kohtueelse menetluse pikkus kriminaalasjades kannatanu jaoks	NA	6 kuud	9,8 kuud	Vähem kui 6 kuud	Vähem kui 6 kuud	Vähem kui 6 kuud	Vähem kui 6 kuud	Vähem kui 6 kuud
Vahistatute arv	684	713	699	Vähem kui 650	Vähem kui 650	Vähem kui 600	Vähem kui 600	Vähem kui 550

### **Meede 2.2.1. Kvaliteetne ning põhiõigusi tagav süüteomenetlus**

Kriminaalmenetluses peab nii õiguslik regulatsioon kui praktiline korraldus tagama selle, et isikute põhiõigused (nii kahtlustatavate, kannatanute kui kolmandate isikute) oleks kaitstud ning menetlus oleks sealjuures kiire ja tõhus.

Meetme saavutamist mõõdetakse järgmiste mõõdikutega:

Aasta	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Alavaldkond/ Programm</b>	<b>KRIMINAALPOLIITIKA</b>							
<b>Meede</b>	<b>Kvaliteetne ning põhiõigusi tagav süüteomenetlus</b>							
Prokuröride vabastamine tehnilistest ülesannetest - konsultantide palkamine	NA	14	15	23	28	34	39	39
Prokuratuuris lahendust ootavate asjade arvu vähendamine	4106	3932	2887	Alla 2800	Alla 2700	Alla 2500	Alla 2300	Alla 2000
Prioriteetsete kuritegude ekspertiiside järjekorrad	NA	NA	NA	Järjekorrad ei kasva	Järjekorrad lühenevad	Järjekorrad lühenevad	Järjekorrad ei kasva	järjekorrad ei kasva

Justiitsministeeriumi valitsemisala peamised planeeritud tegevused aastateks 2017-2020:

- Prokuratuuri personalireformi jätkamine (konsultantide palkamine), eeldab lisarahastust;
- kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) revisjoni läbiviimine;
- ekspertiiside regulatsiooni kaasajastamine;
- uue kriminaalmenetlusregistri loomine;
- karistusregistri andmekvaliteedi parandamine, vajab lisarahastust;
- kohtuekspertiisi infosüsteemide kaasajastamine (LIMS, AFIS), eeldab lisarahastust.

### Olukorra analüüs

Üha enam pööratakse kriminaalmenetluses tähelepanu isikute põhiõiguse tagamisele ja kiirele ning kvaliteetsele menetlusele. 2016. aastal jõustuvad enim põhiõigusi riivavate toimingute – vahistamise ja läbiotsimise – regulatsiooni muudatused, mille edukaks rakendamiseks tuleb tagada ka ressursid. 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.

Kriminaalmenetlusõigus ja selle rakendamisel kasutatavad infosüsteemid on alates Eesti taasiseseisvumisest läbinud küll põhjaliku uuenduse, kuid jätkuvalt on valdkondi, mis vajavad revideerimist ning kooskõlla viimist nii kaasaegsete praktiliste vajaduste kui EL õigusega. Reguleerimist ja tagamist vajab muuhulgas kriminaalmenetluse digitaalne külg, sh nii digitaalsete tõendite kogumine kui ka elektroonilisele kriminaaltoimikule üleminek. KrMS revisjoni läbiviimisel tuleb silmas pidada nii vajadust kasutada kriminaalmenetluse ressursse alalhoidlikult kui ka tagada menetlusest puudutatud isikute põhiõigusi. Prokuratuuri infosüsteemi

planeerimisel ja arendamisel tuleb silmas pidada, et see ühilduks Siseministeeriumi haldusala infosüsteemidega ning kaasata tuleb ka muud uurimisasutused.

Eesti Kohtuekspertiisi Instituudi töös avaldab ressursside nappus negatiivset mõju ekspertiiside valmimisaegadele. Eraldi probleemiks on ressursid kohtuarstlike ekspertiiside osas, vahistamise menetlusreeglite kitsendamine toob kaasa surve tähtaegadele. Arvestades kuritegevuse trende, vajab jätkuvalt arendamist küberekspertiisindus ning kaasajastamist kohtuekspertiisindust puudutav regulatsioon. Kuna kohtuekspertiisinduses kasutatavad seadmed ja tehnika, mis on paljuski soetatud välisrahastuse toel, on amortiseerumas, tuleb leida jätkusuutlik rahastusmudel investeringute tagamiseks.

Prokuratuur on oma ressursside jätkuva puudulikkuse ja sellest tingitud täitmata ametikohtade hulga tõttu muutunud kriminaalmenetlusahela pudelikaelaks. Endiselt ei ole jõutud täita eesmärki, et prokuröride palgad oleksid võrreldavad sama taseme kohtunike palkadega, tagamaks prokuröride menetluslik sõltumatus ning konkurentsivõimeline palk avalikus teenistuses töötavate sama taseme juristidega. Pikemas perspektiivis tuleb kaaluda prokuröride palkade reguleerimist määruse asemel seadusega – nt kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduses. Samaaegselt võimaldaks see muuhulgas üle vaadata ka prokuröride eripensionite süsteemi, mis vähendaks tulevikus märgatavalt koormust riigieelarvele.

Jätkata tuleb prokuratuuri personalireformiga - prokuröride tehnilisematest ülesannetest vabastamine ja konsultantide palkamine võimaldab lühendada menetlusaegu ning suurendada eeluurimise tulemuslikkust.

Prokuratuuri, ekspertiisiasutuse ja politsei piisavate ressursside tagamine on kriitilise tähtsusega, kuna eelnimetatud asutuste mittepiisav tulemuslikkus ei võimalda seatud menetluskiiruse ja – kvaliteedi eesmärke täita ning ohustab põhiõiguste kohast järgimist kriminaalmenetluses.

Elanike piiriülese liikumise suurenemine on kaasa toonud rahvusvahelises justiitskoostöös menetletavate asjade arvu suurenemise, s.h tsiviilmenetluses (nt elatismenetlused, lapseröövid). See seab omakorda surve alla tähtaegade järgimise ning kiire menetluse.

## Meede 2.2.2 Erikohtlemise tagamine ning teisese ohvrustumise vältimine

Meetme eesmärk on tagada menetlusosaliste kohtlemine vastavalt nende erivajadustele, eriti oluline on see süstemaatilise vägivalda ohvrite, laste, psüühiliste erivajadustega inimeste puhul. Menetluse raames tuleb vältida uute kannatuste põhjustamist, menetlejate teadlikkus erivajadustest peab olema kõrgem.

Meetme saavutamist mõõdetakse järgmiste mõõdikutega:

Aasta	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Alavaldkond/ Programm</b>	<b>KRIMINAALPOLIITIKA</b>							
<b>Meede</b>	<b>Erikohtlemise tagamine ning teisese ohvrustumise vältimine</b>							
Haavatavate sihtgruppide, sh laste, erikohtlemise koolitusprogrammi läbinud prokuröride, kohtunike, kriminaalhooldusametnike arv	Pole alustatud	Pole alustatud	Pole alustatud	Vähemalt 30	Vähemalt 30	Vähemalt 30	Vähemalt 30	Vähemalt 30

Alaealise kahtlustatavaga kriminaalasja kohtueelse menetluse pikkus	2,8 kuud	2,8 kuud	3,0	Vähem kui 2,5 kuud	Vähem kui 2 kuud	Vähem kui 2 kuud	Vähem kui 2 kuud	Vähem kui 2 kuud
Alaealise kannatanuga kriminaalasja kohtueelse menetluse pikkus	4,2 kuud	4,6 kuud	Selgub	Vähem kui 4 kuud	Vähem kui 3,5 kuud	Vähem kui 3,5 kuud	Vähem kui 3,5 kuud	Vähem kui 3,5 kuud

Justiitsministeeriumi valitsemisala peamised planeeritud tegevused aastateks 2017-2020:

- ohvrite direktiivi rakendamine, sh individuaalse hindamissüsteemi rakendamine, kannatanute õiguste laiendamine, tugiisikute kaasamine, menetlejate koolitamine teisese ohvrustamise vältimiseks jms - vajalik lisarahastus;
- uuringute teostamine ohvrite arvu, olukorra ning vajaduste kindlakstegemiseks;
- restoratiivõiguse meetodite kasutamine kannatanu huvides;
- esmatasandi õigusnõustamise teenuse tagamine kannatanutele;
- tasuta õigusabi võimaluse loomine alaealistele kannatanutele vägivallakuritegude menetlustes;
- kannatanu kaitsemeetmete kasutamise suurendamine;
- alaealiste erikohtlemise tagamine menetluses ning peale menetlust (kriminaalhooldus, ohvriabi);
- alaealiste õiguserikkujate kohtlemise süsteemi reform.

### Olukorra analüüs

Kuriteo toime pannud alaealiste puhul on olnud probleemiks vangistuse liigne kasutamine ning noore elukeskkonnas pakutavate tulemuslike karistusalternatiivide puudumine. Noorte puhul kasutatavad programmid ning töömeetodid pole tõendatud mõjuga, liiga vähe on pööratud tähelepanu noore elukeskkonnale ning teguritele, mis hoiavad kriminaalset käitumist alal. Individuaaltöö kõrval pole piisavalt kasutatud võrgustikutöö meetodeid. Noorte õigusrikkujatega töötavate ametnike puhul on probleemiks ka kohatine spetsialiseerumise puudumine ning erikohtlemist toetavate spetsiifiliste erialateadmiste puudus.

Alaealisena kuriteo toime pannud isikute retsidiivsuse vähendamiseks ning noorte kinnistesse asutustesse jõudmise vältimiseks hakati 2015. aastast Eestis rakendama seni kõige ulatuslikumat ja kallimat tõenduspõhist multidimensionaalse pereteraapia (MDFT) ennetusprogrammi. Samuti valmisid 2015. aasta sügiseks erikoolide uute tingimustega hooned Tapal ning Kaagveres, mis võimaldab samuti vähendada alaealiste hoidmist vanglateskkonnas.

Alaealiste toimepandud õiguserikkumistele reageerimine vajab ülevaatamist nii õiguslikust kui praktilisest küljest. Suurendada tuleb süütegusid toime pannud laste endi vastutust toime pandud tegude ja kahju heastamise eest. Seda saab teha, suurendades taastava õiguse meetmete laiemalt kasutusele võtmist ning vähendades trahvide jms alaealisele ebaefektiivsete karistuste osakaalu.

### 3. Õigusemõistmine ja õiguskaitse

Õigusemõistmise ja õiguskaitsse valdkonna eesmärk on tagada korra kohane õigusemõistmine mõistliku aja jooksul ning õigusteenuse ning õigusteabe kättesaadavus.

#### Meede 3.1. Korra kohane õigusemõistmine mõistliku aja jooksul

Eesmärk on tulemusjuhtimise abil lühendada kvaliteeti kaotamata menetlusaegu kõigis menetlusliikides.

Meetme eesmärgi saavutamist mõõdetakse järgmiste mõõdikutega:

Aasta	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Alavaldkond/ Programm	ÕIGUSEMÕISTMINE JA ÕIGUSKAITSE								
Meede	Korra kohane õigusemõistmine mõistliku aja jooksul								
Tõhusam õigusemõistmine kohtumenetluses (Jõudlus ning menetluse kestvus)	Harju Maakohus - Tsiviilasjades 168 päeva, kriminaalasjade üldmenetluses 330 päeva, väärteoasjades 62 päeva; Haldusajades keskmiselt 157 päeva. Harju Maakohtu tsiviilasjades - 160 päeva, kriminaalasjade üldmenetluses 178 päeva, väärteomenetluses 48 päeva.	Harju Maakohus: jõudlus tsiviilasjades 99,5%, kriminaalasjades 99,6%, väärteoasjades 97,9%. Üle 365 päeva kestnud menetluste osakaal tsiviilasjades 10% ja kriminaalasjades 2%. Tartu Maakohus: jõudlus tsiviilasjades 101,3%, kriminaalasjades 99,5%, väärteoasjades 91,5%. Üle 365 päeva kestnud menetluste osakaal tsiviilasjades 13,1% ja kriminaalasjades 13,5%. Tartu halduskohtu jõudlus 90,4% ja üle 365 päeva kestnud menetluste osakaal halduskohtumenetluses 3%.	Esimese astme kohtud kokku: jõudlus tsiviilasjades 101,5%, kriminaalasjades 98,5%, väärteoasjades 93%. Üle 365 päeva kestnud menetluste osakaal tsiviilasjades 12,4% ja kriminaalasjades 6,6%. Halduskohtud kokku: jõudlus üle 365 päeva kestnud halduskohtumenetluste osakaal on 14,3%. Teise astme kohtud kokku: jõudlus tsiviilasjades 100%, kriminaalasjades 99,1%, väärteoasjades 100,5% ja haldusajades 95,3%. Üle 365 päeva kestnud menetluste osakaal tsiviilasjades 1,4%, kriminaalasjades 0% ja haldusajades 3,5%.	Kõigis kohtutes ning menetlusliikides on kohtuasjade lahendamise jõudlus positiivne, mitte üheski maakohtus, halduskohtus ega teises kohtuastme apellatsioonmenetlused ei kesta reeglina kauem kui 365 päeva.	Kõigis kohtutes ning menetlusliikides on kohtuasjade lahendamise jõudlus positiivne, mitte üheski maakohtus, halduskohtus ega teises kohtuastme apellatsioonmenetlused ei kesta reeglina kauem kui 365 päeva.	Kõigis kohtutes ning menetlusliikides on kohtuasjade lahendamise jõudlus positiivne, mitte üheski maakohtus, halduskohtus ega teises kohtuastme apellatsioonmenetlused ei kesta reeglina kauem kui 365 päeva.	Kõigis kohtutes ning menetlusliikides on kohtuasjade lahendamise jõudlus positiivne, mitte üheski maakohtus, halduskohtus ega teises kohtuastme apellatsioonmenetlused ei kesta reeglina kauem kui 365 päeva.	Kõigis kohtutes ning menetlusliikides on kohtuasjade lahendamise jõudlus positiivne, mitte üheski maakohtus, halduskohtus ega teises kohtuastme apellatsioonmenetlused ei kesta reeglina kauem kui 365 päeva.	Kõigis kohtutes ning menetlusliikides on kohtuasjade lahendamise jõudlus positiivne, mitte üheski maakohtus, halduskohtus ega teises kohtuastme apellatsioonmenetlused ei kesta reeglina kauem kui 365 päeva.



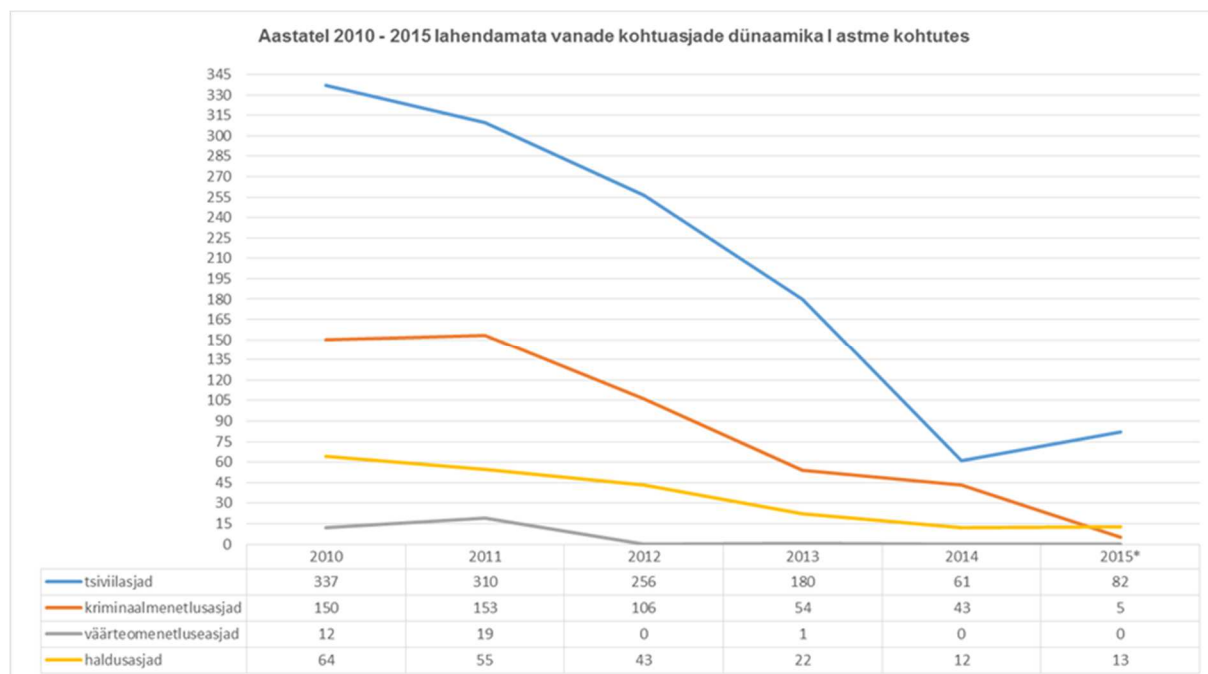
Tõhusam õigusemõistmine maksekäsu kiirmenetluses	90 päeva	73 päeva	64 päeva	alla 100 päeva	alla 100 päeva	alla 100 päeva	alla 100 päeva	

Justiitsministeeriumi valitsemisala peamised planeeritud tegevused aastateks 2017-2020:

- õigusemõistmise tõhustamise projekti jätkamine kõigis I ja II astme kohtutes;
- riigireformi elluviimine kohtusüsteemis ressursikasutuse tõhustamiseks;
- kohtunike põlvkonn vahetus ja kohtujuristi institutsiooni edasiarendus;
- paberivabale menetlusele ülemineku projekt;
- Harju Maakohtu kohtuhoone turvalisuse tõstmine.

### Olukorra analüüs

Lahendamata väga vanade ehk üle 3 aasta (alates 2015. aastast üle 2 aasta) menetluses olnud kohtuasjade jäägi dünaamika muutus aastatel 2010-2015:



Märkus: 2015\* - 2010 - 2014 on kajastatud üle kolme aasta menetluses olnud lahendamata vanade asjade arv. Justiitsministri 11.12.2014.a käskkirja nr 141 alusel loetakse lahendamata vanadeks kohtuasjadeks niisuguseid kohtuasju, milles aruandeaasta alguseks on menetlus maa- või halduskohtus kestnud vähemalt 2 aastat;

**Kvaliteetne õigusemõistmine mõistliku ajaga:** Tõhusama õigusemõistmise projekti kaasati 2015. aastaks kõik I ja II astme kohtud. Harju Maakohtus, kus projekti alustati pilootkohtuna 2013. aastal, on tehtud muudatuste abil saavutatud püstitatud eesmärgid – menetlusajad on lühenenud kvaliteeti kaotamata ja on tõestatud, et tulemusjuhtimine kohtusüsteemis toimib. Harju Maakohtu eeskujul on kõik I ja II astme kohtud seadnud endale eesmärgiks saavutada 2019. aasta lõpuks üldistatuna järgmised tulemused:

- kohtuasjade lahendamise jõudlus ei ole kalendriaasta kokkuvõttes negatiivne;
- kohtuasja lahendamise aeg ei ületa 365 päeva, väärteoasjas ja lihtmenetluses kriminaalasjas 150 päeva. Arvestuslik keskmine menetlusaeg tsiviil- ja haldusasjades on 175 päeva ja kriminaalasjade üldmenetlustes 225 päeva.

- eesmärkide saavutamine ei toimu õigusemõistmise mõistliku kvaliteedi arvelt, vaid kohtujuhtimise ja kohtukorralduslike ning menetlusjuhtimise ja menetlusohjamise kompetentside arendamise ja parema rakendamise kaudu.

Kohtusüsteemi ressursikasutuse tõhustamine: Analüüsimise õigusemõistmise mõistliku kättesaadavuse tagamiseks vajalikku kohtumajade arvu ja paiknemist, arvestades infrastruktuuri arengut ja toimuvaid demograafilisi muutusi. Vastavalt analüüsi tulemustele vähendame kohtumajade arvu ning viime süsteemis töötavate kohtunike ja muude kohtuteenistujate arvu optimaalsele tasemele. Samuti ühendame väiksemad kohtuasutused optimaalse suurusega organisatsioonideks. Konsolideerime õigusemõistmist toetavad tegevused kompetentsikeskustesse, mis hakkavad pakkuma kõikidele kohtutele kohtumenetlusega kaasnevat tuge, näiteks jõustamist, andmesisestamist infosüsteemidesse ja kohtudokumentide kätte toimetamist. Asendame istungite tehnilise tekstilise protokollimise istungite salvestamisega.

Paberivabale kohtumenetlusele üleminek: 2014. aasta alguses alustati paberivabale kohtumenetlusele ülemineku projektiga, mille esimese etapina valmis 2015. aasta lõpuks digitaalse kohtutoimiku pilootrakendus, mis võimaldab menetlusosalistel ja kohtul tutvuda ning töötada elektroonilise kohtutoimikuga. 2016. aastal alustatakse piloteerimisega esmalt kohtusüsteemis ning seejärel avaliku e-toimiku vahendusel ka menetlusosaliste hulgas. Selle projektiga seotud arengueesmärgiks on kaotada hiljemalt 2019. aasta lõpuks tsiviil- ja halduskohtumenetluses õiguslikku tähendust omav pabertoimik.

Kohtunike põlvkonnavahtuse teostamine: Kohtusüsteemi on ees ootamas arvestatav põlvkonnavahtetus, kuna lähiaastatel on ligikaudu neljandikul kohtunikest õigus jääda väljateenitud pensionile või vanaduspensionile. See tähendab, et kohtusüsteemile püstitatud eesmärkide täitmise jätkamiseks tuleb vabanevad kohtunikukohad täita uute kohtunikega. Sellest tulenevalt tuleb jätkata kohtujuristide institutsiooni arendamist viisil, et vabanevad kohtunikukohad oleks võimalik täita kvalifitseeritud kohtujuristidega. Kohtujuristide arendamisel ja koolitamisel peab lähtuma eesmärgist, et nad oleksid valmis edukalt kandideerima vabanevatele kohtunikukohtadele.

Õigusemõistmise alarahastamise lõpetamine: Kohtusüsteem (va kohtunikud ja kohtujuristid) on avaliku sektori 2015. aasta palgauuringu järgi jätkuvalt kõige alarahastatum õiguskaitseasutus. Alarahastatust süvendab asjaolu, et kohtu personali- ja majandamisvahendite arvelt kaetakse seaduste kohaselt hüvitamisele kuuluvaid kolmandate isikute kulusid, näiteks tunnistajate istungil osalemise kulud ja pankrotihaldurite kulud. Võrreldes 2009. aastaga on nimetatud kulu suurenenud 2,85 korda.

Kohtute kuludele avaldab survet ka iga-aastaselt suurenev postikulu. Kuigi menetluskulude elektroonilise kätte toimetamise hoogustumise läbi on vähenenud posti teel kätte toimetatavate menetluskulude arv, on postiteenuse hinnatõusu tõttu postikulu viimastel aastatel oluliselt suurenenud.

Kohtute alarahastamise tõttu tuleb kohtute eelarve reservist igal aastal rohkem eelarvevahendeid planeerida kolmandate isikute kulude ning postikulude kasvust tingitud puudujäägi katmiseks. Alates 2017. aastast ei ole enam võimalik puudujääki kohtute eelarve reservist katta, kuna seni reservi moodustanud vabade kohtunike kohtade eelarve muutub arvestuspõhiseks. Puudujäägi katmiseks tuleb kas leida eelarvest lisavahendeid või minna ka seadusest tulenevate kohtukulude puhul arvestuspõhisele eelarvele.

### **Meede3.2. Kohtulike registrite arendamine**

Eesmärgiks on hästi toimivad kohtulikud registrid, vajadustele vastavad infosüsteemid ja ajakohastatud õigusloome.

Justiitsministeeriumi valitsemisala peamised planeeritud tegevused aastateks 2017-2019:

- kohtulike registrite organisatoorne arendamine saavutamaks hästi toimivad ja efektiivsed registrid;
- kohtulike registrite regionaalpoliitilised muudatused vastavalt Vabariigi Valitsuse protokollilisele otsusele 09.09.2014;
- kohtulike registrite infosüsteemiline arendamine, sh vajaminevate arenduste tegemine võimaldamaks mitteresidentidel digitaalse isikutunnistusega registritele juurdepääsu lihtsustamiseks nende asjaajamist kohtulikes registrites (e-residentsuse projekt).

### **Olukorra analüüs**

Registrite organisatoorne optimeerimine: Perioodil 2017-2019 on eesmärgiks vähendada kohtulike registrite pidamisega seotud kulusid ning suunata kokkuvõid registrite personali arendamisele. Kuna nii kohtunikuabide kui ka muude registritöötajate palk jääb oluliselt alla nii avaliku sektori kui ka muu turu võrreldavate ametikohtade palgatasemele, on eesmärgiks tõsta registrites ametis olevate teenistujate palgataset. Registre pidamisega kaasnevate kulude vähendamiseks ning personali palgataseme tõstmise võimaldamiseks on alustatud kohtulike registrite organisatoorse optimeerimisega. Esimeseks eesmärgiks oli minna üle täisdigitaalsele registripidamisele, sh teha vajalikud registre infosüsteemi arendused ja lõpetada kõikide paberil olemasolevate registrikaartide ja pabertoimikute digitaliseerimisega. Teiseks eesmärgiks oli vähendada ametikohtade arvu registre organisatsioonis kuni 70-80 ametikoha võrra. Kolmandaks eesmärgiks oli asendada Tallinnas Pärnu mnt 142 Tondi ärimajas asuv kallis üüripind oluliselt väiksema ja odavama üüripinnaga. Nimetatud kolm eesmärki on 2015. a lõpuga saavutatud, digitaliseeritud on kõik paberil olevad registrikaardid ja toimikud, alates 2016. aastast jätkas registre organisatsioon senisest 70 võrra väiksema koosseisuga ning Tallinnas on asendatud kallis üüripind odavamaga, mis vastab optimeeritud koosseisu vajadustele. Perioodil 2016-2019 jätkatakse registre töö tõhustamisega. Eesisevad tööd hõlmavad endas nii infosüsteemilisi võimalusi tööprotsesside tõhustamiseks kui ka organisatoorseid muudatusi, näiteks registre väljatrükkide ja toimikuga tutvumise korra võimalikud muudatused.

Registrite regionaalpoliitiline ümberpaigutamine: vastavalt Vabariigi Valitsuse kabinetiistungi 09.09.2014. a protokollilisele otsusele viiakse registrid 2019. a lõpuks Tallinnast ja Tartust välja väiksematesse regionaal keskustesse. Juba alates 2016. aastast jätkavad senised ametnikud tööd osaliselt kaugtöö korras ja osaliselt väiksemates kontorites väljaspool Tallinna ja Tartut. Regionaalpoliitiline ümberpaigutamine ei hõlma hetkel kantselei töötajaid, kes endiselt peavad olemasolevates kantseleides vastuvõttu võimaldama.

### **Meede 3.3. Õigusteenuste kättesaadavuse tagamine**

Meetme eesmärgiks on kodanike põhiõiguste realiseerimise tagamiseks luua mõistlik juurdepääs kvaliteetsele õigusabile ja teenusele.

Meetme eesmärgi saavutamist mõõdetakse järgmiste mõõdikutega:

Aasta	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Alavaldkond/Programm</b>	<b>ÕIGUSEMÕISTMINE JA ÕIGUSKAITSE</b>						
<b>Meede</b>	<b>Õigusteenuste kättesaadavuse tagamine</b>						
Ametis olevate vandetõlkide arv	34	47	60	65	70	75	80

Riigi õigusabi osutama hakkavad uued advokaadid					20	30	40
Riigi õigusabi määramiste arv	16110	15650	15200	14550	14000	13500	13000
Esmatasandi õigusnõu saanud inimeste arv	3552	4366	4700	5200	9000	15000	22000
Eesti Advokatuuri loodud õigusabikeskus esmatasandi õigusnõustamise ja riigi õigusabi osutamiseks					1	Töötab vähemalt 1 keskus	Töötab vähemalt 1 keskus
Eesti- ja venekeelse Jurist Aitab portaali külastamiste arv		323000	330000	350000	380000	410000	440000
Täitemenetluse keskmine menetlusaeg avalik-õiguslikes nõuetes	722		690	620	540	460	360
Täitemenetluse keskmine menetlusaeg era-õiguslikes nõuetes	1644		1520	1390	1250	1050	820

Justiitsministeeriumi valitsemisala peamised planeeritud tegevused aastateks 2017-2020:

- vandetõlgi teenuse arendamine;
- notari teenuse arendamine;
- täitemenetluse efektiivsuse ja tulemuslikkuse tõstmine;
- riigi õigusabi kvaliteedi tõstmine, noorte advokaatide süsteemi kaasamine ja õigusnõustamise kättesaadavuse parandamine.

## Olukorra analüüs

Notariaadi tulemuslikkuse tõstmine: aastatel 2017-2020 anname notarite pädevusse notari toimingutega seotud registrikannete tegemise (abieluvararegistri osas). Siiani on kannete tegemine olnud kohtulike registrite ülesandeks. Eesmärgiks on muuta teenus tarbija jaoks kiiremaks, terviklikumaks ja mugavamaks ning vältida olukorda, kus inimene või ettevõtte peab sama toimingute tegemiseks pöörduma lisaks notarile veel registripidaja poole. Notar saab registrikande teha otse ja vahetult, kuna tegemist on usaldusväärse ja riigi poolt kontrollitud vaba õiguselukutse esindajaga. Notariaadi valdkonnas on üldiseks arengusuunaks formaalsuste vähendamine nii siseriiklikult kui Euroopa Liidus üldiselt.

Õigustõlke korraldus: 2015. aastal jõustus vandetõlgi seaduse muudatus, millega viiakse ametlike dokumentide tõlkimine tõlkesuunal eesti keelest võõrkeelde vandetõlkide ainupädevusse alates 2015. aastast ning tõlkesuunal võõrkeelest eesti keelde alates 2020. aastast. 2014. aastal tehti kokku 27 665 ametlikku tõlget, millest vandetõlgi juures 35% ja notarite juures 65%. Võib prognoosida, et 2020. aastaks tõuseb vandetõlgi juures tehtavate tõlgete arv vähemalt 2 korda. Muudatuse rakendamise toetamiseks on vaja korraldada kuni 2020. aastani vähemalt kolm vandetõlgi eksamit igal aastal ning vajadusel koolitada vandetõlgi kandidaate. Eksamite korraldamisel tuleb eelistada uusi võõrkeeli ning neid võõrkeeli, kus tegutsevate vandetõlkide arv on kõige väiksem või kus vajadus on kõige suurem. Ametlik tõlketeenus tagab kvaliteetsema õigusabi, ning vandetõlk, kes tagab avalike dokumentide ametlikke tõlkeid, võimaldab tagada õiguskindlust läbi avalike dokumentide tõlgete rahvusvahelise liikumise.

Täitesüsteemi arendamine: eesmärgiks on õigusloomeliste lahenduste väljatöötamine täitemenetluse efektiivsuse ja tulemuslikkuse ning samuti ameti jätkusuutlikkuse tagamiseks. Vajalik on analüüsida kohtutäiturite tasustamist tervikuna, so tasustamise süsteemi.

2014. aastal oli keskmine täitemenetluse menetlusaeg avalik-õiguslikes nõuetes 722 päeva ning eraõiguslikes nõuetes 1644 päeva. Eesti oli 2014. aastal Euroopa Liidus viimasel kohal täitemenetluse keskmise menetlusaja osas. Ülal märgitud muudatuste tulemusena peab keskmine menetlusaeg täitemenetluses lühenema 2020. aasta lõpuks vähemalt kaks korda.

Õigusabi kättesaadavus: Esmatasandi õigusnõustamine, riigi õigusabi andmise otsustamine ja riigi õigusabi osutaja määramine on täna killustatud. Esmatasandi õigusabi osutavad Justiitsministeeriumi konkursi võitnud mittetulundusühingud, riigi õigusabi määrab kohus, prokuratuur ja uurija ning advokaadi nimetab Eesti Advokatuur. Süsteem on kohmakas, ei soosi spetsialiseerumist ning riigi vahendite efektiivset kasutamist. Eestis on suur hulk inimesi, kelle sissetulek ei võimalda neil kvaliteetset õigusteenust hankida. Seega puudub olulisel osal elanikkonnast juurdepääs kvaliteetsele õigusteenusele. Probleemiks on ka noorte advokaatide vähene huvi riigi õigusabi teenuse osutamise vastu. Valdkond ei ole atraktiivne ning noorte advokaatide väljaõppeks oleks tarvis kogenud mentoreid. Praegu eristub Eesti süsteem teiste EL liikmesriikide omast selle poolest, et valdavalt ei ole osutatavatele riigi õigusabi liikidele piiranguid seatud. Riik kulutab märkimisväärse osa riigieelarvelisest eraldisest asjadele, mis oma sisult ei vajaks tingimata advokaadi abi. Näiteks moodustas riigi õigusabi eelarvest 2014. aastal isikutele, keda kahtlustati või süüdistati mootorsõiduki joores juhtimises, osutatav riigi õigusabi hinnanguliselt kuni 478 000 eurot. Riigi õigusabi osutamine sundravi juhtumite puhul ei ole isiku põhiõiguste tagamiseks tulemuslik, st õigusabi osutamine ei ole tihti sisuline, vaid piirdub pigem formaalse kontrolliga. On küsitav, kas nendes asjades riigi õigusabi määramine tänapäeval on eesmärgipärane ja vajalik. Halduskohtumenetluse ja tsiviilkohtumenetluse hagita asjade puhul kehtib uurimisprintsip. Seda liiki asjades on kohtuniku roll väga suur. Seega on küsitav, kas nendes asjades on ilmingimata vajalik advokaadi abi kohtumenetluses. Osa inimesi kuritarvitab täna süsteemi, esitades suurel hulgal riigi õigusabi taotlusi. Olukorda soosib asjaolu, et isikul ei ole rahalise omaosaluse kohustust. Täna on keeruline tagada vajalikku järelkasvu ja valdkonna jätkusuutlikkust. Advokaaturile tuleks anda õigus otsustada riigi õigusabi määramine teovõimelistele isikutele kaalutlusruumiga tsiviil-, haldus- ja kriminaalasjades ning panna advokaaturile mõistliku ajapiiranguga (nt kuni 30 min) esmatasandi õigusnõustamise kohustus. Advokaatuuril peaks olema võimalik luua regiooni, kus puudub piisav arv õigusabi osutamisest huvitatud advokaate või kus hanke korras ei õnnestu leida teenuse osutajaid, õigusabi osutamiseks piirkondlik keskus. Riigi õigusabi andmisele eelneks reeglina nõustamine ning tuleks kehtestada mingi sümboolne omaosalus (nt kuni 10 eurot). Lisaks tuleks anda advokaaturile üle Jurist Aitab portaali (nii eesti- kui ka venekeelne) haldamine. Advokaaturi teavitustöö ja portaali uute aktuaalsete temade lisamine peaksid tooma kaasa portaali külastatavuse tõusu, mis läbi kasvab inimeste õigusteadlikkust. Portaalist võiks kujuneda välja õigusabi vajavate inimeste kontaktpunkt, kustkohast esmast õigusabist teavet hankida. Piirata tuleks ühele isikule aastas tsiviil- ja haldusasjades osutatava riigi õigusabi mahtu nt 30 tunnile aastas, v.a advokaadi kohustusega asjad. Tagama peab õigusabi andmise ka keskmise sissetulekuga inimesele, pakkudes talle õigusabi turuhinnast soodsama hinnaga (nt 30 eurot h) ning kaasates isiku omaosalus. Tuleb kaaluda riigi õigusabi andmise piiramist haldusasjades ja tsiviilasjade hagita asjades, v.a eestkostesajad.

### **Meede 3.4. Õigusteabe kättesaadavus**

Eesmärk on tagada õigusteabe on integreeritult lihtne ja kiire ajakohases seisus kättesaadavus.

Meetme eesmärgi saavutamist mõõdetakse järgmiste mõõdikutega:

Aasta	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Alavaldkond/ Programm</b>	<b>ÕIGUSEMÕISTMINE JA ÕIGUSKAITSE</b>							
<b>Meede</b>	<b>Õigusteabe kättesaadavus</b>							
Ametlike Teadaannete kasutajate rahulolu			94,4 % kasutajatest rahul või pigem rahul	vähemalt 80% kasutajatest rahul või pigem rahul	vähemalt 90% kasutajatest rahul või pigem rahul	vähemalt 90% kasutajatest rahul või pigem rahul	vähemalt 90% kasutajatest rahul või pigem rahul	vähemalt 90% kasutajatest rahul või pigem rahul
Riigi Teataja kasutajate rahulolu	93,91% kasutajatest rahul või pigem rahul	96,94% kasutajatest rahul või pigem rahul	97,3% kasutajatest rahul või pigem rahul	vähemalt 90% kasutajatest rahul või pigem rahul	vähemalt 90% kasutajatest rahul või pigem rahul	vähemalt 90% kasutajatest rahul või pigem rahul	vähemalt 90% kasutajatest rahul või pigem rahul	vähemalt 90% kasutajatest rahul või pigem rahul

Justiitsministeeriumi valitsemisala peamised planeeritud tegevused aastateks 2017-2020:

- kohtuteabe sidumine Riigi Teatajas avaldatud aktidega, Euroopa Liidu standardi ECLI kohtuteabe avaandmetena kättesaadavaks tegemiseks kasutusele võetud;
- uue infosüsteemi võimaluste ärakasutamiseks on vajalik Ametlike Teadaannetega seotud regulatsiooni uuendamine ja vastava seaduseelnõu väljatöötamine, muuhulgas haldusmenetluse elektroonilise ja avaliku kättetoimetamise ning avalike ülesannete käigus loodavate teadaannete koondamiseks 2017. aastal Ametlikesse Teadaannetesse;
- Eesti seaduste järjepidev ja süsteemne tõlkimine inglise keelde Justiitsministeeriumi vastutusel rahvusvahelise konkurentsivõime ja ärikeskkonna läbipaistvuse huvides;
- justiitsvaldkonna tõlkide ühtse tõlkemälu kasutuselevõtmine;
- õigusteabe kättesaadavuse võimaluste tutvustamine erinevatele sihtrühmadele (vabad elukutsed, ühiskonna - ja kodanikuõiguse õpetajad, ajakirjanikud jm);
- seaduste tõlkimiseks ettenähtud vahendite koondamine Justiitsministeeriumi eelarvesse.

### Olukorra analüüs

Oleme seadnud endale eesmärgiks hoida aastatel 2016 kuni 2019 seni inglise keelde tõlgitud seadused ajakohases seisus ning soovime korraldada muudatuste tõlkimise, samuti tõlgete terviktekstide redaktsioonid avaldada ühe kuu jooksul muudatuse avaldamisest Riigi Teatajas. Selle sujuvaks korraldamiseks on mõistlik koondada erinevate ministeeriumite eelarves olevad õigusaktide tõlkimiseks ettenähtud vahendid Justiitsministeeriumi eelarvesse alates 2017. eelarveaastast.

Ühtse tõlkemälu kasutuselevõtmine: Hoolimata vandetõlkide poolt kõigi seaduste kiiresti ja hea kvaliteediga tõlkimisest, on välja tulnud terminite väärtõlkeid. See on põhjustatud eelkõige ühilduva tõlketarkvara, ühtse ja taaskasutamist võimaldava tõlkemälu puudumisest ning terminibaasi ESTERM puudulikkust täiendamisest. Adekvaatse õigusterminite baasi puudumine takistab Eesti osalemist Euroopa Liidu terminibaaside integratsiooniprojektides (näiteks Legivoc). Nende probleemide lahenduseks oleks hiljemalt 2019. aastaks ühtse tõlkemälu kasutuselevõtmine. Ühtse tõlkemälu tarkvara kasutuselevõtmisel tagatakse tõlgete parim

kvaliteet ning luuakse eeldused tõlgitud tekstide ja terminite kasutamiseks kõigi justiitsvaldkonna ning avaliku sektori tõlkide poolt.

Kohtulahendite andmebaasi sidumine Riigi Teatajaga: Õiguskorra selguse ja õigusteadlikkuse kasvatamiseks oleme seadnud eesmärgiks integreerida hiljemalt 2017. aastal Riigi Teataja ja kohtuinfosüsteemi KIS2 andmed, sh seome Riigikohtu lahendid asjaomaste seaduste sätetega. Samuti rakendatakse kohtulahenditele avaandmete nõuete rakendamiseks Euroopa Liidu standardit ECLI.

Uue Ametlike Teadaannete Infosüsteemi kasutusvõimaluste juurutamine: Ametlike Teadaannete Infosüsteemi kasutuselevõtmisega tuleb tagada võimalikult suur kasutajamugavus, automatiseeritus, andmete taaskasutamine ja parem isikuandmete kaitse. Samuti eesmärgipärane isiku teavitamine avalike ülesannete käigus antavatest teadaannetest, sh dokumentide isikutele kätte toimetamine. Uue infosüsteemi võimaluste ärakasutamiseks on vajalik Ametlike Teadaannetega seotud regulatsiooni uuendamine ja vastava seaduseelnõu väljatöötamine, muuhulgas haldusmenetluse elektroonilise ja avaliku kätte toimetamise ning avalike ülesannete käigus loodavate teadaannete koondamiseks 2017. aastal Ametlikesse Teadaannetesse.

### Meede 3.5. Konkurentsi järelevalve

Eesmärgiks on Konkurentsiameti sõltumatus ja maksimaalne tõhusus järelevalve läbiviimisel.

Meetme eesmärgi saavutamist mõõdetakse järgmiste mõõdikutega:

Aasta	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Alavaldkond/ Programm</b>	<b>ÕIGUSEMÕISTMINE JA ÕIGUSKAITSE</b>					
<b>Meede</b>	<b>Konkurentsi järelevalve</b>					
Hinnamenetluse kestus	3 - 12 kuud	3 - 12 kuud	3 - 12 kuud	Menetlusaeg väheneb 20%	Menetlusaeg lüheneb 25% (st täiendav menetlusaja vähenemine on 5% 2018. aastaga võrreldes)	Menetlusaeg on lühenenud 25% (st menetlusaeg püsib 2019 tasemel)

Justiitsministeeriumi valitsemisala peamised planeeritud tegevused aastateks 2017-2020:

- eeldusel, et Konkurentsiameti rahastamismudeli muutmise seaduseelnõu võetakse Riigikogu poolt vastu ja seaduseelnõu jõustub hiljemalt 2017. a esimese poolaasta lõpuks, asutakse 2017. a uue hinnajärelevalve infosüsteemi loomise ja juurutamise kavandamisele – koostatakse eelanalüüs ning viiakse läbi riigihange. Infosüsteemi planeeritud valmimisaeg on 2018. aasta lõpp ning aastaks 2020 on infosüsteem kasutusele võetud nii Konkurentsiameti kui ka klientide, st hinnaregulatsiooniga hõlmatud ettevõtete poolt;
- 2020. a lõpuks on infosüsteemi täiemahulise kasutuselevõtu tulemusena vähenenud hinnajärelevalve menetlusaeg 25% võrreldes 2016. aastaga.

## **Olukorra ülevaade**

Konkurentsiameti tegevus jaguneb üldiselt kaheks: konkurentsiseaduse alusel teostatav konkurentsijärelevalve ning eriseaduste (nt kaugkütteseadus, elektrituruseadus, ühisveevärgi ja kanalisatsiooniseadus jt) alusel teostatav hinnaregulatsioon reguleeritud turgudel tegutsevate ettevõtete, loomulike monopolide, teenuste hindade osas.

Eesti Konkurentsiamet erineb teiste liikmesriikide konkurentsijärelevalve asutustest selle poolest, et ühes asutuses on koondatud nii konkurentsijärelevalve, kui ka hinnaregulatsioon. Paljudes teistes liikmesriikides on hinnaregulatsioon eraldiseisva pädeva organi ülesandeks. Konkurentsiameti personalist ja tegevuste mahust moodustab konkurentsijärelevalve ca 34% ning hinnaregulatsioon ca 55%, ülejäänud personal katab ameti tugifunktsioone.

Euroopa Liidu õigusest tulenevate ülesannete täitmiseks on oluline ja vajalik tagada Konkurentsiameti sõltumatus ja maksimaalne tõhusus järelevalve läbiviimisel. Arvestades ameti poolt täidetavaid duaalseid ülesandeid ning suhteliselt väikest ametikohtade arvu, tuleb järelevalve tõhususe edendamiseks leida uusi tehnoloogilisi lahendusi, mis võimaldaksid suurendada haldusmenetluse kiirust. Hetkel toimub haldusmenetlus elektronposti ja tavaposti vahendusel. Menetluste läbiviimisel kasutatakse tavalist kontori tarkvara (Word, Excel), puudub automatiseeritud elektrooniline avalduste, taotluste jm menetlusinfo edastamise ja töötlemise võimalus. Hinnaregulatsiooni puhul võib menetlus kesta kolmest kaheteistkümnest kuuni.

Konkurentsiameti sõltumatuse suurendamiseks toodi amet 01.09.2015 Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi haldusalast üle Justiitsministeeriumi haldusalasse. Konkurentsiameti eelarve moodustub 100% ulatuses riigieelarve vahenditest. Euroopa Liidu liikmesriigid on valdavas enamuses (19 liikmesriigis) üle läinud hinnaregulatsiooni ja ka konkurentsijärelevalve puhul erasektori põhisele finantseerimismudelile. See tähendab, et reguleeritavad ettevõtted panustavad kas osaliselt või täielikult regulaatori eelarve täitmisesse. Konkurentsiameti sõltumatuse suurendamiseks tuleks kaaluda ameti finantseerimist kas osaliselt või täielikult reguleeritavate ettevõtete poolt. Konkurentsiameti finantseerimismudeli muutmisel tuleks muuta ka haldusmenetluse meetodit ning minna üle automatiseeritud andmetöötlemisele. Selleks tuleks välja töötada vastav infosüsteem, mis võimaldaks andmete esitamist ja hilisemat töötlemist lihtsustada. Infosüsteemi arendamise ja juurutamise eesmärgiks peaks olema haldusmenetluse aja lühenemine ning kasutajasõbralikkuse suurenemine.

Meetme eesmärgi saavutamiseks kavandab Justiitsministeerium 2016. a seaduse muudatuste paketti, millega viiakse Konkurentsiameti hinnaregulatsiooni valdkond üle uuele rahastamismudelile. Järelevalve tasu arvelt kaetakse lisaks haldusmenetluse kuludele ka uue menetlusinfosüsteemi loomise, juurutamise ja haldamise kulud.



## 4. Organisatsiooni arendamine

Organisatsiooni arendamisel lähtume Justiitsministeeriumis eelmistes peatükkides kirjeldatud õigus- ja kriminaalpoliitika ning õigusemõistmise ja õiguskaitse alavaldkonna eesmärkidest, teistest valdkonna arengut suunavatest arengukavadest ja strateegilistest dokumentidest ning OECD riigivalitsemise raporti rakendamise tegevuskavast. Nii Justiitsministeeriumis kui ka riigis laiemalt peab kasvama poliitikakujundamise võimekus, huvigruppide kaasamine ja erinevate osapoolte koostöö. Poliitikakujundamise valikuid tehes tuleb silmas pidada, et halduskoormus kodanike ja ettevõtete jaoks ei tõuseks ning valitsemine muutuks tõhusamaks, pidades sealjuures silmas, et sellega ei kaasneks riigilt palka saavate töötajate osakaalu suurenemine tööealisest elanikkonnast. Samal ajal ei tohi avalike teenuste kvaliteet langeda ega kättesaadavus halveneda.

Nendest eesmärkidest lähtuvalt keskendume organisatsiooni arendamisel järgmisel perioodil riigireformi eesmärkide saavutamisele ning e-lahenduste arendamisele ja juhtimisele justiitsvaldkonna infokommunikatsiooni ja -tehnoloogia alal. Väljakutsena seisab Eestil ees 2018. aasta I poolaastal Euroopa Liidu Nõukogu eesistuja rolli täitmine.

### Riigireform

Vabariigi Valitsus on seadnud eesmärgiks läbi viia riigivalitsemise reform, et kujundada riigi halduskorraldus selliseks, et see võimaldaks pakkuda inimestele häid avalikke teenuseid. Riigireformi tulemusena soovitakse saavutada mõjusam ja tõhusam riigi ülesannete täitmine ning kvaliteetsem avalike teenuste pakkumine, samuti vähendada valitsussektori kulutusi ja töötajate arvu ning saavutada valitsussektori paindlikum ja vähem bürookraatlikum töökorraldus. Seame eesmärgiks leida Justiitsministeeriumis ja valitsemisalas võimalused sisulisteks reformideks (ülesannete liitmine, dubleerivate tegevuste kaotamine, ülesannete delegeerimine era- või kolmandale sektorile jmt), mis võimaldaks vähendada igal aastal haldusala töötajate arvu vastavalt koalitsioonilepingus kokkulepitud eesmärkidele (keskmiselt 0,7% aastas kuni aastani 2019). Töötajate arvu vähendamise otsused teeme tuginedes ülesannete sisulisele analüüsile, mille raames kaalume ka võimalusi funktsioonide ja asutuste pealinnast väljaviimiseks (sh lähtudes Ida-Viru tegevuskavas toodud eesmärkidest).

### Ministeeriumide ühishoone

Organisatsioonilisest vaatest on oluline plaan kolida Justiitsministeerium 2017. aastal ühishoonesse koos Sotsiaalministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ja Rahandusministeeriumiga.

Valmistudes uude ühishoonesse kolimiseks, otsime koostöös teiste ühishoones paiknevate ministeeriumidega võimalusi konsolideerida sisu- ja tugivaldkondi, et vähendada dubleerimist ja bürookraatiat, ühtlustada protsesse, leida võimalusi tegevuste ühtseks korraldamiseks (ja seeläbi mastaabisäästuks) ning parandada ministeeriumidevahelist koostööd ja tekitada ühist sünergia. Samuti peab ühishoonesse minek toetama valitsemise mahu vähendamise eesmärki.

## **Ettevalmistumine Eesti Euroopa Liidu Nõukogu eesistumiseks**

Justiitsministeeriumi personalipoliitika kohaselt juhindume oma töös teaduspõhisusest, asjatundlikkusest ja lahenduskesksusest ning hindame visionäärlust, initsiatiivikut, lisaks peame tähtsaks mitmekesisust ja võrdset kohtlemist. Just Justiitsministeeriumis ja haldusalas töötavatest inimestest sõltuvad töö tulemused ja eesmärkide täitmine.

Eesti on 2018. aasta I poolaastal Euroopa Liidu Nõukogu eesistuja. Järgnevatel aastatel keskendume eesistumise eduka läbiviimise ettevalmistamisele, milleks koolitame ja arendame eesistumisega seotud personali koostöös Riigikantselei ja Välisministeeriumiga. Pöörame tähelepanu inglise keele oskuse arendamisele, mis on võtmetähtsusega eesistumise käigus koosolekute juhtimisel, läbirääkimistel ja eelnõude koostamisel. Teadmiste ja oskuste arendamise kõrval ei tohi ära unustada ka heade koostöösuhete ja võrgustike vajalikkust, mille loomine nõuab aega. Lähiaastatel lähetame eesistumisega seotud personali stažeerima ja kogemusi saama nii EL institutsioonidesse kui ka teistesse riikidesse. Näeme eesistumist investeringuna Justiitsministeeriumi ja haldusala ekspertide teadmiste, oskuste ja kogemuste kasvu, millest on meile palju kasu ka pärast eesistumise lõppu.

Eesti eesistumise ettevalmistamise tegevuskava kohaselt on ministeeriumi ülesandeks oma valdkonnas eesistumise tegevuskava koostamine ja elluviimine, oma poliitikavaldkonna teemade kujundamine ja poliitika elluviimine, ministeeriumi eesistumismeeskonna kujundamine ja arendamine, lisaks oma valdkonna kommunikatsiooniplaani elluviimine.

## **Infokommunikatsiooni ja -tehnoloogia arendamine ja juhtimine justiitsvaldkonnas**

Elanikkonna vananemine ja sellest tingitud tööealise elanikkonna suhtarvu vähenemine tähendab ka justiitsministeeriumi jaoks, et ressursse tuleb efektiivsemalt jagada ning töö peab olema tõhusam, samas kui teenistujate arv kahaneb.

Kulude kokkuhoiduks ja halduskoormuse vähendamiseks arendame riigile info- ja kommunikatsioonitehnoloogilisi (IKT) võimalusi, mis aitaksid lõppkokkuvõttes vähema rahaga saada paremaid õigusteenuseid, suurendada elanikkonna õiguskindlust ning tõsta haldusefektiivsust. IKT järjepideva arengu tagamiseks ning eesmärkide saavutamiseks lähtume IKT alaste otsuste tegemisel IKT arengukavast. Ministeeriumiüleselt on esmaseks prioriteediks IKT projektid, millega hoitakse ära oluline kahju (kogu justiitsvaldkonna IKT talituspidevuse säilitamisele ning edasisele arengule), mis on vajalikud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi elluviimiseks, õigusaktide rakendamiseks või mille elluviimisel on saavutatav kõige suurem majanduslik kasu ning kokkuhoid.

Üheks valdkonna oluliseks eesmärgiks on jätkata aastatel 2017-2020 valdkonnapõhise IKT eelarvestamise ja juhtimise juurutamist. Muudame IKT valdkondlike otsuste osaks, mis peaks tagama läbipaistvama IKT eelarve juhtimise ning võimaldama selgemat ning suunatumat arengut valdkondade endi vastutusalades, muutes IT-lahenduste arengud üheks osaks valdkonna arengust tervikuna. Kogu IKT eelarve saab olema jaotatud 6 valdkonna vahel – nendeks on kriminaalpoliitika, õiguspoliitika, justiitshalduspoliitika, vanglad, JM ja RIK. Suuremad

investeeringud peavad olema hästi ettevalmistatud ja investeerimisvajadus põhjalikult kaalutud. Selle tagamiseks rakendatakse uut infotehnoloogia juhtimise, planeerimise ja haldamise korda.