Justiits- ja digiministri määruse „Eesti Kohtuekspertiisi Instituudiga seotud määruste muutmine“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga kavandatakse muuta kahte justiitsministri määrust. Muudatuste eesmärk on ajakohastada Eesti Kohtuekspertiisi Instituudi (EKEI) põhimäärust, viia instituudi struktuur kooskõlla asutuse tegeliku töökorraldusega ning luua selgemad juhtimis- ja alluvussuhted. Muudatused lähtuvad viimaste aastate organisatsioonilistest muutustest ning vajadusest vähendada juhtimistasandeid ja juhtide arvu ning lihtsustada organisatsiooni struktuuri, et tõhustada Eesti Kohtuekspertiisi Instituudi tööd. Struktuurimuudatus peab kajastuma ka „Registreeritud eraekspertide nimekirja pidamise korras“.

Struktuurimuudatuse eesmärk on parendada ja kaasajastada juhtimisprotsesse ja info liikumist ning hoida struktuur kooskõlas muutunud tööprotsesside ja tegevusvajadustega.

Struktuurireformi tulemusena vähenevad dubleerivad funktsioonid, tagatakse olemasolevate ressursside otstarbekam ja tulemuslikum kasutamine ning luuakse eeldused asutuse eesmärkide paremaks saavutamiseks ja teenuste kvaliteedi parandamiseks.

Muudatustega ei kehtestata inimestele, ettevõtjatele ega vabaühendustele uusi nõudeid ega kohustusi ning ei muudeta ka olemasolevaid.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on ette valmistanud EKEI personalitalituse personalijuht Karoline Sibul ning Justiits- ja Digiministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna kriminaalkoostöö ja -õigusloome talituse nõunik Einar Hillep (einar.hillep@justdigi.ee).

Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Justiits- ja Digiministeeriumi õigusloome korralduse talituse toimetaja Merike Koppel (merike.koppel@justdigi.ee).

1.3. Märkused

Eelnõuga on kavandatud muuta justiitsministri 4. oktoobri 2023. a määruse nr 25 „Eesti Kohtuekspertiisi Instituudi põhimäärus“ redaktsiooni avaldamismärkega RT I 18.09.2025, 4 ning justiitsministri 2. veebruari 2024. a määruse nr 6 „Registreeritud eraekspertide nimekirja pidamise kord“ redaktsiooni avaldamismärkega RT I 06.02.2024, 18. Eelnõu ei ole seotud teiste menetluses olevate eelnõudega, Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga ega ka Euroopa Liidu õigusega.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõuga kavandatakse kaotada EKEI-st talitused ning kujundada välja ühtne osakondadel põhinev struktuur. Senised tugifunktsioonid koondatakse osakondadesse. Samuti täpsustatakse direktori, asedirektori, kvaliteedijuhi, personalijuhi ja peakohtuarsti rolli juhtkonnas. Muudatused ei mõjuta ekspertiiside tegemist, vaid keskenduvad juhtimiskorralduse tõhustamisele.

Muudatustega täpsustatakse osakondade korraldust, võimaldatakse direktorile vahetult alluvaid ametikohti ning nähakse ette üleminekusätted töötajate sujuvaks ümberpaigutamiseks.

Paragrahvi 7 (struktuuriüksused ja töötajate koosseis) **lõike 1 muutmine**

Kehtiv süsteem, kus struktuuriüksustena eksisteerivad paralleelselt nii osakonnad kui talitused, soovitakse asendada lihtsama ja loogilisema süsteemiga, kus kõik sama taseme struktuuriüksused kannavad sama nimetust – osakond.

Hetkel on EKEI-s vastavalt põhimääruse §-le 9 neli talitust:

1) asjaajamistalitus, mille põhiülesandeks on instituudi dokumentide haldamine, teabehalduse korraldamine ja arendamine, andmekaitsealase töö korraldamine ning dokumentide arhiveerimise tagamine;
2) kvaliteeditalitus, mille põhiülesandeks on instituudi juhtimissüsteemi toimimise ja sellega seonduva sisekontrolli korraldamine;
3) majandustalitus, mille põhiülesandeks on instituudi vallata antud riigivara haldamine, hoonete ja tehnovõrkude hoolduse ja remondi tagamine ning korraldamine, hanketegevuse korraldamine, riigihangetega seotud tegevuste koordineerimine ning instituudi raamatupidamistoimingute tegemine vastavalt toimemudelile;
4) personalitalitus, mille põhiülesandeks on instituudi personalitöö korraldamine, koolituste koordineerimine ja registreeritud eraekspertide nimekirja pidamine

Muudatuse tulemusena liidetakse asjaajamistalitus ja majandustalitus ning loodav üksus nimetatakse haldusosakonnaks. Personalitalitus nimetatakse ümber personaliosakonnaks ning kvaliteeditalitus kvaliteediosakonnaks.

Paragrahvi 7 täiendamine lõikega 6

Põhimäärusse lisatakse võimalus arvata EKEI koosseisu ka osakonnaväliseid töötajaid, kes hakkavad alluma kas otse direktorile või direktori nimetatud töötajale. Muudatuse tulemusel kaob kohustus määrata eraldi ülesandega töötaja mõne olemasoleva struktuuriüksuse koosseisu. Seda tuleb praegu teha isegi siis, kui isikul puudub sisuline seos vastava osakonna või talitusega.

Hetkel on EKEI-s tööl inimesi, kelle määramine mõne olemasoleva struktuuriüksuse koosseisu või selle inimese jaoks eraldi struktuuriüksuse loomine on olnud ebamõistlik. Nt IT-juht kuulub praegu majandustalituse koosseisu, kuid tegelikult töötab ta direktori alluvuses ja annab oma tegevusest aru direktorile. See tekitab praktikas vastuolu. IT-juhi otsene juht on struktuuri järgi majandustalituse juhataja, kes tegelikkuses talle ülesandeid ei anna. Ühe töötajaga struktuuriüksuse loomine ei oleks mõistlik. Seetõttu on kavas tuua IT-juht direktori vahetusse alluvusse. Teiseks näiteks võib tuua Põhja-Eesti kohtuarstliku osakonna koosseisu kuuluva peaspetsialisti, kelle ülesanne on koordineerida süüteoasjades määratud kohtupsühhiaatriaekspertiiside tegemist, kuid kellel puudub osakonnaga tegelik sisuline seos. Tegelikult juhib ja koordineerib tema tööd üks asedirektoritest. Kirjeldatud olukordade korrastamiseks lisataksegi põhimäärusesse võimalus arvata EKEI koosseisu osakonnaväliseid töötajaid.

Paragrahvi 7 täiendamine lõikega 7

EKEI koosseisu kuuluva osakonnavälise töötaja puhul on oluline, et tema tööülesanded, õigused ja vastutus oleks ametijuhendis või töölepingus kindlaks määratud. Samamoodi reguleerib struktuuriüksuseväliste ametnike ja töötajate teenistus- või tööülesandeid, alluvussuhteid, õigusi ja vastutust Politsei ja Piirivalveameti põhimääruse[1] § 14.

Paragrahvi 8 (osakonnad ja nende põhiülesanded) **lõike 1 muutmine**

Seoses struktuurireformiga muudetakse mõned talitused osakondadeks, mõni osakond kaotatakse või luuakse uus. Arusaadavuse huvides esitatakse lõige 1 uues sõnastuses.

Võrreldes kehtiva õigusega on kaotatud eraldi DNA-osakond, kuna DNA-osakonna ja biomeetriaosakonna liitmise tulemusena tekib ühendosakond nimetusega biomeetriaosakond. Nimetatud kahe osakonna liitmine on põhjendatud riikliku süüteomenetluse biomeetriaregistri (RSBR) infotehnoloogilise lahenduse kasutuselevõtmisega, mis võimaldab seni eraldi osakondades DNA, sõrmejälgede ja näokujutistega tehtud andmebaasitöö koondada ühte osakonda. Kuna nii DNA, sõrmejäljed kui näokujutised on kõik biomeetrilised andmed, mida süüteomenetluses kasutatakse sündmuskoha seostamiseks isikuga, siis nimetatud andmete ühte osakonda koondamine võimaldab luua nii sünergiat kui kokkuhoiukohti.

Infotehnoloogiaosakond ja dokumendiosakond liidetakse IT- ja dokumendiosakonnaks. Kaks väikest osakonda liidetakse eesmärgiga säästa raha ja leida ühisosa perspektiivseteks arengusuundadeks.

[1] Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus-Riigi Teataja

Paberdokumentide osakaal maailmas üha väheneb, samas kui digitaalsete dokumentide osakaal aina suureneb, mistõttu kajastab dokumendivaldkonna liitmine IT valdkonnaga maailmas juba mõnda aega aset leidnud muutusi.

Liiklusosakond liidetakse tehnikaosakonnaga, kuna ka liiklusvaldkond on insenerinduse alavaldkond ja sobitub seega hästi tehnikaosakonda.

Lisanduvad kolm uut osakonda – personaliosakond ja kvaliteediosakond endiste samanimeliste talituste asemel ning haldusosakond endiste majandustalituse ja asjaajamistalituse asemel. Nimetatud muudatused ühtlustavad ja korrastavad süsteemi ning võimaldavad vähendada väikeste struktuuriüksuste arvu.

Nii nagu kehtivas määruses, ei loetleta ka kavandatavas määruses kohtuarstlikke osakondi eraldi asukoha kaupa. Need asuvad praegu Tallinnas, Tartus, Pärnus ja Kohtla-Järvel. Neid ei ole eraldi loetletud, et võimaldada vajadusel paindlikumalt neid osakondi ühendada.

Paragrahvi 9 (talitused ja nende põhiülesanded) **kehtetuks tunnistamine**

EKEI-st soovitakse kaotada talitused ning kujundada sellest ühtne osakondadel põhinev organisatsioon. Muudatuse tulemusena liidetakse asjaajamistalitus ja majandustalitus ning loodav üksus nimetatakse haldusosakonnaks. Personalitalitus nimetatakse personaliosakonnaks ja kvaliteeditalitus kvaliteediosakonnaks. Täpsemad selgitused on esitatud § 7 lõike 1 muudatuse juures.

Paragrahvi 10 (instituudi juhtimine**) lõike 1 muutmine**

Kehtiva määruse kohaselt moodustavad instituudi juhtkonna direktor, arenduse asedirektor, teaduse asedirektor, kvaliteedijuht ja personalijuht.

Praeguseks ajaks on kahest asedirektorist – arenduse asedirektor ja teaduse asedirektor – alles jäänud vaid üks, kuna EKEI-suuruses asutuses piisab ühest direktori asetäitjast. Samas soovitakse lisada instituudi juhtkonna hulka peakohtuarst, tagamaks kohtumeditsiini valdkonna vajaduste vahetu esindatuse instituudi juhtkonnas. Kuna tegemist on EKEI ühe olulisima valdkonnaga, mis vajab teistega võrreldes enam juhtkonna tähelepanu, esindab kohtumeditsiini valdkonda juhtkonna tasandil peakohtuarst.

Paragrahvi 10 lõike 3 muutmine

Kehtiva määruse kohaselt asendab direktorit tema ajutisel äraolekul arenduse asedirektor, kelle äraolekul asendab direktorit teaduse asedirektor, viimase äraolekul direktori määratud töötaja.
Muudatusega nähakse ette, et direktori asendajaks on asedirektor valdkonda eristamata. Teaduse asedirektori ülesanded jaotatakse direktori ja asedirektori vahel. Kui ka asedirektor on ära, asendab direktorit tema ajutisel äraolekul direktori määratud töötaja.

Paragrahvi 11 (direktori ja asedirektori ülesanded) **lõike 2 punkti 3 muutmine**

Kehtiva sõnastuse kohaselt planeerib ja juhib instituudi asedirektor saadud volituste piires osakondade ja talituste tegevust. Kuna talitused kaovad EKEI struktuurist, siis tuleb vastav muudatus teha ka asedirektori ülesannete loetelus.

Paragrahvi 11 lõike 3 muutmine

Kehtiva sõnastuse kohaselt määratakse ametijuhendiga instituudi asedirektorite täpsemad ülesanded ja ülesannete jaotus arenduse asedirektori ja teaduse asedirektori vahel.
Seoses arenduse ja teaduse asedirektori ametikohtade liitmisega langeb ära vajadus nende kahe ametikoha ülesannete jaotust reguleerida.

Paragrahvi 12 (struktuuriüksuse juhi ülesanded) **lõike 1 punkti 6 muutmine**

Kehtiva sõnastuse kohaselt teeb struktuuriüksuse juht ehk talituse või osakonna juhataja juhtkonnale ettepanekuid struktuuriüksuse koosseisu, töökorralduse, töötajate töötasustamise, ergutuste või hoiatuste kohaldamiseks.
Muudatusega jäetakse välja ettepanekute esitamine ergutuste või hoiatuste kohaldamiseks. Instituudi direktori arvates ei ole nende teemade reguleerimine põhimääruse tasandil vajalik, seda reguleerib instituudi sisekord. Põhimääruse § 11 lõike 1 punkti 13 kohaselt kohaldab direktor töötajatele ergutusi ja teeb hoiatusi, kuid see, kes talle nende kohta ettepanekuid esitab, jäetakse sisekorra reguleerida.

Paragrahviga § 16 (talituse juhataja ja töötaja üleviimine) **täiendatakse põhimääruse 4. peatükki, milles on ette nähtud rakendussätted.**

Seoses struktuurireformiga on oluline ette näha rakendussätted töötajate koosseisu kinnitamise ning talitustes ja osakondades tehtavate muudatuste kohta. Kuna muudatuste tegemise alus on määrus, ei saa muudatusi teha enne määruse kehtestamist. Samas ei ole otstarbekas kehtestada kogu määruse hilisemat jõustumist. Seega antakse EKEI-le muudatuste ettevalmistamiseks ühekuuline tähtaeg. Kuna muudatuste ettevalmistamine ja töötajate teavitamine võtab aega, siis tuleb rakendussätte kohaselt muudatused teha ühe kuu jooksul määruse avaldamisest arvates.

1. detsembril 2026. a instituudis töötavad talituste juhatajad, liidetavate osakondade juhatajad, kes ei jätka osakondade juhatajatena, ning töötajad asuvad uue nimetuse ja koosseisuga osakondadesse tööle ning oma põhiülesandeid täitma ühe kuu jooksul määruse avaldamisest arvates. Talituse juhataja, liidetava osakonna juhataja või talituse töötaja töölepingu tingimuste muutmisele ja töölepingu ülesütlemisele kohaldatakse töölepingu seaduses sätestatut. Nt lepingu ülesütlemisel töölepingu seaduse kohase hüvitise maksmine lähtudes töötatud ajast.

Eelnõu §-ga 2 asendatakse justiitsministri 2. veebruari 2024. a määruse nr 6 „Registreeritud eraekspertide nimekirja pidamise kord“ tekstis läbivalt sõna „personalitalitus“ sõnadega „direktori määratud töötaja“ vastavas käändes.

Kehtiva sõnastuse kohaselt on registreeritud eraekspertidega seotud tööülesanded personalitalitusel. Uue sõnastuse kohaselt saab need tööülesanded enesele EKEI direktori määratud töötaja, kes ei pea tingimata kuuluma personaliosakonna koosseisu. See annab asutusele suurema paindlikkuse tööülesannete jagamisel.

Jätkuvalt jääb kehtima määruse § 6, mille kohaselt registreeritakse taotlus koos lisadokumentidega selle saabumisel EKEI dokumendihaldussüsteemis vastavalt EKEI asjaajamiskorrale. See registreerimine ei ole praegu personalitalituse ülesanne ega seda ei tehta ka personaliosakonna kohustuseks.

Taotlused vaatab edaspidi läbi EKEI direktori määratud töötaja (§ 7). Eraeksperdi nimekirja kandmise otsustab direktori määratud töötaja ettepanekul EKEI direktor oma käskkirjaga (§ 9). Direktori määratud töötaja on ka see, kes teeb muudatused EKEI veebilehel avaldatud nimekirjas viie tööpäeva jooksul käskkirja allkirjastamisest ning teavitab sellest ka eraeksperti (§ 10). Paragrahvi 13 kohaselt kustutab direktori määratud töötaja eraeksperdi EKEI veebilehel avaldatud nimekirjast viie tööpäeva jooksul kohtueksperti isiseaduse § 30 lõikes 1 nimetatud tähtaja möödumisest, kui eraekspert ei ole esitanud nimekirja kande kehtivusaja pikendamise taotlust. Eraekspert kustutatakse nimekirjast ka siis, kui ta esitab selleks avalduse (§ 14). Kui eraekspert sureb, kustutab EKEI direktori määratud töötaja ta eraekspertide nimekirjast (§ 15). EKEI direktori määratud töötaja ülesandeks on kustutada eraekspert nimekirjast ka vande rikkumise või nõuetele mittevastavuse tõttu (§ 16), samuti muul põhjusel (§ 17).

Eelnõu §-s 3 nähakse ette määruse jõustumine 1. jaanuaril 2027. Jõustumistähtpäev võimaldab ette valmistada kõik vajalikud organisatsioonilised tegevused ja tagada sujuva ülemineku uuele struktuurile.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõul ei ole otsest puutumust Euroopa Liidu õigusega, kuna tegemist on riigiasutuse sisemist töökorraldust reguleeriva määrusega.

4. Määruse mõju

Kuna muudetakse vaid riigi ametiasutuse struktuuri, ei kehtestata inimestele, ettevõtjatele ega vabaühendustele uusi nõudeid ega kohustusi ning ei muudeta ka olemasolevaid, mistõttu ei muutu ka halduskoormus.

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele

Mõju riigiasutuse töökorraldusele on positiivne, sest organisatsiooni struktuur muutub lihtsamaks ja arusaadavamaks. Juhtimisotsuste tegemine lihtsustub ning dubleerimine väheneb. Töötajate põhiülesanded jäävad valdavalt samaks, muutuvad üksuste nimetused ja töötajate alluvussuhted.

Puudutatud isikud on peamiselt EKEI töötajad, keda on 1. novembri 2026. a seisuga 130. Teistele asutustele või isikutele avaldavad muudatused vähest mõju.

Ekspertiisiasutuse toimimist kõnealune määrus ei mõjuta. Uuesti sõnastatava põhimäärusega muudetakse EKEI senist struktuuri, kaotatakse talitused, luuakse uued osakonnad või liidetakse mõned olemasolevad. Sellega seoses on vaja muuta EKEI personali- ja muid dokumente. EKEI personalitalitusele tähendab see lühiajalist töökoormuse tõusu, millega on arvestatud.

Kohtuekspertiiside tegemisel ei ole oluline, millise osakonna koosseisu ekspert kuulub, eksperditöö jätkub samal viisil. Muudatused eeldavad osakonnajuhatajatelt siiski mõningast kohanemist.
Avalike teenuste saajatele ega menetlusosalistele muudatused otsest mõju ei avalda. Riigieelarvelisi lisakulusid ei kaasne.
Registreeritud eraeksperte (REE) on 1. oktoobri 2026. a seisuga 74 ja nad teevad enam kui kümmet liiki ekspertiise. Kõige enam on ehitustehniliste ekspertiiside, finantsekspertiiside ja kinnisvara hindamise ekspertiiside tegijaid.

EKEI personalitalituses töötab praegu kolm inimest (neist üks 0,3 osakoormusega), kellest eraekspertidega tegeleb peamiselt üks töötaja. REE-de tegevusega seotud käskkirjad allkirjastab EKEI direktor.

Seega on puudutatud isikute arv väike. Eraekspertidega tegelemine ja neilt ekspertiiside tellimine ei muutu.

5. Määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

Võimalikud kulud
Määruse rakendamisega võivad kaasneda kulud seoses koondamistasude maksmisega. Kõik määruse rakendamiseks vajalikud kulud kaetakse EKEI eelarvest ning sellega on arvestatud.

DNA analüüsimise ja toksikoloogialaborite sulgemine Tartus ei tekita politseile lisakulu. Lõuna prefektuur on ka varem saatnud DNA-proove ekspertiisi Tallinna vaatamata sellele, et Tartus on DNA analüüsimise labor olemas. Seda tehakse seetõttu, et märkimisväärne osa ekspertiisi objektidest vajavad lisaks DNA-ekspertiisile ka teist liiki ekspertiisi ja neid saab teha Tallinnas. Näiteks narkootilise aine kahtluse korral tehakse lisaks DNA-ekspertiisile narkootilise aine ekspertiis ja sõrmejäljeekspertiis, relvade puhul ka tulirelvaekspertiis jne. Nimetatud põhjusel on suurem osa Lõuna prefektuuri DNA-ekspertiisidest seni alati tehtud Tallinnas. Tartus asuva DNA analüüsimise labori sulgemine tähendab Lõuna prefektuuri jaoks seda, et esmapäevane kuller võtab kaasa kõik DNA-ekspertiisi vajavad objektid, st ka need, mida varem sai viia Tartus asuvasse DNA analüüsimise laborisse.

Tartus (toksikoloogiaosakonnas) analüüsitud toksikoloogilised proovid on seni olnud võetud kas surnutelt kohtuarstide poolt lahangul või haiglates viibijatelt. Surnutelt võetud proovid annavad Lõuna-Eesti kohtuarstliku osakonna kohtuarst-eksperdid kohapeal vahetult üle toksikoloogiaosakonna töötajale, kelle töökoht on seni olnud Tartus. Haiglad toimetavad proovid Lõuna-Eesti kohtuarstlikku osakonda ise. Pärast toksikoloogiaekspertiiside tegemise lõpetamist liiguvad proovid samamoodi nagu enne. Lahanguproovid võetakse surnutelt endiselt Tartus (Lõuna-Eesti kohtuarstliku osakonnas) ning haiglad saadavad oma proovid jätkuvalt Lõuna-Eesti kohtuarstlikku osakonda. Sealt saadab osakonna töötaja kõik kogutud proovid edasi Tallinnasse EKEI toksikoloogiaosakonda. Seega, toksikoloogiliste

rutiinproovide transpordiga seoses ei muutu politsei jaoks midagi, kuna politsei neid praegu ei transpordi ega hakka seda tegema ka pärast toksikoloogiaosakonna Tartu labori sulgemist.

Võimalikud tulud
Tulusid ei ole võimalik prognoosida. Kuna EKEI kui organisatsiooni tegevus peab muudatuste tulemusel paranema ja tõhustuma, suureneb eelduste kohaselt suutlikkus teha kiiremini ekspertiise ning seeläbi vähendada survet riigieelarvele tänu kriminaalmenetluste läbiviimise aja lühenemisele.

6. Jõustumine

Määrus jõustub 1. jaanuaril 2027. Jõustumistähtpäev võimaldab ette valmistada kõik vajalikud organisatsioonilised tegevused ja tagada sujuva ülemineku uuele struktuurile.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõul ei ole otsest puutumust teiste asutustega, kuid Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011. a määruse nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement“[2] § 6 lõike 1 nõuete kohaselt esitati eelnõu kooskõlastamiseks Siseministeeriumile ning arvamuse avaldamiseks Eesti Kohtuekspertiisi Instituudile ja Riigiprokuratuurile. Siseministeerium kooskõlastas eelnõu märkusteta. Prokuratuur toetas eelnõu eesmärki ajakohastada Eesti Kohtuekspertiisi Instituudi struktuuri ning muuta asutuse juhtimis- ja alluvussuhted selgemaks. Struktuuri lihtsustamine ja dubleerivate funktsioonide vähendamine võivad kaasa aidata olemasolevate ressursside tõhusamale kasutamisele ning ekspertiiside kiiremale valmimisele, mis on oluline ka kriminaalmenetluste mõistliku kestuse tagamisel. Eesti Kohtuekspertiisi Instituut esitas seletuskirja täpsustamise ettepanekud, mis on arvesse võetud.

Mari-Liis Sööt
Andmestrateegia juht
Asekantsleri ülesannetes

[2] Vabariigi Valitsuse reglement-Riigi Teataja