

Kohtumenetluse kvaliteedijuhtimise III osa „Kohtumenetluse hea tava“

Ettekanne kohtunike täiskogul 13. veebruaril 2015 Tallinnas

Kersti Kerstna-Vaks

Tartu Ringkonnakohtu esimees

Austatud Riigikohtu esimees, Riigikogu liikmed, minister
Head kolleegid

Ma tänan võimaluse eest kolmandat aastat järjest tutvustada kohtunike täiskogu ees kohtute kvaliteedi juhtimise süsteemi ja selle loomist.

Kohtute kvaliteedijuhtimise üldine eesmärk on kindlustada mõistliku aja ja parima kvaliteediga kohtulahend, tagades samal ajal kohtuametnike väärikus ja menetlusosaliste rahulolu.

Kui pöörata kiirpilk möödunud aastatele tagasi, siis 20.05.2011.a otsustas kohtute haldamise nõukoda heaks kiita kohtusüsteemi siseauditisüsteemi väljaarendamise algatuse ja tegi ülesandeks:

- 1) välja töötada kohtusüsteemi siseauditite läbiviimise meetodika lähtudes õigusemõistmise funktsiooni eripärast ja üldtunnustatud rahvusvahelistest standarditest, kaasates protsessi tunnustatud audiitorühingu;
- 2) väljatöötatud meetodika sobivuse ja usaldusväärsuse kontrollimiseks viia läbi pilootprojektina ühes maakohtus siseaudit;

Kohtute haldamise nõukojast saadud ülesande täitmiseks moodustas justiitsminister 18.06.2012.a I ja II astme kohtute kvaliteedijuhtimise töörühma, kuhu kuuluvad tänaseni kohtunikud Helve Särgava, Meelis Eerik, Piia Jaaksoo, Liivi Loide, Villem Lapimaa, Tiina Pappel, kohtunike ühingu esindajana Ingeri Tamm ja kohtunike koolitusnõukogu esimehena Margit Jõgeva. Kohtusüsteemi väliste ekspertidena on komisjonis osalenud Airi Mikli, Riigikontrolli kohaliku omavalituse auditiosakonna peakontrolör ja Karin Karpa, JM siseauditiosakonna juhtaja, Riigikohtust koolitusosakonna juhataja Tanel Kask ja direktor Kerdi Raud. Komisjoni tehnilise teenindamise ja igapäevase töö on ära teinud justiitsministeeriumi justiitshalduspoliitika osakonna õigusloome ja arenduse talituse ametnikud.

Kolme tööaasta jooksul on KHN-ga kooskõlastatult siseauditite läbiviimise meetodika teisenenud kohtute kvaliteedijuhtimise süsteemiks, millest kahte esimest osa (kohtujuhtimise head tava ja kohtuhalduse head tava) on siinkõnelejal olnud võimalus tutvustada eelmistel täiskogudel. Komisjonitöö viimasel aastal on jõutud kvaliteedijuhtimise tuumani, mis suuremal või vähemal määral puudutab igat kohtunikku - kohtumenetluse hea tavani.

Algselt oli KHN andnud töögrupile ka juhise välja töötada kvaliteedijuhtimise kindlustamise kontseptsioon, mille sisuks oleks kohtujuhtimise välise hindamise süsteem, milles oleks osalenud ka kohtunikud. Oli mõte, et kohtu juhtimise üle järelevalve teostamisel on kõrvuti justiitsministriga oluline roll kohtute haldamise nõukojal ja kohtunikel endil. Pärast KHN-i liikmeskonna uuenemist eelmisel täiskogul otsustas KHN märtsis 2014, et kohtujuhtimise välise hindamise süsteemi lisaks ministri järelevalvele süiski vaja luua ei ole ja seda osalt ka seetõttu, et kohtunike kaasamine kohtute hindamisse tekitaks vajaduse nende osaliseks vabastamiseks põhitööst, mille osas hetkel häid lahendusi ei olnud.

Kas meie kvaliteedijuhtimise süsteem ja me ise vajame kohtumenetluse head tava, selle üle on arutatud ka varasematel aegadel. Tulemuste vormistamiseni ei jõutud, kuna arvati, et piisab menetlusseadustikes sätestatust. Töögrupp jätkas kohtumenetluse head tava välja töötamist eelkõige põhjusel, et selline vajadus ilmnis uuesti 2013. aastal Riigikohtu poolt läbi viidud menetlusosaliste rahulolu uuringu tulemustest, professionaalsete kohtuskäijate (prokuratuuri ja advokatuuri) juhtide seisukohtadest, kuid ka Euroopa Inimõiguste Kohtu viimaste aastate praktikast. Veel pidas töörühm oluliseks, et üldistatud kajastamist leiaks parim menetluspraktika. Euroopa riikides ei ole kvaliteedijuhtimise süsteemid kohtute jaoks tundmatud. Need süsteemid on riigiti väga erinevad, kuid kõikjal on ühiseks jooneks püüde saavutada õigusemõistmise õigeaegsus ja menetlusosaliste rahulolu. Selliste pehmete regulatsioonide põhiline mõte on suurendada kohtute läbipaistvust ja legitiimsust (*legitimacy*) ja näidata, et kohtud on valmis kujundama oma tegevust ühiskonna ootustele vastavaks. Ühelt poolt tehakse jõupingutusi kohtuasutuste ja kohtunike töö tõhustamiseks, teiselt poolt on kvaliteedijuhtimise jõupingutused suunatud kohtute organisatsioonilisele arengule.

Kohtunike sõltumatus tõttu ei saa kvaliteedinõudeid kohtulahenditele ja menetlustele arendada käskude ja korralduste kaudu, vaid sellised otsused eeldavad diskussioone kohtunikukonna hulgas ning kohtunike endi arusaamist selliste kvaliteedinõuete vajalikkusest.

KHN arutas kohtumenetluse head tava möödunud aasta oktoobris, toetas kohtumenetluse head tava kvaliteedijuhtimise süsteemi osana ning pidas vajalikuks selle arutamist kohtute üldkogudes ja lõpliku seisukoha kujundamist kohtunike sellel täiskogul. Nagu töögrupis, nii jäi ka KHN-s kõlama mõte, et kõige olulisem on, et kohtunikud ise hea menetlusjuhtimise ja parimate praktikate teemadel arutavad.

On tähelepanuväärne, et täna ei ole mitte esimene kord, kui kohtunike täiskogul tuleb otsustada kohtute arengu seisukohalt olulise dokumendi heaks kiitmise üle. Nii on kohtunike 2007. a täiskogul leidnud heakskiitmist „Kohtusüsteemi arengu põhimõtted“ ja 2011. a täiskogul kaks otsust „tagasiside andmine kohtuniku tööle“ ja „Kohtuniku töökoormuse analüüs“ ehk koormuspunktid.

Kohtumenetluse head tava on arutatud detsembri- ja jaanuarikuus kõigi kohtute, sh Riigikohtu üldkogudel. Kõigil kohtunikel oli võimalus esitada dokumendi osas töögrupile parandusettepanekuid.

Tagasisidet selle kohta, et kohtumenetluse heasse tavasse kirja saanud põhimõtted ja praktikad oleks ebaõiged, töögrupile ei tulnud.

Redaktsioonilisi ja muudatusettepanekuid tegid Riigikohus ja Harju Maakohtus ja need ettepanekud vaatas töögrupp läbi.

Head kolleegid, Teie mappide vahel on lisaks põhidokumendile ka redaktsiooniliste ettepanekute tabel. Sealt on näha, et töögrupp nõustus viie ettepaneku või märkusega ja vastavad muudatused on lõpptekstis sisse viidud.

Töögrupp ei arvestanud ettepanekuga jätta välja lõik prioriteetsete kohtuasjade kohta. Seadus ei keela kohtuasju prioritseerida, st kohtul ei ole kohustust lahendada asju üksnes sissetuleku järjekorras. Ka pikaaegses praktikas on ikka näiteks perekonnaasju ja alaealiste kriminaalasju käsitletud prioriteetsetena ja hea tava näeb üksnes ette, et kohtunikud võivad igas kohtus selliste asjade liikides kokku leppida. Töögrupp ei pidanud vajalikuks täpsustada ka III osa p-i 1 ja leiab,

et väljend „kohtumenetlusele eelnenud menetluse kestus“, millega tuleks kohtumenetluse aja planeerimisel arvestada, on taotluslikult piisavalt üldine, selle sisustamisel saab arvestada EIÕK praktikaga. EIÕK praktika hõlmab ka kohtusse pöördumisele eelnenud haldusmenetlust, seega ei puuduta nimetatud säte üksnes kohtueelset uurimist kriminaalasjades.

Järgnevalt veel mõned mõtted, miks me peaksime kaaluma täna kohtumenetluse hea tava heaks kiitmist.

Kui ma olin noor kohtunik, siis menetlesin ühe juuksuri töövaidlust. Juuksuriga oli töölepingu tema arusaamise pidiselt ebaseaduslikult lõpetatud. Pärast seda, kui kohtuotsus oli kõrgema astme kohtu lahendiga jõustunud, tuli proua juuksur minu juurde (sel ajal oli kohtumaja tsoneerimata ja menetlusosalisega kohtumine kohtu kantseleis ei olnud just harv juhus) ning ütles: „Teie juures oli kohutav, kuid otsus oli hea. Ringkonnakohtus oli väga kena, kuigi otsus oli halb“.

Tahan selle näitega öelda, et õigusemõistmisest mulje kujundamisel ei ole oluline üksnes menetluse kiirus ja lõpplahendi kvaliteet, vaid ka muud sada pisiasja, sealhulgas see, kuidas kohus menetlust korraldab ja menetlusosalistega suhtleb. Isegi see võib olla väga oluline, kuidas garderoobitöötaja suudab kohtusse kutsutud isikuga suhelda ja tema pingeid maandada, nagu võisime meediast hiljuti lugeda.

Me kõik teame, et seaduse ülipüüdlik järgimine võib anda väga seadusliku, kuid ülimalt ebameeldiva kohtuskäimise kogemuse. Seda just siis, kui me ei suuda kohtunike järgida väärtusi, mida me õigusemõistjana peaksime eelkõige oma ametis silmas pidama. Kohtumenetluse hea tava rõhutab asjatundliku kohtumenetluse väärtust ja parimaid praktikaid selle väärtuse loomisel.

Neile kolleegidele, kes arvavad, et kohtumenetluse head tava ei ole vaja seetõttu, et selles kirjapandu on ühtlasi sätestatud ka seadustes, vastaks ma järgmiselt. Kohtumenetluse hea tava on menetluste ülene, mõeldud rõhutama just neid põhimõtteid, mis aitavad kaasa menetlusosaliste rahulolu ja õigusemõistmise õigeaegsuse saavutamisele. Menetlusseadustike mahukus on ajas kasvanud, neid seadustikke muudetakse liiga tihti ja väärtused, mida õigusemõistmine peaks kandma, võivad sellesse normirägastikku ära kaduda.

Menetlusosaliste rahuolu uuringust selgus, et kohtu tegevus peaks enam olema menetlusosalise jaoks prognoositav. Kohtunik menetluse juhina peaks suutma asja lahendada vastavalt kokkulepitud ajakavale, jälgima, et menetluses ei esineks pikki tegevusetuse perioode. Arvestades Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikat on oluline arvestada menetluse kestust algusest peale, sh tuleks võimalusel arvestada ka kohtueelse menetluse kestust. Euroopa Inimõiguste Kohus on oma praktikas juhtinud tähelepanu ka mõistliku menetlusaja põhimõttele, selle aja hindamise kriteeriumitele, samuti on neis lahendites välja toodud, millised on prioriteetsed kohtuasjad ehk milliste asjade menetlemisel tuleb arvesse võtta ka seda, mis on isiku jaoks kaalul ja vastavalt sellele menetlust korraldada.

Oluline on ka suhtlemine menetlusosalistega, menetlusosalised töid rahulolu uuringus välja, et nad ei ole sageli informeeritud, millises seisus on nende asja menetlemine. Kohtumenetluse kvaliteeti näitab ka kohtuistungis professionaalne ja lugupidav õhkkond, mis mõjutab samuti kohtulahendini jõudmist ning kohtulahendiga nõustumist, selles osas rõhutas töögrupp kohtuniku eetikakoodeksi asjakohaseid põhimõtteid. Varasemast enam on muutunud oluliseks kohtuniku kui menetlusgrupi juhi roll, ja ka tulevaste kohtunike kasvataja roll, seetõttu on heas tavas rõhutatud ka kohtuniku poolt antud juhiste ja korralduste arusaadavuse ja ametnike tööle antava tagasiside tähtsust.

Olukorras, kus lähiaastatel ootab meie kohtunikkonda ees põlvkonna vahetus, on hea, kui noortel kolleegidel on võimalik seda kõike ühest dokumendist lugeda, see ongi see lisaväärtus, mida kohtumenetluse hea tava endas mh kannab. Menetluse juhtimise raskus on kindlasti I astme kohtutes, mitte Rügikohtus.

Kohtumenetluse hea tavaga samadel üldkogudel arutasid I ja II astme kohtud ka arengueesmäärke tõhusama õigusemõistmise projekti elluviimiseks kohtus. Kõik kohtud on need eesmärgid heaks kiitnud ja saanud raha kohtujuristide palkamiseks ja teiste kohtuametnike palgatõusuks. Vastu on kohtud andnud lubadusi jõudluse ja menetlustähtaegade osas. On küsitav, kas sellise juhtimisinstrumendiga kehtestatud eesmärgid kannavad välja kõik väärtused, mida ühiskond õigusemõistmiselt ootab ja kas selline juhtimisinstrument on üldse kooskõlas kvaliteetjuhtimise põhimõtetega kohtutes.

Ma räägin seda täna seepärast, et olen kindlal arvamusel, et kui kohtunikud ise ei kehtesta neid põhimõtteid, millele hea kohtumenetlus peab vastama, siis tuleb hakata arvestama kellegi teise retoorikaga (arvamusega).

Ja ma kordaksin ka juba KHN-s välja öeldud mõtet, et töögrupi välja töötatud kohtumenetluse hea tava on üldsätted, mida aluseks võttes saab igas kohtus või kohtumajas või miks mitte ka menetlusgrupis kokku leppida detailsemad kriteeriumid, et neid vabatahtlikult järgida. Minu teada on näiteks Harju Maakohtus selle peale juba mõeldudki ja tehtud vastavas suunas koostööd nii advokaatide kui prokuröridega.

Ja lõpetuseks üks tähelepanek ja mõte kohtumenetluse hea tava kasutamiseks. Ma usun, et me kõik mäletame, mida president (nii president Meri, Rüütel kui ka Ilves) meile kohtunikuametisse nimetamise puhul siniste kaante vahel kinkis. Mul on neid siniseid kaani kaks ja mõlema vahel on kohtuniku juhtnöörid, mis on kogum õiguspõhimõtteid, autoriks reformaator, kirikuõpetaja ja õigusteadlane Olaus Petri, kes elas 16. sajandil. Olaus Petri eesmärk oli tegutseda tavalise inimese huvides. Juhtnöörid kriipsutavad alla kohtuniku kohustusi, aga ka inimeste seaduslikku kaitset ning sotsiaalset ja kohtulikku võrdsust.

Alates aastast 1635 on need olnud (ja on siiani) sissejuhatuseks igal aastal nii Rootsis kui Soomes avaldatavatele seaduste kogudele. Need on saanud Soome ja Rootsi õigustraditsiooni oluliseks osaks.

Kohtuniku Juhtnöörid peegeldavad oma aega. Ometi leiame neis midagi ajatut, midagi, mis on tänapäeva kohtupraktikas sama oluline kui sajandite eest. Eks seetõttu pidas president Meri vajalikuks Eesti kohtunikele Olaus Petri juhtnööre kinkida ja järgmised presidendid on seda traditsiooni jätkanud.

Anno 2015 võiks Eesti kohtunike poolt heaks kiidetud kohtumenetluse hea tava saada selleks värseks täienduseks Olavi Petri juhtnööridele, millest kohtunik ametipidamise kunsti saaks ammutada.