

**Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu
(Consultative Council Of European Judges - CCJE)**

ARVAMUS nr 6 (2004)

Teadmiseks Euroopa Nõukogu Ministrite Komiteele

**Mõistliku aja jooksul asja õiglase arutamise ja kohtuniku rolli kohta selles,
arvestades vaidluste lahendamise alternatiivsete meetoditega**

Vastu võetud CCJE 5-1 istungil
(Strasbourg, 22 -24 november 2004)

SISUKORD

SISSEJUHATUS	2
A. LIGIPÄÄS ÕIGUSKAITSELE	3
B. ÕIGUSEMÕISTMISE SÜSTEEMI KVALITEET JA SELLE HINDAMINE; KVANTITATIIVSED STATISTILISED ANDMED; JÄLGIMISPROTSEDUURID ..	5
C. TÖÖKOORMUS JA KOHTUASJADE JUHTIMINE.....	8
I. ÜLDIST.....	8
II. KRIMINAALKOHTUD.....	13
III. TSIVIILKOHTUD.....	16
D. ALTERNATIIVNE VAIDLUSTE LAHENDAMINE (AVL)	25
KOKKUVÕTE SOOVITUSTEST JA JÄRELDUSTEST	28
LISA.....	35

SISSEJUHATUS

1. Aastate jooksul on protsessijuhtimine Euroopa kohtutes arenenud kohtuteenuste kasutajate huvidega täielikuma arvestamise suunas. Praktikud on juhtinud tähelepanu viisidele, kuidas vastata üldsuse ootustele nii, et kõigil, kes õiguskaitset taotlevad oleks mitte ainult lihtsam ligipääs kohtutele, vaid et ka rakendatavad menetlused oleksid suurema efektiivsusega ja et juba langetatud otsuste täitmise suhtes oleksid usaldusväärsemad garantiid.
2. Sellise arengu oluliseks tõukejõuks on Euroopa Inimõiguste Konventsioon (EIÕK), mille sätete tõlgendamise ja kohaldamise küsimustes konsulteeritakse Euroopa Inimõiguste Kohtu (Kohtu) lahendeid.
3. EIÕK artikkel 6 on erinevatele Euroopa riikidele ühine menetlusõiguslik allikas ning see on andnud elu üldpõhimõtetele, mis rikkalike ja mitmekesiste siseriiklike süsteemide kõrval ja nende üleselt on mõeldud tagama õigust kohtusse pöörduda, õigust saada lahend mõistliku aja jooksul, asja õiglase arutamise ja erapooletu menetluse tulemusena ning õigust sellele, et tehtud kohtuotsused täidetakse.
4. Euroopa kodanike jaoks näib tõeliselt materiaaõiguslikuks õiguseks kujunevat õigus asja õiglasele arutamisele, mille täitmist tagab Kohus ja seejärel siseriiklikud kohtud näiteks sellega, et hagejatele, kelle asju ei lahendata mõistliku aja jooksul, makstakse hüvitist.
5. Euroopa Nõukogu on paljude aastate vältel järjepidevalt püüdnud suurendada üldsuse ligipääsu õiguskaitsele ja seda hoolt väljendavad mitmed õigusabi, menetluste lihtsustamist, menetluskulude vähendamist, uute tehnoloogiliste lahenduste kasutamist, kohtute töökoormuse vähendamist ja vaidluste lahendamise alternatiivseid meetodeid puudutavad resolutsioonid ja soovitusel.
6. Kohus ise kannab hoolt, et valitsused peaksid kinni Artikli 6 sätetest, tuletades neile meelde näiteks seda, et igal isikul, kes soovib kohtuprotsessi algatada, peab olema ligipääs kohtule ning et riigil ei ole lubatud sellesse eesõigusesse sekkuda ei faktiliselt ega seadustega.
7. Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE) on kaalunud, kuidas kohtunikud saaksid anda oma panuse jõupingutustesse tagada ligipääs kiirele ja tõhusale vaidluste lahendamisele.
8. CCJE tuletab meelde, et 24. ja 25. novembril 2003 Euroopa Nõukogus peetud Euroopa kohtunike esimesel konverentsil „Vaidluste varane lahendamine ja kohtuniku roll” ilmnis, et olgu alternatiivsed meetodid – nagu vahendamine või lepitamine – kui tahes huvitavad ja kasulikud, jääb usaldus kohtuinstitsiooni vastu ikkagi demokraatlike ühiskondade üheks olulisemaks tunnusjooneks.

9. Sellest tulenevalt on oluline, et kodanikud kohtusüsteemiga kokku puutudes teaksid, et tegemist on tõhusa institutsiooniga.

10. Selles kontekstis käsitleb käesoleva arvamus (A) õiguskaitsele ligipääsu küsimust, (B) õigusemõistmise süsteemi kvaliteeti ja selle hindamist, kvantitatiivseid statistilisi andmeid, jälgimisprotseduure, (C) kohtute töökoormust ja kohtuasjade juhtimist ning (D) alternatiivset vaidluste lahendamist, rõhutades kohtuniku rolli EIÕK-s ja Kohtu praktikas paika pandud põhimõtete elluviimisel.

A. LIGIPÄÄS ÕIGUSKAITSELE

11. Üldsuse ligipääs õiguskaitsele eeldab kohtusüsteemi toimimise kohta vajaliku teabe levitamist.

12. CCJE leiab, et julgustada tuleks kõiki võtteid üldsusele sellekohase teabe tagamiseks.

13. Eeskätt peaks üldsus olema teadlik sellest, missugune on algatatavate menetluste olemus, nende võimalik kestus, kohtukulud ja missugused riskid kaasnevad õiguskaitsevahendite väärkasutusega. Samuti tuleks anda teavet vaidluste lahendamise alternatiivsete meetodite kohta, mida pooltele võidakse pakkuda.

14. Lisaks sellisele üldisele informatsioonile võiks üldsusele anda lisateavet konkreetse teedrajavate kohtuotsuse kohta ja selle kohta, kui kaua erinevates kohtutes asjade lahendamine aega võtab.

15. Informatsioon kohtusüsteemi toimimise kohta võib pärineda erinevatest allikatest, näiteks justiitsministeeriumist (infobrošüüride väljaandmine, veebilehed, jne), sotsiaalhoolekandesüsteemist, juristide ühingute korraldatud tasuta õigusabi süsteemist, aga ka muudest allikatest.

16. Kohtud ise peaksid samuti sellise teabe levitamises kaasa lööma, eriti kui neil on olemas avalike suhete teenistused. Asjakohane on teabe levitamine interneti veebilehtede kaudu, nagu mõned kohtud seda teevad.

17. CCJE soovib välja töötada koolitusprogramme, mis hõlmaksid kohtusüsteemi tutvustamist ja kohtute külastamist. CCJE tajub vajadust publitseerida kodanikele abimaterjale, mis võimaldaksid potentsiaalsetel hagejatel kohtuinstitutsiooni tööst paremini aru saada, teavitades neid samal ajal nende protsessuaalsetest õigustest. Viimaks soovib CCJE laiemalt kasutada infotehnoloogia võimalusi, et levitada teavet kohtute toimimise, õiguskaitsele ligipääsu, olulisemate kohtuotsuste ja kohtute tegevuse statistiliste tulemuste kohta.

18. CCJE ergutab kohtumenetluse algatamisel ja selle vältel vajaminevate dokumentide lihtsustatud ja standardiseeritud blankettide kasutuselevõtmist. Lihtsustamine on eriti

soovitav vähemtähtsate vaidluste puhul, tarbijavaidluste puhul ja asjades, milles õigusküsimuste ja faktiküsimuste lahendamine ei tekita mingeid probleeme (võlgade tasumine). Lisaks soovib CCJE välja arendada tehnilised võimalused, et hagejad saaksid elektrooniliste vahendite kaudu kätte hagi esitamiseks vajalikud dokumendid ning et kas nad ise või nende esindajad saaksid kohtuga otse kontakti.

19. CCJE soovib ühtlasi, et advokaadid ja kohtud või tribunaliid juba enne menetluse algatamist informeeriks hagejaid sellest, missuguse iseloomu ja suurusega võivad nende potentsiaalsed kulutused olla ja kui kaua võiks kohtuotsuseni jõudmine aega võtta.

20. Oma arvamuse 2 (2001) punktis 9 rõhutas CCJE, kui oluline on, et kohtusüsteemi toimimiseks oleksid olemas piisavad rahalised vahendid. Tekib küsimus, kui suures mahus suudavad või peaksid hagejad või muud kohtus asju ajavad isikud sellisele rahastamisele kohtukulude maksimisega kaasa aitama. CCJE on arvamusel, et kohtusüsteem ei tohiks ülemäära suurte kohtukuludega takistada ligipääsu õiguskaitsele. Tõhusast kohtusüsteemist on kasu kogu ühiskonnal, mitte ainult neil, kes juhtumisi mingisse kohtuprotsessi kaasatud on. Kohtute tõhus toimimine ja nende otsused väljendavad ja viivad ellu õigusriigi põhimõtet ning see omakorda võimaldab laiemal üldsusel turvaliselt ja kindlustundega tegutseda ja oma asju ajada.

21. Riik peaks korraldama sellise õigusabi süsteemi, mis võimaldaks igähele ligipääsu õiguskaitsele. Selline abi ei peaks hõlmama mitte ainult kohtukulude, vaid ka õiguslikku nõustamist hagi esitamise mõistlikkuse või vajalikkuse küsimustes. Abi andes ei tohiks piirduda üksnes kõige suuremat puudust kannatavate isikutega, vähemalt osaliselt peaks abi olema kättesaadav ka neile, kelle keskmine sissetulek ei võimaldaks neil ilma kõrvalise abita hagi seotud kulusid kanda.

22. Seesugune osalise õigusabi süsteem võimaldab kasusaajate arvu suurendada, hoides samal ajal tasakaalus võimude kohustuse lihtsustada ligipääsu õiguskaitsele ja üksikisiku vastutuse. CCJE on arvamusel, et kohtunikul või kellegi teisel, kes kohtunikuna toimib, peaks olema võimalus õigusabi andmise otsustamises osaleda. Kui organ, kes peab õigusabi andmise otsustama, on sunnitud selle andmisest keelduma sellel alusel, et kavandatav hagi on ilmselt vastuvõetamatu või alusetu ning kui hageja sellest hoolimata hagi esitab, siis on EIÕK artiklist 6 tuleneva objektiivse erapooletuse kohustuse täitmiseks vältimatult vajalik, et õigusabi andmisest keeldumise otsuse juures olnud kohtunik taandaks end sama asja arutamisest.

23. CCJE leiab, et õigusabi peaks finantseerima riik vastavast eriotstarbelisest eelarvest, nii et neid kulusi ei võetaks maha kohtute eelarvetest.

24. Õigusabi andmine pooltele on oluline komponent hagejatele õiguskaitsele ligipääsu tagamisel.

25. CCJE juhib tähelepanu sellele, et mõnedes riikides ei ole advokaadi sekkumine kohtuprotsessi vajalik. Teistes riikides sõltub vajadus esindaja järele finantshuvide suurusest ning vaidluse või menetluse liigist. See, et hagejal on õigus oma asja kohtus ise

esitada või kasutada selleks enda valitud esindajat, näib eriti hästi sobivat lihtsustatud menetluste, finantsplaanis vähetähtsate ja tarbijaid puudutavate asjade korral.

26. Ometi leiab CCJE, et ka neil juhtudel, kus alguses ei ole kaitsja järele vajadust, peaks kohtunikule olema ette nähtud võimalus erandliku abinõuna nõuda kaitsja sekkumist juhul, kui kohtuasi tekitab spetsiifilisi probleeme või kui valitseb suur oht, et kaitseõigusi võidakse riivata. Sellisel juhul peaks advokaadi kasutamist toetama tõhus õigusabisüsteem.

27. Resolutsiooni (78)¹ lisa punktis 1 öeldakse, et „majanduslikud raskused ei tohiks kedagi takistada oma õigusi nõudmast või kaitsmast (...)”.

28. Sellele vaatamata tuleks kanda hoolt, et advokaatide ja kohtutöötajate töötasu ei oleks kindlaks määratud selliselt, et see tingiks tarbetuid menetluslikke samme. Kooskõlas soovitusega R (84) 5² (selle Lisas toodud põhimõttega 2-1) tuleb sätestada sanktsioonid kohtumenetluse kuritarvitamise eest.

29. Õigusabi ei ole ainus vahend õiguskaitsele ligipääsu soodustamiseks. Samal eesmärgil rakendatavate muude meetodite hulgas on näiteks kohtukulude kindlustamine, mis kataks poole enda kulud ja/või teisele poolele kaotuse korral makstavad summad.

30. CCJE ei kavatse käesolevas arvamuses üksikasjalikult lahata mitmeid muidki õiguskaitsele ligipääsu kergendamise võimalusi, nagu kohtukulude tingimuslik maksmine või kohtukulude fikseerimine.

B. ÕIGUSEMÕISTMISE SÜSTEEMI KVALITEET JA SELLE HINDAMINE; KVANTITATIIVSED STATISTILISED ANDMED; JÄLGIMISPROTSEDUURID

31. Õiguskaitse pakkumine ei hõlma mitte ainult kohtunike ja teiste õigusala professionaalide tööd, see hõlmab ka tervet rida tegevusi, mida kohtuinstiitutsiooni raames sooritavad valitsuse esindajad ja eraisikud; selle toimimine sõltub suuresti kohtusüsteemi infrastruktuurist (hooned, kontoritehnika, abipersonal, jne). Seetõttu sõltub kohtusüsteemi kvaliteet nii infrastruktuuri kvaliteedist, mida saab mõõta samade kriteeriumide alusel, millega mõõdetakse teisi avalikke teenistusi, kui ka professionaalsete juristide (kohtunike, aga ka advokaatide, prokuröride, ametnike, jne) võimekusest; ka praegu on juba võimalik selliste professionaalide tööd mõõta lähtudes seadustest, praktilisest tegevusest ja kutseeetikast.

¹ Resolutsioon (78) 8 õigusabi ja -nõustamise kohta.

² Ministrite Komitee soovitus R (84) 5 liikmesriikidele õigusemõistmise toimimise parandamiseks mõeldud tsiviilmenetluse põhimõtete kohta.

32. Kuna enamikus riikides põrkab üha suurenev nõudlus õiguskaitse järele vastu kohtusüsteemi piiratud eelarvelisi võimalusi, viitavad nii teooria kui praktika võimalusele hinnata kohtute tegevuse kvaliteeti lähtudes ka sotsiaalsest ja majanduslikust tõhususest, see tähendab niisuguste kriteeriumidega, mis sarnanevad teiste avalike teenistuste tegevuse hindamiseks kasutatavatega.

33. CCJE täheldab, et õigusemõistmise spetsiifikaga mitte arvestavate kriteeriumide kohaldamine tekitab rea probleeme. Kuigi teiste professionaalsete juristide tegevuse suhtes võivad kehtida sarnased kaalutlused, uuris CCJE siiski selle probleemi mõju ainult kohtutele.

34. CCJE rõhutab tungivalt, et esiteks kohtusüsteemi „kvaliteedi” hindamist, s.t kohtusüsteemi kui terviku ja iga üksiku kohtu või kohaliku kohtute rühma tegevuse hindamist ei tohiks segamini ajada iga üksiku kohtuniku ametialase võimekuse hindamisega. Kohtunike ametialane hindamine, eriti seoses nende staatust või karjääri mõjutavate otsuste tegemisega, on hoopis teise eesmärgiga ülesanne ning seda tuleks teha objektiivsete kriteeriumide alusel kohtunike sõltumatust täiel määral tagades (vt CCJE arvamus 1 (2001), eriti punkt 45).

35. Mõnede riikide praktikas on õigusemõistmise kvaliteedi ja kohtunike ametialase hindamise osas kattuvus, mida CCJE peab sobimatuks. See kattumus väljendub selles, kuidas statistilisi andmeid kogutakse. Mõnedes riikides peetakse statistikat iga kohtuniku kohta eraldi, teistes iga kohtu kohta. Mõlemal juhul kogutakse ilmselt andmeid lahendatud asjade arvu kohta, ent esimesena nimetatud süsteemi korral on see arv seotud konkreetse kohtunikuga. Süsteemid, milles kohtunikke hinnatakse statistiliselt, näitavad tavaliselt ära ka edukate apellatsioonide protsendi.

36. Mõnedes riikides peetakse apellatsiooni korras muudetud otsuste protsenti oluliseks näitajaks. Kohtuotsuse objektiivne hindamine võib olla üksikkohtuniku ametialase hindamise üks elemente (kuid isegi sel juhul tuleb arvestada kohtunikukonna sisemise sõltumatuse põhimõtet ja fakti, et otsuste muutmist tuleb aktsepteerida kui edasikaebemenetluse normaalset tulemit ilma, et alama astme kohtunik milleski süüdi oleks). Kuid muudetud otsuste protsendi kasutamine ainsa või olulise näitajana kohtute tegevuse hindamisel on CCJE meelest sobimatu. Selle probleemiga seonduvate mitmete aspektide hulgas tahab CCJE rõhutada, et „menetlustel” rajaneva õigusemõistmise süsteemi iseloomulikuks jooneks on, et konkreetse kohtuasja resultaadi kvaliteet sõltub suurel määral eelnevatest menetlustoimingutest (mida tegid politsei, prokuratuur, eraõiguslikud advokaadid või pooled), nii et on võimatu kohtute tegevust hinnata ilma igale konkreetsele menetluslikule kontekstile hinnangut andmata.

37. Eelöeldu kehtib ka muude süsteemide kohta, milles on võimalik anda hinnang kohtunike langetatud üksikutele otsustele muul moel kui otsuste muutmise protsendi kaudu.

38. Mõnedes riikides hinnatakse õigusemõistmise kvaliteeti selliste kohtu tegevust mõõtvate näitajate kogumisega, nagu kui kaua võtab asja lahendamine aega, kui suur on

mahajäämus, kui suur on abipersonal, infrastruktuuride kvantiteet ja kvaliteet (spetsiaalse viitega hoonetele ja infotehnoloogiale), jne.

39. Põhimõtteliselt on selline lähenemine aktsepteeritav, kuna kaldub hindama õigusemõistmise „toimimist” laiemas tähenduses. Siiski leiab CCJE, et kõige parem oleks hinnata õigusemõistmist veelgi laiemas kontekstis, s.t õigusemõistmise ja muude muutujate (kohtunikud ja advokaadid, kohus ja politsei, kohtupraktika ja õigusaktid, jne) vastastikus toimes, sest enamik kohtusüsteemi talitlushäireid tekivad mitmete tegurite omavahelisest koordineerimatusest. CCJE peab eriti oluliseks rõhutada seda, et õigusemõistmise kvaliteet ning adekvaatse infrastruktuuri ja piisava abipersonali olemasolu on vastastikus seoses.

40. Kaasaegne infotehnoloogia võimaldab küll koguda väga keerukaid andmeid, ent küsimus on selles, missuguseid muutujaid ja kuidas tuleks mõõta ning kes peaks tulemusi tõlgendama.

41. Selle suhtes, missuguseid andmeid tuleks koguda, ei ole hetkel üldiselt aktsepteeritavaid kriteeriume. See tuleneb tõsiasiast, et õigusemõistmine erineb suurel määral puhtalt haldusülesannetest, mis on iseloomulikud teistele riigiteenistustele, kelle suhtes mõõtmisele kuuluvad näitajad on välja arendatud ja võivad olla efektiivsed. Näiteks see, et ühel kohtul läheb asja lahendamiseks keskmiselt rohkem aega kui mõnel teisel või et ühel kohtul on lahendamata asjade arv suurem kui mõnel teisel, ei tähenda veel, et see kohus töötaks väiksema efektiivsusega.

42. Sõltumata käsitletava valdkonna võimalikest edasistest arengutest on CCJE arvamusel, et õigusemõistmise „kvaliteeti” ei tohi käsitada kui kohtusüsteemi „produktiivsuse” pelka sünonüümi; pigem peaks kvalitatiivne lähenemine uurima süsteemi suutlikkust sobitada nõudlust õigusemõistmise järele õigussüsteemi üldiste eesmärkidega, millest menetluse kiirus moodustab ainult ühe elemendi.

43. CCJE soovib, et kuna hetkel ei ole võimalik tugineda laialdast tunnustust leidnud kriteeriumidele, tuleks vastavad näitajad välja valida õigusala professionaalide ulatusliku konsensuse tulemusena, kusjuures on soovitatav, et kohtunike eneseregulatsiooni sõltumatu organ mängiks keskset rolli „kvaliteeti” puudutavate andmete valikul ja kogumisel, andmete kogumise protseduuri kavandamisel, tulemuste hindamisel, tulemuste tagasiside korras konfidentsiaalsel esitamisel erinevatele gruppidele aga ka üldsusele; selline osalemine võib aidata lepitada vajadust kvaliteedi hindamise järele vajadusega, et nii näitajad kui hindajad oleksid kantud austusest kohtute sõltumatusesse.

44. Harilikult koguvad statistikat kohtud ja edastavad andmed keskasutusele, milleks võib olla kõrgeim kohus, kohtunike ülemkogu, justiitsministeerium või Riiklik Kohtuadministratsioon. Igapäevases andmete kogumises võib kohtu kantselei juhataja mängida olulist rolli. Mõnel puhul on kvaliteedinäitajate kindlakstegemisel ja kvaliteedikontrolli süsteemi kavandamisel osalenud eraõiguslikud isikud.

45. Pooleliolevate ja lahendatud asjade arvu kohta statistiliste andmete publitseerimine, mida mõnedes riikides tehakse, on veel üks samm töökoormuse läbipaistvuse suurendamise suunas. Tuleks uurida sobivaid võimalusi teadlastele ja kohtunikele ka konfidentsiaalse info andmiseks eesmärgiga leida võimalusi süsteemi parandamiseks.

46. Andmeid koguv keskasutus teostab pidevat jälgimist vaid mõnedel juhtudel. Sellisel jälgimisel ei ole otsest ja vahetut mõju ei kohtute töö organiseerimisele ega inim- ja materiaalse ressursi eraldamisele kohtutele.

47. CCJE on veendunud, et kohtusüsteemi huve teeniks see, kui andmete kogumine ja jälgimine oleksid regulaarsed ning et vastavad protseduurid võimaldaksid kohtute kiiret vastavusse viimist muutuva töökoormusega.³ Lepitamaks selle vajaduse teostamist vajadusega tagada kohtusüsteemi sõltumatus (eriti põhimõte, et kohtunikku ei tohi ametist tagandada ja kohtunikult asjade äravõtmise keeld), on CCJE arvates soovitatav, et andmete kogumise ja jälgimise eest vastutav organ oleks arvamuse 1 (2001) punktides 37 ja 45 nimetatud sõltumatu organ; kui andmete kogumise ja jälgimise eest vastutab mõni muu organ, peaksid riigid tagama, et nimetatud tegevused jääksid avalikku sfääri selleks, et säiliksid õigusemõistmist puudutavate andmete käitlemisega seotud riiklikud huvid; ometi peaks viidatud sõltumatul organil olema volitused võtta vajalikke meetmeid kohandamiseks kohtute organisatsiooni vastavalt muutustele töökoormuses.

48. Andmete tõlgendamisel ja levitamisel peaks kõigi asjassepuutuvate gruppide vahel toimuma tõrgeteta koostöö.

C. TÖÖKOORMUS JA KOHTUASJADE JUHTIMINE

49. Käesolevas osas käsitletakse meetmeid, mis võiksid vähendada kohtute töökoormust ning kohtusse jõudvate asjade juhtimist toetavaid meetmeid. CCJE käsitleb neid teemasid koos,⁴ sest mõlemad seonduvad kohtute kohustusega tagada asjade õiglane lahendamine mõistliku aja jooksul ning teemad kattuvad teatud ulatuses.

I. ÜLDIST

50. Kohtute töökoormust vähendavad meetmed hõlmavad nii neid, mille ainsaks eesmärgiks ongi töökoormuse vähendamine, kui ka neid, millel on eraldiseisev tähendus. Soovituses R (86) 12 määratletakse meetmed, mida erinevas ulatuses saab rakendada kriminaal- ja tsiviilkohtutes.⁵ Soovitused R (87) 18⁶ ja R (95) 12⁷ käsitlevad konkreetselt

³ Vaata osa C (b).

⁴ Töökoormuse ja kohtuasjade juhtumise küsimustega tegeldi esimese Euroopa kohtunike konverentsi raames (vt eespool punkt 8).

⁵ Ministrite Komitee soovitus R (86) 12 liikmesriikidele kohtute ülemäärase töökoormuse vältimise ja vähendamise meetmete kohta. See hõlmab:

kriminaalasju. Näiteks on õigusemõistmisega mitteseotud ülesannetest vabastamine ja ühtlase töökoormuse tagamine meetmed, mis on otseselt suunatud sobiva töökoormuse saavutamisele. Asjade lahendamine kokkuleppel (kas poolte eneste initsiatiivil või vahenduse kaudu⁸) on eraldiseisva väärtusega meede, mis kohtu poolt peale surutud lahenduste taustal peegeldab selliseid väärtusi nagu valikuvabadus ja kokkuleppevabadus. Vähenmähtsate õigusrikkumiste dekriminaliseerimine võib aidata töökoormust vähendada, kuid võib ka väljendada seisukohta, et eelistatakse teatud õigusrikkujatega (nt noored) tegelda väljaspool ametlikku kriminaalõiguse süsteemi. Konkreetsete ettepanekute vöorusi aitavad mõista nende ettepanekute taga olevad motiivid.

51. Alustuseks käsitleb CCJE erinevaid teemasid, mille raames kriminaal- ja tsiviilõiguse aspekte saab vaadelda kas koos või omavahelises võrdluses.

(a) Kohtute haldamine

52. CCJE eristab kohtute haldamise kahte baasmudelit.⁹ Ühe puhul ei mäangi kohtunikud kohtute haldamises kuigi suurt rolli või puudub see neil üldse. Nad saavad rohkem aega pühendada õigusemõistmisele, selle asemel, et tegelda kohtupidamisega mitteseotud ülesannete täitmisega, milleks neil ei pruugi olla ei väljaõpet ega soodumust. Ehkki kohtute nõuetekohast tööd ei ole võimalik tagada ilma kohtunikelt haldusküsimustes vähemalt nõu küsimata, on eelarvejuhtimise, personali värbamise ning kohtuhoonete ja töövahendite küsimused administraatorite langetada. Kuna sõltumata sellest, kumba süsteemi kasutatakse, tuleb raha selleks ikkagi keskvalitsuselt, aitab see süsteem hoida kohtunikke eemal poliitilistest surveavaldustest, mis paratamatult kaasnevad vajadusega saavutada oma tegevusega mingeid konkreetseid eesmäärke.

(a) lepitamise (moodsama terminiga ,vahendus-') menetlusi, sealhulgas advokaadi kohustust leppimisele kaasa aidata;

(b) muid kohtuväliseid vaidluste lahendamise menetlusi, sealhulgas arbitraaži (ja õigusvahemehi (ombudsman), ehkki seda otsesõnu ei öelda);

(c) kohtuniku rolli poolte kokkuleppe saavutamisel;

(d) kohtunike vabastamist õigusemõistmisega mitteseotud ülesannetest;

(e) esimeses astmes asjade lahendamist ühe kohtuniku (mitte kolleegiumi) poolt;

(f) kohtute pädevuse ülevaatamist töökoormuse ühtlasema jaotumise tagamiseks;

(g) kohtukulude kindlustamise mõju hindamist, selgitamiseks välja, kas see soodustab alusetute kaebuste esitamist.

Ministrite Komitee soovitus R (86) 12 liikmesriikidele tuletas meelde, et kooskõlas ühe varasema soovitusel, hõlmab riigi kohustus tagada kohtunikele nõuetekohased töötingimused „sobivate meetmete võtmist õigusemõistmisega mitteseotud ülesannete andmiseks teistele isikutele”.

⁶ Ministrite Komitee soovitus R (87) 18 liikmesriikidele kriminaalõigusemõistmise lihtsustamise kohta.

⁷ Ministrite Komitee soovitus R (95) 12 liikmesriikidele kriminaalasjade juhtimise kohta kätkeb tervet rida soovitusi sellisteks puhkudeks nagu kohtuasjade arvu ja keerukuse kasv, õigustamatud viivitused, eelarvekitsikus, üldsuse ja personali suurenenud ootused ning soovitusel käsitletakse neid selliste pealkirjade all nagu (I) Eesmärgide püstitamine, (II) Töökoormuse juhtimine, (III) Infrastruktuuri juhtimine, (IV) Inimressursi juhtimine ja (V) Teabe- ning kommunikatsioonijuhtimine.

⁸ Vt käesoleva arvamuse osa D.

⁹ Vrd arvamusega 2 (2001) kohtute rahastamise ja juhtimise kohta, punktid 12-13.

53. Selle mudeli puuduseks on, et kuigi kohtunikud on need, kes peavad kohtusüsteemi peamist eesmärki – asjade efektiivset ja õiglast lahendamist – teostama, pole neil peaaegu mingit kontrolli selle keskkonna üle, milles nad seda eesmärki täita püüavad.

54. Teises põhilises süsteemis on kohtu esimees see, kes sisuliselt kohtu ka haldab. Tal on vähemalt mõningane kaalutusõigus eelarve kasutamise, personali värbamise ning kohtuhoone ja selle sisustamise küsimustes. Selle mudeli eelised ja puudused on esimese mudeli peegelpilt: kohtunikud kistakse välja nende põhirollist ja pannakse täitma ülesandeid, milleks nad ei pruugi omada vastavat ettevalmistust. Vaidlused riigivõimuga on palju tõenäolisemad. Teisest küljest aga on neil tegelik kontroll oma kohtus õigusemõistmiseks vajalike vahendite üle ning neil on suurem mõju ressursside jaotamise poliitikale.

55. Paljude riikide süsteemid jäävad eelkirjeldatud kahe vahele. Üha enam tähtsustatakse seda, et kohtunikega tuleb nõu pidada ja et neil peab olema võimalus kaasa rääkida kaasaegse õigusemõistmise kujundamise ja sellega seonduvate prioriteetide üle otsustamisel. Seda vajadust rõhutab ka CCJE.

(b) Töökoormuse muutlikkus

56. Iga konkreetse kohtu töökoormus aja jooksul kord suureneb ja kord väheneb. Seda põhjustavad demograafilised muutused ja kriminaalõiguse sfääris ka muutused kuritegevuses. Need võivad olla ajutised. Näiteks võib riigipiiri lähedal asuvas kohtus plahvatuslikult suureneva ebaseaduslikku sisserännet puudutavate asjade arv või lennujaama lähedal asuvas kohtus suureneva narkootikumide sisseveoga seotud asjade arv.

57. Mõnedes jurisdiktsioonides saab kohtunikke ja/või kohtuasju suhteliselt lihtsalt ühest kohtust teise üle viia, vähemalt ajutiselt. CCJE leiab, et selline paindlikkus on üldiselt soovitatav tingimusel, et austatakse iga kohtuniku sõltumatust ning kohtuniku üleviimiseks on olemas kohtuniku nõusolek. CCJE mõistab muidugi, et seda tuleb teha igati arvestades õigusemõistmisele ligipääsu praktilisi probleeme. Kohtuasjadega seotud isikutel ja laiemal üldsusel on õigus eeldada, et üldjuhul lahendatakse asjad võimalikult kohapeal ja mugavalt.

58. Mõnedes jurisdiktsioonides määratakse kohtunik algusest peale ühte konkreetsesse kohtusse ning kohtuniku üleviimiseks on vaja tema nõusolekut ja kohtuasjade üleandmine on võimalik kas ainult poolte nõusolekul või pole see üldse võimalik. Ometi võib iga kohtu sees leida võimalusi, näiteks et valitud kohtunike kogu tohiks ülekoormatud kohtunikult anda asju üle sama kohtu mõnele teisele kohtunikule.

59. Kui töökoormuses toimuvad alalise iseloomuga muutused, võib vajalikuks osutada kohtu suuruse muutmine, eriti viimatikirjeldatud jurisdiktsioonides. Siin võivad puhtalt majanduslikud kaalutlused (mis räägivad kohaliku kohtu sulgemise kasuks) sattuda konflikti poolte ja üldsuse õigusega sellele, et õiguskaitse toimiks võimalikult kohapeal ja oleks ligipääsetav. CCJE innustab riike uurima ja välja töötama vastavaid kriteeriume,

mis võimaldaksid niisuguste kaalutlustega arvestada ja neid omavahel tasakaalustada, tagades seejuures, et töökoormuse muutustele reageerides ei jääks muudatuste tagajärjel muljet, et kohtunike sõltumatust on kahjustatud.

60. Siiski viitab CCJE oma arvamusele 2 (2001), eriti selle punktidele 4 ja 5, mis räägivad piisavatest ressurssidest. Võimalus kohtunikke või kohtuasju ühest kohtust teise üle viia ei tohiks anda alust aktsepteerida struktuurilist ressursside puudumist. Selline paindlikkus ei tohi olla aseaineks selle, et kohtunikke oleks nii palju, kui töökoormusega normaalseks toimetulekuks tarvis on.

(c) Ainuisikulise kohtuniku kasutamine

61. Kriminaalrajade kohta ütleb soovitus R (87) 18 punkt D.2, et kohtunikku tuleks kasutada ainuisikuliselt „alati kui õigusrikkumise raskus seda lubab”. Kuid rasketes asjades, kus kaalul on kohtualuse vabadus, on kolmest või enamast kohtunikust koosneva kolleegiumi kollegiaalne faktide tuvastamine oluliseks tagatiseks, et otsused ei ole mõjutatud ühe isiku eelarvamustest või isikupärastest vaadetest. Praktikas lahendab kergemaid õigusrikkumisi tavaliselt kohtunik ainuisikuliselt ning raskemaid rikkumisi kolleegium, kuigi veelahe selles osas on riigiti väga erinev.

62. Tsiviilasjades on tavaõiguse riikides levinud praktika, et esimese astme kohtunikud (kes on kogenud praktikud, kes nimetatakse kohtunikeks juristikarjääri üsna hilises faasis) lahendavad asju ainuisikuliselt. Teistes karjäärikohtunikega jurisdiktsioonides (aga ka Prantsusmaal, kus *tribunaux de commerce* koosnevad mittekohtunikest) kasutatakse esimeses astmes kolleegiume, kuigi näib valitsevat suundumus sellele, et lasta kohtunikel sagedamini lahendada asju ainuisikuliselt.

63. Kolleegiumi kasutamine võib kompenseerida kohtunike kogemustepuudust. See aitab tagada kvaliteeti ning anda kogemusi noorematele kohtunikele. Sellisest süsteemist oleks rakke loobuda seal, kus esimeses astmes jääks asja ainuisikuliselt arutama noor kohtunik või kohtukaasistuja.

64. CCJE arvates peaksid riigid soodustama niisugust väljaõpet ja teenistuskäiku, mis võimaldaks lihtsustada esimeses astmes kohtunike kasutamist ainuisikulisena, kui see on võimalik olemasolevate kohtunike kogemust ja võimakust ning kohtuasjade iseloomu silmas pidades.

(d) Kohtuniku abilised

65. Oma arvamuses 2 (2001) märkis CCJE, et arvukates riikides on kohtunike käsutuses ebapiisavad vahendid. Samas rõhutab CCJE, et kohtunike tegelik vabastamine mittevajalikest ülesannetest saab aset leida üksnes siis, kui anda kohtunikele tugeva õigusliku kvalifikatsiooniga abilised (nõunikud – „clerks”, „referendars”), kellele kohtunik oma järelevalve all ja omal vastutusel saaks delegeerida konkreetsete ülesannete täitmist, näiteks nagu õigusaktide ja kohtulahendite väljaotsimine, lihtsate standardiseeritud dokumentide koostamine, teiste juristide ja/või üldsusega sidepidamine.

(e) Õigusemõistmise väline tegevus

66. CCJE toetab igati seisukohta, et soovitus R (86) 12 Lisas loetletud kohtupidamisega mitte seotud ülesandeid ei tuleks kohtunikele panna. Kuid on ka muid tegevusi, mis võivad kohtunikku kohtunikukohustuste täitmisest kõrvale juhtida või eemale kiskuda, sealhulgas kohtuhaldusega seotud tegevused, juhul kui kohtunikule ei anta või ei rahastata piisavalt abilisi (vaata eespool punkti (a)), ja eraviisiline tegutsemine vahendajana, mis enamikus riikides on nagunii lubamatu.

67. Sageli kritiseeritakse, et kohtunikud raiskavad palju aega igasugustes komisjonides töötamisele. Ollakse arvamusel, et „kohtunik peaks õigust mõistma” ja muu tegevus on vaid väärtusliku ressursi raiskamine.

68. CCJE leiab, et seda küsimust ei tohiks ületähtsustada. Kui mingi komisjon uurib mingit õigusemõistmisega seonduvat aspekti ja kohtunik saab sellesse väärtusliku panuse anda, ei saa sellisele tööle kulutatud aega pidada raisatuks. Lisaks on kohtunik parem kohtunik, kui tal on laiem silmaring ja seda saab laiendada, töötades koos teiste valdkondade spetsialistidega küsimustes, mis jäävad küll väljapoole kohtuniku tavatööd, ent seonduvad sellega siiski.

69. Teisest küljes vaadatuna kaasnevad riskid sellega, kui kohtunik haaratakse kaasa uurimustesse, mida tehakse poliitilistel põhjustel ja kui tuleb anda hinnang mitteõiguslikele küsimustele, mis jäävad väljapoole kohtuniku vahetut töökogemust. Kohtunikud peaksid hoolega kaaluma, kas neil on mõistlik oma oskusi ja reputatsiooni sedasorti tööle pühendada¹⁰.

(f) Esindamine kohtus ja kohtukulude rahastamine

70. On õige, et kriminaalasjades peaks tasuta õigusabi või esindamine olema kättesaadav ilma kaebealuse väljavaateid hindamata. Probleem näib olevat selles, et riigiti valitsevad suured erinevused selles osas, millise iseloomu ja raskusastmega rikkumiste eest tasuta õigusabi või esindus tagatakse. Samal ajal valitseb tsiviilasjadega seonduvalt mure, et hagemise rahastamise meetodid võivad innustada esitama alusetuid kaebusi ja liiga sageli kaebama ning see mure ei seonu ainult kohtukulude kindlustamise võimalusega.¹¹ Kõigis õigussüsteemides on tendents, et töökoormus suureneb valdkondades, kus kulude korvamine on võimalik. Hagide väljavaadete eelneva hindamiseks ja õigusabi saamise välistamiseks juhtudel, mil väljavaated ja/või summa ei õigusta tõenäolisi kulusi, oleks vaja sisse viia vastavad kontrollimehhanismid.¹²

¹⁰ CCJE viitab oma arvamusele 3 (2002), milles käsitleti kohtunikeetikat.

¹¹ Viimatinimetatu kohta vaata eespool punkti 26.

¹² Samasugune probleem tõusetub seoses (praegu Ühendkuningriigis lubatud) tingimuslike tasude kokkulepetega, - need on kokkulepped, mille alusel hageja maksab advokaadi tasu vaid siis, kui hagi on edukas ja ka siis maksab kostja ja teeb seda kuni 100%-lise kõrgendusega, mis läheb võitnud hageja advokaatidele. Varatud hagejad võivad selliseid kokkuleppeid kasutada kostjate kiusamiseks ja nende kokkuleppele sundimiseks, sest (i) hagejal ja tema advokaadil puudub igasugune motivatsioon mõistlikus tatus kokku leppida ja (ii) kui hageja kohtukulud ei kindlusta, ei ole võitnud kostjal tõenäoliselt võimalik

II. KRIMINAALKOHTUD

71. Järgmisena käsitleb CCJE spetsiifiliselt kriminaalmenetlusega seonduvaid teemasid. Selles kontekstis on oluline meeles pidada kahte kriminaalmenetluse ja tsiviilmenetluse vahelist fundamentaalset erinevust:

(i) tsiviilmenetlus puudutab peaaegu kõigil juhtudel kahte eraõiguslikku poolt. Üldsusel on üldine huvi, et tsiviilmenetlus toimuks nõuetekohaselt, kuid üldsusel puudub huvi konkreetse asja lahendi suhtes. Kriminaalmenetluse puhul on üldsusel tegelik huvi, et iga kohtuasi lahendataks nõuetekohaselt.

(ii) Tsiviilmenetluses saab menetluslikke viivitusi ja kõrvalekaldeid sanktsioneerida näiteks kohtukulude väljanõudmisega või – viimase abinõuna – hagi kustutamiseiga kohtuasjade nimekirjast. Kriminaalmenetluses võib süüdistajat sanktsioneerida rahatrahviga¹³ või äärmuslikel juhtudel tema tagandamisega. Märksa keerulisem on kohtualust viivitamise või muude kõrvalekallete eest sanktsioneerida, kuigi mõnedes riikides võib kohus nõuda, et kohtualuse kaitsja maksaks raisatud ressursid välja. Kohtualusel endal tavaliselt puuduvad vahendid sissenõutud kulude katmiseks. Kohtuasja nimekirjast kustutamise äärmuslik võimalus puudub. Kohus ei saa ütelda, et mingi menetlusliku nõudmise täitmatajätmise tõttu on kohtualune minetanud õiguse sellele, et tema asja arutatakse.

72. Eelöeldu valguses keskendub CCJE nüüd mõnedele spetsiifilistele probleemidele.

(a) Kaalutusõigusel põhinev süüdistamine

73. Soovitus R (87) 18 toetab kaalutusõigusel põhineva süüdistuse põhimõtet „seal, kus liikmesriikide ajalooline areng ja põhiseadus seda võimaldavad” ning rõhutab, et „vastasel korral tuleks sama eesmärgiga meetmed ette näha”. Viimatinimetatud riikides võivad asjade viimist kohtusse nõuda sõltumatu prokuröri (ministère public) ametikohustused ja kui keegi üldse omab õigust kohtulikule vastutusele võtmist peatada, siis on see kohtunik.

74. Soovituses rõhutatakse, et iga otsus süüdistust mitte esitada peab „tuginema seadusel” (punkt I.2), see tuleb „langetada mingil üldisel alusel, nagu näiteks üldine huvi” (punkt II.4) ja ainult siis, „kui süüdistust esitava asutusel on piisavad tõendid süü olemasolu kohta” (punkt I.2). CCJE tõlgenduses tähendab kolmas tingimus ainult seda, et kui süüdistust esitava asutusel ei ole süü kohta piisavalt tõendeid, ei saa kaalutusõigusel põhineva süüdistamise küsimus üldse tõusetudagi. Kui aga piisavaid tõendeid (veel) ei ole, peaks uurimisasutusel CCJE arvates olema võimalus otsustada, et õigusrikkumise

kaotanud hagejalt kohtukulusid tagasi saada. Viimasel ajal on inglise kohtud hakanud rangemat kontrolli teostama ja piirama selliste lepingutega garanteeritud honorare ja lepingute tingimusi.

¹³ Tuleks kaaluda, kas see on ühitatav prokuratuuri avalik-õigusliku olemusega paljudes riikides.

raskus või muud õigusrikkumise, kahtlusaluse ja ohvriga seonduvad asjaolud ei õigusta lisatõendite hankimise vaeva.

75. Veel öeldakse soovitusel, et koos otsusega kriminaalmenetlust mitte algatada või see lõpetada võib anda hoiatuse või noomituse või siis panna vastav otsus sõltuma mingitest tingimustest (viimasel juhul on vajalik väidetava õigusrikkuja nõusolek); sellist otsust tohiks vaadelda kui süüdimõistvat kohtuotsust ja see tohiks mõjutada õigusrikkuja karistatust vaid siis, kui ta on õigusrikkumise omaks võtnud ning see otsus ei tohiks mõjutada kannatanu õigust hüvitust taotleda. Praktikast on kaalutusõigus enamikus (kuid kaugeltki mitte kõigis) riikides ühel või teisel määral olemas. Eristada võiks ühelt poolt neid süsteeme, kus asja menetlemine võib lõpetada teatud tingimuste täitmisel, milleks on näiteks hüvitise maksmine ohvrile, ja teiselt poolt süsteeme, kus eksisteerib kaalutusõigus menetlemine lõpetada, kui selle jätkamine ei teeni avalikku huvi.

76. Praegu võib Euroopas eristada kolme põhistruktuuri.

(i) süüdistust esitava asutusel ei ole voli ei asja kõrvale heita ega õigusrikkujale tingimusi seada ega sanktsioone määrata juhul, kui tõendid õigustavad kohtulikule vastutusele võtmist. Selle asutuse ülesandeks on lihtsalt asjade ettevalmistamine kohtusse saatmiseks.

(ii) süüdistava asutusel on voli otsustada, kas asi kohtusse saata või mitte (s.t asjast loobuda) ka siis, kui kohtulikule vastutusele võtmiseks on piisavalt tõendeid.

(iii) süüdistava asutusel on voli otsustada, kas viia asi kohtusse, ning tal on ka võimalus asjast loobuda, kui õigusrikkuja nõustub asja kohtusse saatmise alternatiivina täitma teatud tingimusi või maksta trahvi. Selles laias riikide kategoorias on prokuröri volitused väga erinevad. Mõnedes riikides saab seada väga erinevaid tingimusi, sealhulgas nõustamist ja ühiskondlikku tööd. Teistes on ainsaks tingimuseks mingi rahasumma maksmine.

77. CCJE julgustab edasisi uuringuid riikides, kus veel ei ole soovitusel R (87) 18 täitmiseks vajalikku kaalutusõigusel põhineva süüdistamisega samaväärset süsteemi. CCJE on arvamisel, et iga riik peaks uurima kohtute rolli läbiviidud menetluse õigsuse kontrollimisel, eriti siis, kui kannatanu vaidlustab süüdistust esitava asutuse otsuse asja kohtusse mitte viia.

(b) Lihtsustatud menetlused

78. Kõigis liikmesriikides on ühes või teises vormis kasutusel lihtsustatud menetlused nt haldusrikkumiste ja kergemate õigusrikkumiste korral, ehkki selliste menetluste iseloom ja käik erinevad väga suuresti. Selliste menetluste rakendamisel ja sätestamisel tuleb alati arvestada EIÕK artiklite 5 ja 6 toimega ning alati tuleb tagada võimalus kohtusse edasi kaevata.

(c) Süü omaksvõtmine ja karistuse üle läbirääkimine

79. Seda põhimõtet soovib soovitus R (87) 18. Selle all vaadeldakse tavaõiguse mudelis süü omaksvõtmist kohtumenetluse algaasis. Selline formaalne süsteem kehtib vaid üksikutes riikides. Paljude mitte-tavaõiguse riikide jaoks on süü omaksvõtmine ja konkreetselt sellega kaasneda võiv kergendatud karistuse tingimine põlualused asjad. Ometi rakendatakse mitmes riigis süü omaksvõtmise korral leebemat menetlust. Sisuliselt sarnaneb see formaalse süü omaksvõtmise süsteemiga, sest tõendamisel tehakse mõõndusi ja menetlus toimub kiiremini.

80. CCJE täheldab süü formaalse omaksvõtmise süsteemide puhul järgmisi eeliseid (nagu neid näevad tavaõiguse süsteemid) ja ohtusid:

(i) Süü omaksvõtmine

81. Kui süüdistatavat saab kutsuda üles ja kui ta on suuteline kohtuniku ees ametlikult süü omaks võtma menetluse varases faasis, siis hoitakse kokku suur hulk aega ja raha. Kui see leiab aset ametlikus vormis, saab süüalusele tagada kaitsevahendid. Politseis tehtud ülestunnistus võib olla saadud ebaõigel teel. Ametlik süü omaksvõtmine on kinnitus, et see nii ei olnud. Samas peaks advokaatide suhtes kehtima ametialane kohustus süüalust nõustada nii, et too oleks kindel, kas ta tõepoolest süüdistuse kõik elemendid omaks võtab.

(ii) Karistuse üle tingimine

82. See hõlmab kahte asja: süüdistuse üle ja karistuse üle tingimist.

83. Süüdistuse üle tingimisega kaasneb kas ametlik või mitteametlik kokkulepe prokuröriaga, et too loobub ühest või mitmest süüdistusest, kui süüalune teised omaks võtab (nt kergema õigusrikkumise). Tavaliselt ei ole kohtunik sellesse mingil moel kaasatud, kõigi võib olla ette nähtud, et tuleb saada kohtuniku kinnitus. Poolt argumendiks on, et kui süüdistatav on valmis kümnest väidetavast murdvargusest üheks omaks võtma, siis tõhusa õigusemõistmise huve ei teeni see, et kümnenenda süüdistuse osas viiakse läbi täiepikk kohtuprotsess lihtsalt seepärast, et sellega kohtusse minekuks on olemas piisavalt tõendeid.

84. Karistuse üle tingimine toimib samuti mitmes riigis. Tavaõiguses on aru saadud, et kui sellesse on segatud kohtunik, siis tekivad suured ohud. Oht seisneb selles, et süüalune võib tunda, et karistust määravalt kohtunikult leebema karistuse saamiseks on ta sunnitud omaks võtma rikkumist, milles ta end tegelikult süüdi tunnista ei taha.

(iii) Karistuse vähendamine

85. See on hoopis erinev mõiste, mis ei sõltu mingitest läbirääkimistest ei süüdistaja ega kohtunikuga. See kontseptsioon (mida mõned riigid aktsepteerivad) seisneb selles, et süüalune, kes end süüdi tunnistas, peaks üldjuhul saama kergema karistuse kui süü

eitamise korral, ning et mida varem ta end süüdi tunnistab, seda rohkem karistust vähendatakse.¹⁴

86. Mõnda võib selline lähenemine ehmatada. Võidakse väita, et süüdistatav on korda saatnud selle, mille ta korda saatis ning et iga tõestatud õigusrikkumine väärrib teatud konkreetset karistust sõltumata sellest, kas süü võetakse omaks või ei. Väide, et enese süüdi tunnistamine näitab kahetsust, on enamikul juhtudel illusoorne. Neis süsteemides, kus õigusemõistmine toimub peaaesjalikult suuliselt, võib sellele argumendile vastata põhimõttelise sotsiaalse argumendiga. Kui peatunnistaja on haavatav (eriti lapsed ja seksuaalsete rünnakute ohvrid), võib suuline kuulamine tähendada lisatraumat. Sellistel juhtudel oma süüd tunnistades vähendab või hoiab süüalune ära kahju, mida tema teod oleksid võinud kaasa tuua.

87. Kui eeltoodud harvad juhud välja jätta, siis eelkirjeldatud vastuargument ei kehti. Kui inimesele pannakse süüks tervet rida sissemurdmisi ja seda tehakse sõrmejälgede või teaduslike tõendite alusel, on ainsateks tunnistuse andmisest säästetud tunnistajateks professionaalid, kes on tunnistuste andmisega harjunud. Karistuse vähendamise süü omaksvõtmisele õhutamise põhjuseks on sellistel puhkudel pragmaatilised eelised, mida süü omaksvõtmine annab: (i) tagades selle, et süüdi mõistetakse õigusrikkuja, kes teab, et on süüdi, kuid kellel vastasel korral puuduks motivatsioon kohtuprotsessist loobuda, sest ta loodaks, et tema vastu kogutud tõendid ja esinevad tunnistajad ei veena vandekohut või kohtunikku; ja (ii) lühendades asjade lahendamise aega (vältides teiste protsesside venimist juhtudel, mil on kindel, et ka täismahus kohtuprotsess oleks ikkagi lõppenud süüdimõistva otsusega). Need on pragmaatilised eelised ühiskonna kui terviku jaoks.

88. Ometi on selge ka see, et karistuse vähendamise lubatavuse korral peavad toimima ka mingid ettevaatusabinõud. Advokaadid ja kohtunikud peavad hoolega jälgima, et süü omaksvõtmine toimuks vabatahtlikult ja tähendaks, et inimene end tegelikult süüdi tunnistab. Kohtunik ei tohiks advokaadi ja süüaluse vestluse käigus mainida karistuse vähendamise võimaluse olemasolu ega tohiks osaleda selleteemalistes aruteludes. Kohtunikul peaks olema õigus mitte kinnitada süü omaksvõttu, kui näib, et see ei ole tõetruu või ei teeni avalikke huve.

89. CCJE kahtleb, kas oleks realistlik soovitada koheselt kõigis liikmesriikides rakendada karistuse vähendamist süü omaksvõtu korral. Kuid CCJE soovib kõigil riikidel kaaluda, kas see süsteem oleks nende kriminaalmenetluse süsteemile kasulik.

III. TSIVIILKOHTUD

90. Soovitus R (84) 5 määratles üheksa „tsiviilmenetluse põhimõtet, mis on mõeldud tsiviilõigusemõistmise parandamiseks”. Tegemist oli väga ettenägeliku soovitusel, mida praktikas siiski sageli ei rakendata. CCJE leiab, et üldise rakendamise korral oleks see

¹⁴ Üldjuhul kuni ühe kolmandikuni ettenähtud karistusajast.

tõeliseks garantiiks, et riigid täidavad EIÕK artiklist 6 tulenevat kohustust tagada tsiviilmenetluses „asja õiglane ja avalik arutamine mõistliku aja jooksul”.

91. Neis üheksas põhimõttes sõnastatakse kohtuasja juhtimiseks CCJE arvates kohtunikele vajalike volituste põhisisu, volituste, mis kohtunikel peaksid olema ja mida nad peaksid kasutama kõigi tsiviilmenetluste (sealhulgas haldusmenetluste) algusest kuni lõpuni, et tagada kooskõla EIÕK artikliga 6. Seetõttu käsitleb ja kommenteerib CCJE neid põhimõtteid üksikasjalikult.

92. Soovituse esimene põhimõte soovib menetluse käigus piirduda „mitte rohkema kui kahe suulise istungiga”, millest üks oleks eelistung ja teine tõendite arutamiseks, argumentide esitamiseks ja võimalusel ka otsuse tegemiseks, kusjuures edasilükkamine oleks lubatud „vaid siis, kui ilmnevad uued faktid või muudel erandlikel ja mõjuvatel asjaoludel” ja kohaldatakse sanktsioone poolte, tunnistajate ja ekspertide suhtes, kes kohtu seatud tähtaegadest kinni ei pea või kohale ei ilmu.

93. CCJE arvates kujutab see põhimõte endast üldist lähtekohta. Mõnedes süsteemis kogutakse tõendeid suure hulga istungite jooksul. Mõni protsess on jälle sedavõrd mahukas, et ühe eelistungi ja ühe lõppistungi piiridesse selle lahendamine lihtsalt ei mahu. Kõige olulisem on, et kohtunik päris asja algusest peale kontrolliks menetluse ajagraafikut ja kestust, pannes paika ranged kuupäevad ja omades (ning oleks vajadusel valmis kasutama) õigust keelduda istungeid edasi lükkamast ka siis, kui mõlemad pooled seda soovivad.

94. Põhimõtte 2 kohaselt peaks kohtunikel olema voli kontrollida menetluse kuritarvitamist, kohaldades selleks pooltele ja advokaatidele sanktsioone.

95. Põhimõtte 3 kirjeldab kaasaegse kohtuasjade juhtimise põhisisu:

„Kohus peaks (...) etendama aktiivset rolli, et tagada protsessi kiire edasimineku samaaegselt austades osapoolte õigusi, kaasaarvatud õigust võrdsele kohtlemisele. Konkreetselt peaksid kohtul olema *proprio motu* volitused nõudmaks, et osapooled esitaksid vajalikke selgitusi; et pooled isiklikult kohale tuleksid; tõstatada õigusküsimusi; nõuda tõendeid, vähemalt neil juhtudel, kui kaalul on peale osapoolte huvide ka muud huvid; kontrollida tõendite võtmist; jätta kõrvale tunnistajaid, kelle võimalik tunnistus ei oleks asjaga seotud; piirata ühe fakti suhtes tunnistajate arvu kui tunnistajate rohkus oleks üleliigne (...).”

96. Põhimõtte 4 täiendab eelmist, nähes ette et kohus peaks saama ise otsustada, kas kasutada kirjalikku või suulist menetlust, välja arvatud juhtudel, kui seadus selle täpselt sätestab.

97. Põhimõtte 5 käsitleb CCJE arvates kohtuasjade efektiivse juhtimise elulist aspekti: vajadust võimalikult varases staadiumis kristalliseerida poolte nõudmised ja nende tõendite iseloom ja *väljastada* uute faktide esitamine edasikaebe korras, väljaarvatud juhul,

kui need faktid ei olnud esimeses astmes teada (või -- CCJE arvates – kui teadlikkust neist polnud mõistlik eeldada) või kui selleks on mingi muu eriline põhjus.

98. Mõnedes riikides lubavad menetlust reguleerivad normid või õiguskultuur pooltel peaaegu piiramatult oma hagnosisid parandada ja täiendada – isegi apellatsioonitasandil (vt edaspidi). CCJE leiab, et see ei ole enam aktsepteeritav ning et on saanud aeg sellised normid ja ümber vaadata ja sellises kultuuris muudatusi teha. Pooltel on õigus „asja õiglasele ... arutamisele mõistliku aja jooksul” alates nõude või vastuväidete esitamisest, neil ei ole õigust piiramatutele võimalustele esitada üha uusi ja erinevaid argumente – eriti veel teises astmes apellatsiooni korras.

99. Põhimõtte 6 kujutab endast olulist ettekirjutust, et „otsus tuleb teha menetluse lõppedes või kui võimalik, siis kohe selle järel. Otsus peaks olema nii lühike, kui võimalik. Otsuses võib tugineda mis tahes õigusnormile, kuid ta peab tingimata kas otsesõnu või kaudselt lahendama kõik poolte tõstatatud nõuded”. Mõnedes riikides on kohtutele kehtestatud suuremal või vähemal määral ametlikud normid, millega nähakse ette maksimaalsed tähtajad, mille jooksul otsused tuleb langetada. Põhimõtte 7 („tuleb astuda samme otsuse langetamise järgsete õiguslike kaitsevahendite kuritarvitamise ärahoidmiseks”) jääb väljapoole käesoleva arvamuse keskset probleemistikku.

100. Põhimõtte 8 defineerib kohtuasjade juhtimise mõned aspektid, sealhulgas erimenetlused (a) kiireloomulisteks asjadeks, (b) vaidluseta asjadeks, kindla suurusega ja väikeste nõuete puhuks, (c) spetsiifilist liiki asjadeks. Nendeks on soovitusel kohaselt:

„protsessi algatamise lihtsustatud meetodid; ilma kuulamisteta protsess või piirdumine ühe kuulamisega (...) ettevalmistava kuulamisega; (...) kas eranditult ainult kirjalik või suuline protsess; teatud erandite ja kaitsevahendite keelamine või piiramine; tõendite esitamise paindlikumad reeglid; edasilükkamine vaid väga lühikeseks ajaks või üldse mitte; kohtueksperdi määramine (...); kohtu aktiivne roll asja läbiviimisel, tõendite nõudmisel ja tunnistuste võtmisel.”

101. Põhimõtte 9 rõhutab vajadust, et „kohtuvõimule tehtaks kättesaadavaks kõige moodsamad tehnilised vahendid”. CCJE toetab ja rõhutab seost tõhusa tehnoloogia ja kohtuniku suutlikkuse vahel jälgida ja kontrollida tema või tema kohtu päevakorras olevaid menetlusi.

102. Kõik need põhimõtted on kantud murest, et tsiviilmenetlus ähvardab muutuda sedavõrd keeruliseks ja pikaks, et varsti ei ole enam võimalik EIÕK artikli 6 nõudeid täita kas mõnes konkreetses kohtuasjas või ka teistes asjades, mille kiiret ja tõhusat lahendamist kaudselt mõjutavad mingile ühele asjale kulutatud aeg ja ressursid.

103. Riigid peavad nii tsiviil- kui ka kriminaalmenetluseks tagama piisavad – küll mitte piiramatud – ressursid ja rahalised vahendid.¹⁵ Kuna ei riigi ega poolte ressursid ei ole lõputud, peavad kohtud nii konkreetse kohtuasjaga seotud hagejate kui teiste hagejate huvides menetlust kontrollima.

¹⁵ Vrd CCJE arvamusega 2 (2001).

104. Iga konkreetset kohtuasja tuleb arutada „proportsionaalselt”, see tähendab viisil, mis lubab asja pooltel õiglust jalule seada kulutustega, mis on vastavuses kaalul olevate probleemide ja summadega ning ühtlasi jätab kohtule piisavalt aega teiste hagejate vaidluste lahendamiseks.

105. Lühidalt öeldes on pooltel õigus sellele, et kohus neile piisavalt aega ja tähelepanu pööraks, ent kui kohtunik otsustab selle üle, mis on piisav, peab ta arvesse võtma ka taiste vajadusi, sealhulgas riigi vajadusi, kes kohtusüsteemi rahastab ja teiste poolte vajadusi, kes kohtu teenuseid vajavad.

106. Erinevad riigid on soovitusel R (84) 5 põhimõtteid erineval määral rakendanud. Tsviilmenetluses viimastel aastatel toimunud õiguslikud reformid on olnud just sellele suunatud. Kohtunikele on antud suuremad volitused tsviilmenetluse „formaalsel läbiviimisel”, aga siiski mitte veel menetluse sisulise küljega seoses – nad ei saa näiteks asja materjalidesse haarata tõendeid, mida pooled ei ole esitanud. On veel riike, kus kohtunik ei saa otsustada, kas menetlus peaks olema suuline või kirjalik, kas võiks läbi viia lihtsustatud menetluse või seada tähtaegu, sest niisugused asjad fikseeritakse seadustes. CCJE leiab, et niisugused menetluse juhtimisel kohtuniku volitustele ja initsiatiivile seatud piirangud ei ole ühitatavad õigusemõistmise efektiivsuse nõudega.

107. Järgmisena vaatleb CCJE mõningaid menetlusi, mida selles valdkonnas rakendatakse või soovitatakse:

(a) Hagi esitamisele eelnevad protokollid

108. Hagi esitamisele eelnevad protokollid (Ühendkuningriigis) kirjeldavad samme, mida tuleb astuda veel enne kohtumenetluse algatamist. Need formuleeritakse mõlema poole asjasthuvitatud isikute esindajate vahel teatud liiki perekonnaasjades (kindlustajad, advokaadid ja huvitatud organid, kes tegelevad tervisekahjustuse või meditsiinilise hooletuse või ehitustööde asjadega). Nende protokollide eesmärgiks on juba algfaasis vaidlusküsimuste formuleerimine, vahetades selleks teavet ja tõendeid, tänu millele võib pooltel õnnestuda kohtusseminekut vältida ja kokkuleppele jõuda. Kui kokkuleppele ei jõuta, on pooled tänu protokollile palju paremini ettevalmistatud kohtuprotsessi käigus tähtaegadest kinni pidama. Kohus võib hagi esitamisele eelnenud protokollide mittetäitmise eest sanktsioone kohaldada.

(b) Hagi esitamisele eelnev informeerimine

109. See on meede, mis võimaldab kohtul enne hagimenetluse alustamist nõuda, et isik, kes tõenäoliselt on tulevase menetluse pool, avaldaks vajadusel dokumente, muu hulgas selleks, et see isik ise saaks teada, kas olemasolevad faktid menetlust üldse õigustavad või et ta oleks paremini informeeritud astumaks samme kokkuleppele jõudmiseks ilma kohtumenetluseta.

(c) Kaitsemeetmed

110. On oluline, et vajadusel oleksid sellised meetmed rakendatavad juba varases faasis, mõnedel juhtudel juba enne kostja teavitamist algatatavast menetlusest, sest muidu minetaksid need meetmed oma mõtte.

111. On olemas väga erinevaid kaitsemeetmeid. Võib eristada kolme põhigrupi:

(i) meetmed, mille eesmärgiks on tagada otsuse täitmine, nt vara võetuse või arestimise määrus;

(ii) meetmed, mille eesmärgiks on olukorra ajutine lahendamine (nt perekonnaasjades); ja

(iii) lõplikku otsust ennetavad meetmed.

112. Paljudes riikides peab hageja kohtule näitama, et tal on õigus (*fumus bonis iuris*) ja tavaliselt peab ta ka näitama, et ilma kaitsemeetmeteta valitseb oht, et kohtuotsust ei ole hiljem võimalik täitmisele pöörata (*periculum in mora*). Meetme võib võtta ilma teist poolt ära kuulamata (*ex parte*), ent pärast meetme võtmise määruse tegemist on kostjal õigus sellele, et teda ära kuulatakse ning seejärel meede kas jäetakse jõusse või tühistatakse.

113. Liikmesriikides kasutatakse laialdaselt kohtulikku keeldu (mõnikord vaid siis, kui nõude alus on dokumenteeritud), et mõnda vaidlust või selle aspekti ajutiselt lahendada. Tavaõiguse riikides on välja arenenud ka selline meede, nagu „Anton Pilleri” kohtumäärus, millega kohus võib nõuda läbiotsimist kostja omanduses või valduses olevate dokumentide või tõendite leidmiseks, mis muidu võidakse hävitada või ära peita. Prantsusmaal ja teistes riikides täidavad sama otstarvet „*Mesures d’instruction*” in *futurum*.

(d) Menetluse algatamine

114. Enamikus riikides on olemas menetluse algatamiseks teatud lihtsustatud (sealhulgas elektroonilised) meetodid. Aga kuna traditsioonilised menetluse algatamise meetmed on väga erinevad, siis on raske võrrelda ka erinevaid lihtsustamismeetmeid. Näiteks on mõnedes riikides menetlust alati alustatud teatud sammudega, mida saab astuda kohtus, samal ajal on mõnes teises riigis pidanud hageja kostjat enne kohtusse minekut oma nõudest teavitama. Viimatinimetatud riikides võib lihtsustamine seisneda lihtsalt selles, et menetlust lubatakse algatada ilma kostjat teavitamata.

(e) Kohtuasja täpne määratlemine poolt jaoks

115. Eespool CCJE juba rõhutas soovitusel R (85) 5 viienda põhimõtte tähtsust. Kohtuasjade tõhusa juhtimise seisukohast on keskse tähtsusega, et tsiviilmenetluse pooled väljendaksid oma seisukohti nii täpselt ja nii varakult kui võimalik – et pooltel ei oleks õigust niisama muudatusi ja lisandusi teha, et selleks oleks vaja kohtuniku luba,

mille kohtunik annab või andmata jätab sõltuvalt menetluse faasist ja loa või keeldumise mõjust poolte käitumisele.

(f) Lihtsustatud menetlus (*summary proceedings*)

116. Selles valdkonnas valitsevad väga suured terminoloogilised erinevused. Mitte kõik riigid ei kasuta mõisteid lihtsustatud (*summary*), liht- (*simplified*) ja kiirendatud (*accelerated*) menetlus ühes ja samas tähenduses. Mõned riigid nimetavad menetlust lihtsustatuks (*summary*) üksnes siis, kui selle lõpplahendus ei oma *res judicata* jõudu, lihtmenetlusest (*simplified*) räägivad nad siis, kui mõned sammud on kas vahele jäetud või tehtud lihtsamaks ning kiirendatud (*accelerated*) menetlusest räägivad nad siis, kui tähtaegu on tavamenetlusega võrreldes lühendatud. Sageli langevad kõik nimetatud jooned kokku, nii et menetlus võib olla samaaegselt nii lihtsustatud menetlus, lihtmenetlus kui ka kiirendatud menetlus.

117. Samas kasutatakse tavaõiguse riikides sõna „summary” (lihtsustatud) nii lihtmenetluste kui ka kiirendatud menetluste kohta, mille lõpptulemuseks on *res judicata* lahend, kuigi ka neis riikides on olemas menetlused, mille lahend on ajutine, nt menetlused, milles kohus, olles ajutiselt veendunud, et kostja jääb võla või kahju eest vastutavaks, määrata, et „vahepeal” makstakse mitte rohkem kui „mõistlik osa” summast, mis hagejale väljamaksmisele kuulub. Kui seejärel kohtuprotsessil hageja ei suuda oma väiteid tõendada, peab ta vahemakse tagastama koos intressidega.

118. Erilist tähtsust omavad kaks tsiviilõiguslikku menetlust: i) väljamõistmine (*Mahnverfahren, injonction de payer*); ii) *référé* või (Hollandis) *kort geding*:

(i) Väljamõistmine (*Mahnverfahren*) on spetsiaalselt vaidlustamata rahaliste võlgade menetlemiseks. Sissenõudja taotlusel teeb kohus teist poolt ära kuulamata väljamõistmise määruse. Mõnedes riikides nõutakse sellise määruse tegemiseks dokumenteeritud alust, teistes riikides piisab sissenõudja avaldusest. Kui kostja jääb seadusega määratud reageerimisaja jooksul passiivseks, kuulub selline määrus täitmisele täpselt nagu tavaline kohtuotsus. Kui kostja esitab vastuväited, peab hageja oma võla sissenõudmiseks algatama tavalise menetluse. Kostja vaikimine on see, mis muudab esialgse väljamaksmismääruse kohtulikuks ja täitmiselekuuluvaks otsuseks, millel on *res judicata* mõju. Mõnedes riikides vastutab sellise menetluse eest kohtusekretär. Tegemist on kirjaliku menetlusega, mida saab läbi viia elektrooniliselt (mõnedes riikides see juba niimoodi toimibki). Selle menetlusega lahendatakse paljud asjad.

(ii) *Référé* ehk *kort geding* menetlus võimaldab kohtunikul lahendada mis tahes küsimusi, olles eelnevalt pooled ära kuulanud, mõnikord piiratud hulga tõenditega, mida pooled lühikese etteteatamisega suudavad esitada. Otsus tehakse siis kas vahetult peale istungit või väga lühikese aja jooksul. Otsus on vahetult täitmisele pööratav, kuid selle puudub *res judicata* mõju. Pooltel on vabadus algatada asja sisuline menetlemine, aga kui seda ei tehta, määrab poolte õigused ja kohustused kindlaks *référé* otsus. Nõnda ei toimuigi sageli asja sisulist arutamist. Kuna *référé* otsus on sedavõrd tähtis, siis viib sellist menetlust tavaliselt läbi kogenud kohtunik (sageli kohtu esimees). Praktikas aitab *référé* menetlus

kohtu töökoormust kergendada ja ära hoida tavalise tsiviilmenetluse mõnele faasile iseloomulikke viivitusi.

(g) Vaheotsused

119. Õigus „mis tahes küsimuses eraldi kohtuprotsess läbi viia” võib osutada väga tähtsaks. CCJE leiab, et näiteks jurisdiktsiooni seisukohalt olulised küsimused tuleks kohe menetluse alguses eraldi otsusega lahendada. See väldiks tarbetuid, kulukaid ja aeganõudvaid argumente ja sisulist uurimist. Mõnedes riikides aga ei ole vaheotsuste tegemise menetlust ja mõnedes riikides saab vaheotsuse peale edasi kaevata pärast seda, kui esimese astme kohtus on kogu kohtuasja tervikuna läbi vaadanud ja otsuse teinud.

120. CCJE mõnab, et küsimusi, mida võiks vaheotsustega lahendada, tuleb valida ja defineerida väga hoolikalt. Valitseb oht, et aega, jõudu ja ressursse kulutatakse vaheotsusele (või selle peale edasi kaebamisele), kuigi kiirem ja lihtsam oleks kogu asi tervikuna ära lahendada. Seda hoiatust silmas pidades soovib CCJE, et vaheotsuste tegemise menetlus oleks kättesaadav ning et reeglina oleks lubatud nende otsuste peale koheselt edasi kaevata.

121. Edasikaebamisest tulenevate viivituste ärahoidmise vahendite hulka võiks kuuluda kas nõue taotleda koheseks edasikaebamiseks esimese astme kohtult või apellatsioonikohtult luba ja/või kiiresti toimiv apellatsioonisüsteem.

(h) Tõendid ja dokumendid

122. Enamiku riikide tõendamisreeglid on paindlikud. Kaitsemenetlustes ja lihtsustatud menetlustes ei pruugi otsus tingimata rajaneda kõigil võimalikel tõenditel. Kaitsemeetmete puhul on tsiviilõiguse riikides hagejal vaja vaid oma õigust näidata (*prima facie* tõendid) ja tavaõiguse riikides on tal vaja näidata, et faktidele tuginedes on tema asjaks alust.

123. Seoses dokumentide avaldamisega valitsevad tavaõiguse ja tsiviilõiguse riikide vahel olulised erinevused. Tavaõiguse maades peab pool vabatahtlikult asjassepuutuvad dokumendid esitama (dokumendid, millele ta oma väidetes tugineb või mis sisuliselt tema enda või vastaspoole seisukohti mõjutavad). Nõudmine esitada nii endale ebasoodsaid kui soodsaid dokumente osutub sageli märkimisväärseks ajendiks otsida kokkulepet – kas siis enne või pärast dokumentide esitamist. Sellest on ka kohtuprotsessil faktide tuvastamise juures palju abi.

124. Kuid see menetlus sõltub kliente nõustavate juristide ausameelsusest dokumentide esitamisel ning dokumentide otsimise ja esitamisega kaasnevad nii õiguslikud kui muud kulutused. Seetõttu võib öelda, et see menetlus on eriti sobiv suurte ja keeruliste kohtuasjade puhul.

125. Paljudes riikides (eeskätt tsiviilõiguse süsteemis) saab pool ligipääsu vastaspoole kontrolli all olevatele dokumentidele, millele too ei kavatse tugineda, taotledes kohtult

konkreetsed dokumendi kättesaadavaks tegemist. See tähendab, et vastavat korraldust taotleval pool peab ette teadma, et selline dokument on olemas ja selle dokumendi täpselt määratlema ning seda ei ole alati lihtne teha.

(i) Kohtuasjade juhtimise üldised volitused

126. Need on tsiviilmenetluse igas faasis asjade nõuetekohase ja proportsionaalse juhtimise seisukohast olulised. Kohtunikud peaksid saama neid volitusi teostada andes kirjalikke korraldusi ilma, et pooltel oleks tingimata õigust nõuda suulist istungit. Neid volitusi peaks saama teostada nii kohtueelse ettevalmistuse faasis kui ka kohtuasja arutamise käigus, nagu soovitusel R (84) 5 soovitatakse.

(j) Kohtukulude ja intressidega seonduvad stiimulid

127. Inglise õiguses ja mõnedes teistes süsteemides on sätteid, mis näevad ette kokkuleppe sõlmimise ettepanekuid ja maksete tegemist kohtule ja millel võivad olla rasked finantstagajärjed poolele kellele ei õnnestu kohtus teise poole varasemat pakkumist suuremaks kaubelda. Hageja võib välja pakkuda, et ta aktsepteerib ja kostja võib välja pakkuda, et ta maksab nõudest väiksema summa. (Rahalise nõude korral peab kostja oma pakkumise kinnitama vastava summa maksmisega kohtusse). Kui sissenõudja saab rohkem summa, mida ta oli nõus aktsepteerima või kui kostjalt nõutakse välja vähem kui ta oli valmis maksta, siis – väikesi nõudeid kõrvale jättes – võivad kulude mõttes kaasneda ebasoodsad tagajärjed ja kostja jaoks ka intressid.

128. Mõnedes riikides, kus advokaatide tasud on reguleeritud seadusega, on seadusandja selleks, et ergutada advokaate kokkuleppeid saavutama, tõstnud advokaadi tasu kokkuleppe sõlmimise korral 150%-ni tavalisest tasust.

(k) Täitmisele pööramine

129. Esimese astme kohtu otsuste täitmise suhtes valitsevad eriarvamused. Tavaõiguse süsteemides valitseb üldreegel, et niisugused otsused kuuluvad automaatselt täitmisele, kui kohus pole mõjuvatel põhjustel täitmist peatanud. Mõjuvaks põhjuseks võib olla tõenäosus, et makstud raha tagasi ei saada, kui edasikaebus osutub edukaks ja otsus muudetakse ära. Seevastu tsiviilõiguse maades on see mõnikord reguleeritud seadusega, mõnikord jäetud kohtuniku otsustada. Kohtunik võib lubada otsuse esialgset täitmist, eriti siis, kui valitseb oht, et apellatsiooniga kaasneva viivituse ajal võib tekkida olukord või kaotanud pool võib tekitada olukorra, kus otsust ei saaks kunagi täide viia. Tavaliselt peab võitnud pool sellisel juhul esitama mingi tagatise otsuse täitmise tagajärjel tekkida võiva kahju vastu juhaks, kui edasikaebe korras otsus tühistatakse. Rahaliste otsuste puhul on üsna tavaline, et kui võlgnik tagatist ei esita, pööratakse kohtuotsus kas siis seaduse alusel või kohtuniku korraldusel täitmisele.

130. CCJE leiab, et õigusemõistmise efektiivsuse tagamiseks peaks kõikides riikides olemas olema esialgse täitmise menetlused, mida saaks rakendada tingimusel, et kaotavale poolele oleks eduka apellatsiooni puhuks tagatud piisav kaitse.

(1) Edasikaebamine

131. Erinevad apellatsioonisüsteemid jagunevad laias laastus kahte rühma: (a) apellatsioon piirdub õigusküsimuste ja tõendite hindamise ülevaatamisega, kusjuures edasikaebe korras ei saa esitada uusi tõendeid ega kaevata küsimuse peale, mida esimese astme kohtus üldse ei tõstatatud; (b) apellatsioon, mille suhtes eelkirjeldatud piiranguid ei ole ning kohus võib uurida uusi tõendeid ja võtta arvesse uusi küsimusi, mida tõstatatakse alles apellatsioonikohtu menetluses.

132. On ka vahepealseid süsteeme, kus mõnedes asjades või mõnedel juhtudel lubatakse piiramatut apellatsiooni, mida peetakse „tavaliseks kaitsevahendiks”, teistes asjades või muudel juhtudel aga (nt kassatsioonikohtus või kõrgeimas kohtus) tagatakse üksnes „erakorraline kaitse” ehk „ülevaatamine” piiratud alustel ja spetsiifilistel asjaoludel.

133. Mõnikord selgitatakse, et (a) ja (b) vaheline erinevus seisneb selles, et esimesena nimetatud grupis käsitletakse edasikaebamist eeskätt kui ühte võtet õiguslike põhimõtete kohaldamise ühetaolisuse saavutamiseks (*ius constitutionis*), aga viimatinimetatud grupis käsitletakse edasikaebamist kui menetluslikku õigust, mille põhieesmärgiks on anda poolele veel üks võimalus (*ius litigationis*). See tõstatab küsimuse, kas üldse on vaja või soovitatav pooltele seesugust protseduurilist õigust anda, isegi teises astmes.

134. Soovituse R (84) 5 viiendat põhimõtet kaaludes (eespool) rõhutas CCJE, et EIÕK artiklis 6 ei sisaldu midagi, mis nõuaks edasikaebeõigust.

135. CCJE on teadlik traditsioonidest, millest lähtudes mõnedes riikides pooldatakse piiramatut õigust asju teises instantsis apellatsiooni korras (sisuliselt) uuesti läbi vaadata, kuid CCJE soovib väljendada oma põhimõttelist rahulolematust sellise lähenemisega. Poolte õigusele esitada uusi tõendeid ja tõstatada uusi õiguslikke küsimusi peaks olema mingid piirid seatud. Apellatsioon ei tohiks olla ja seda ei tohiks pidada piiramatuks võimaluseks korrigeerida neid fakti- või õigusküsimusi, mida pool oleks saanud ja pidanud esimeses astmes esitama. See õõnestab esimese astme kohtuniku rolli ja võib sisuliselt mõttetuks muuta kõik kohtuasja juhtimise jõupingutused esimeses astmes.

136. CCJE arvates kipub see ka petma teise poole õigustatud ootusi kohtumenetluse suhtes ning pikendab menetlust, suurendab kulusid ja kasvatab pinget.

137. CCJE märgib siiski, et isegi neist riikides, kus aktsepteeritakse *ius litigationis* põhimõtet, on välja töötatud mehhanismid (nt õigus kuulutada lootusetud apellatsioonkaebused „ilmselt põhjendamatuks”), mis kujutavad endast vähemalt osalist kaitseventiili, vältides mõnel määral apellatsioonisüsteemi ülekoormamist.

138. Seetõttu soovib CCJE, et tuleks sisse seada kontroll mõttetu edasikaebamise üle, kas sätestades, et kohus peab andma menetlusloa, või mõne samaväärse süsteemi, mis tagaks, et edasikaebamist väärivate kaebuste kiire läbivaatamine ohtu ei satuks.

D. ALTERNATIIVNE VAIDLUSTE LAHENDAMINE (AVL)

139. Vaidluste lahendamise alternatiivsete (AVL) meetodite kohta on Euroopa Nõukogu koostanud mitmeid dokumente.¹⁶ Oles teadlik AVL-i paljudest positiivsetest mõjudest, mille hulgas on ka potentsiaal viia pooled kiirele kokkuleppele, tegi CCJE ettepaneku, et AVL võiks olla üks teemasid, mida esimesel Euroopa kohtunike konverentsil „kohtuasjade juhtimise” raames käsitleda.

140. Esimene Euroopa kohtunike konverents demonstreeris AVL-i tähtsust varases faasis kokkulepete saavutamisel.¹⁷ On selge, et kuigi AVL-i ei saa pidada kohtu ülemäärase töökoormuse vähendamise täiuslikuks meetodiks, on see vaieldamatult kasulik ja tõhus, sest asetab rõhu pooltevahelisele kokkuleppele, mis on pealesunnitud kohtuotsusest alati parem.

141. Tulevikus võib CCJE AVL-i temaatikat spetsiifiliselt käsitleda. Praegu, käesoleva arvamuse raames, mis käsitleb kohtuprotsessi mõistlikku kestust ja kohtuniku rolli kohtuprotsessis, peab CCJE vajalikuks innustada edasi arendama neid AVL-i meetodeid, mis on sobilikud konkreetset tüüpi menetluste puhul ning suurendama üldsuse teadlikkust nende olemasolust, toimemehhanismidest ja maksumusest.

142. Kuna AVL ja kohtusüsteem teenivad sarnaseid eesmärke, on oluline, et õigusabi oleks kättesaadav ka AVL menetlusteks, nii nagu see on kättesaadav tavaliste kohtuprotsesside puhul. Samas peaksid AVL-iks vajaliku õigusabi ja muud kulutused tulema eraldi eelarvest, nii et vastavaid kulusid ei arvataks maha kohtute eelarvest (vt eespool punkt 23).

143. CCJE arutelud keskendusid konkreetsemalt vahendamise ulatusele, kohtuniku rollile vahenduses kohtuprotsessi käigus, vahenduse käigus astunud sammude konfidentsiaalsusele, kohtute võimalusele kontrollida vahendusala koolitust/akrediteerimist, kohtunike võimalusele vahendajatena toimida ning pooltevahelise kokkuleppe kinnitamisele kohtus. Vajadusel vaadeldi eraldi ühelt poolt kriminaalõiguse aspekte ja teiselt poolt tsiviilõiguse (ja haldusõiguse) aspekte.

144. Euroopa Nõukogu vastavatest soovitustest ilmneb, et AVL-i kohaldamisala ei piirdu üksnes tsiviilmenetlusega. Vahendamise/lepitusmenetluse reguleerimisala kriminaalasjades tõstatab spetsiifilisi probleeme, millele CCJE arutelud ka keskendusid.

¹⁶ Euroopa Nõukogu on alternatiivse vaidluste lahendamise kohta koostanud järgmised soovitused:
- Ministrite Komitee soovitus R (98) 1 liikmesriikidele perekonnavaidluste vahendamise kohta;
- Ministrite Komitee soovitus R (99) 19 liikmesriikidele lepitusmenetlusest kriminaalasjades;
- Ministrite Komitee soovitus Rec (2001) 9 liikmesriikidele haldusastutuste ja eraõiguslike isikute vaheliste kohtuvaidluste alternatiivide kohta;
- Ministrite Komitee soovitus Rec (2002) 10 liikmesriikidele vahendamise kohta tsiviilasjades.

¹⁷ Konverents keskendus AVL-ile peamiselt tsiviilasjades.

145. Erinevalt AVL-ist tsiviilasjades ei sobi lepitusmenetlus kriminaalasjades kohtute töökoormuse vähendamiseks, kuigi see võib omada preventiivset mõju kuritegude ärahoidmisel.

146. Soovitus R (99) 19 keskendub üksnes „vahendusele” kuriteo subjekti ja kannatanu vahel. CCJE leiab, et kuigi see vajab veel põhjalikumat uurimist, räägitakse tänapäeval laiemast mõistest – „taastavast õigusemõistmisest” (restorative justice), s.t menetlustest, mis võimaldavad kõrvalekaldumist tavalisest kriminaalmenetlusest veel enne selle alustamist (kohe varsti pärast kinnipidamist); pärast selle alustamist, osana karistuse määramise menetlusest või koguni karistuse täideviimise ajal. Taastav õigusemõistmine annab kannatanutele, toimepanijatele ja mõnikord ka kogukonna esindajatele võimaluse kas kaudselt või vahetult, vajadusel vahetalitaja kaudu, rääkida õigusrikkumisest (tavaliselt kergematest varavastastest rikkumistest või alaealiste toimepandud rikkumistest) ja sellest, kuidas tekitatud kahju heastada. See võib viia selleni, et toimepanija oma teo heastab – kas kannatanule, kui too seda soovib, või siis kogukonnale, näiteks lõhutud vara remontides, koristustöid tehes, jne.

147. Seetõttu ei ole taastava õigusemõistmise rakendusulatus kriminaalasjades mitte niisama lai kui AVL-il tsiviilasjades; ühiskond võib seada „lubatavuse piirid”, millest väljaspool ta ei toeta kriminaalaja lahendamist muidu kui tavalise kohtumenetluse kaudu. Erinevalt tsiviilasjadest on kogukond sageli taastava õigusemõistmise protsessis sobiv osaline. Õigusrikkuja taasühendamine kogukonnaga, kellele ta kahju on teinud, sealhulgas tema tekitatud kahju heastamine, ja kogukonna kaasahaaramine kuritegevuse probleemile lahenduste leidmisesse, moodustavad taastava õigusemõistmise põhituumiku.

148. Taastava õigusemõistmise meetodid nõuavad mitmes mõttes palju hoolikamat lähenemist, kui AVL-i puhul tsiviilvaidlustes, sest kannatanu ja kurjategija kokkuviiimine on palju sensitiivsem protsess kui tsiviilvaidluse kahe poole kokkuviiimine; selle edukus sõltub osaliselt ka sellest, kas tavalise kohtu ja karistamise mudeliga harjunud kriminaalõiguse praktikud suudavad kaasa minna õiguskultuuri muutustega.

149. CCJE kaalus kohtuniku rolli vahendusotsusteni jõudmisel lähtudes esmalt sellest, et tsiviil- ja haldusmenetlustes võidakse vahenduseni jõuda poolte initsiatiivil või siis võib kohtunikul olla lubatud pooltele soovitada, et need vahendaja poole pöörduksid, kusjuures nende keeldumine võib mõnikord mõjutada kohtukulude suurust.

150. Teise süsteemi eeliseks on, et see sunnib pooli, kes on põhimõtteliselt tõrguvad kokkulepet otsimast, diskussiooni algatama; praktikas võib juba see samm üksi olla otsustavaks tülküsimuses läbimurde saavutamisel.

151. Igal juhul peaks pooltel olema lubatud ka vahendamisest keelduda; see keeldumine ei tohiks riivata poolte õigust selle, et nende vaidlus lahendatakse.

152. Seoses kohtuniku rolliga kokkuleppemenetluses kriminaalasjades on selge, et kui kriminaalasi kaldub tavalisest kohtuprotsessist kõrvale veel enne menetluse alustamist, ei

mängi kohtunik selles tavaliselt mingit rolli. Kui asja lahendamine suundub taastava õigusemõistmise teele pärast selle algatamist, on selleks vaja kohtuniku vastavat määrust. Mitmetes riikides valitsevad ka erinevused kaalutusõigusel põhineva ja kohustusliku kohtu alla andmise põhimõtete osas.

153. Arvestades tõsiasi, et taastava õigusemõistmise süsteemis pannakse õigusrikkujale kohustusi ja kannatanu huvides võidakse kohaldada piiranguid, leiab CCJE, et hea praktika oleks see, kui kõik taastava õigusemõistmise kokkulepped (või kui võimalik, siis need, mis kujutavad endast enam kui õiguslike tagajärgedeta hoiatusi) vormistatakse formaalselt kohtuniku kinnitusega. See võimaldaks kontrolli õigusrikkumiste üle, mille puhul võiks kohaldada taastavat õigusemõistmist, aga ka kontrolli tingimuste üle, mis regulaarivad õigust asja õiglasele arutamisele ja muid EIÕK sätteid.

154. Kas vahendusmenetlus peaks olema konfidentsiaalne? CCJE aruteldusest ilmnes, et tsiviil- ja haldusvaidlustes tuleks sellele küsimusele vastata jaatavalt. Üldiselt tähendab kokkuleppe otsimine seda, et pooled peavad saama vahendajaga võimalikest ettepanekutest rääkida konfidentsiaalselt, nii et see informatsioon teatavaks ei saaks.

155. Samas oleks kasulik täpsustada, kas konfidentsiaalsus peaks olema absoluutne või võib sellest poolte kokkuleppel loobuda. Samuti tuleks leida vastus küsimusele, kas vahenduse ebaõnnestumise korral tohiks vahenduses kasutatud dokumente esitada kohtus.

156. Kuna vahendusmenetlus tugineb kokkuleppele, näib CCJE arvates olevat võimalik konfidentsiaalsusest loobuda siis, kui pooled kokkuleppele jõuavad; teisest küljest aga oleks ebakohane, kui kokkuleppe puudumisel kohtunik võtaks arvesse dokumente, mis näitavad ühe poole suhtumist või vahendaja ettepanekuid vaidluse lahendamiseks. Lahtine on ka see, kas ja kui suurel määral võib (nagu mõnedes jurisdiktsioonides lubatud) arvestada kohtukulude määramisel sellega, et pool keeldus vahendusest või pooltevahelisest kokkuleppest.

157. Seoses AVL-i konfidentsiaalsusega kriminaalasjades leiab CCJE, et kuna õigusrikkujat tuleb taastava õigusemõistmise protsessis innustada avameelselt rääkima, peaks ka see AVL-i liik olema konfidentsiaalne. See tõstatab probleemi, eeskätt neis süsteemides, kus kohtu alla andmine on kohustuslik, et missuguseid tagajärgi toob kaasa see, kui õigusrikkuja tunnistab üles ka muid õigusrikkumisi, mida tema ise või vahendusmenetluses mitteosalevad isikud toime on pannud.¹⁸

158. CCJE rõhutab nii kriminaal- kui tsiviil-haldusasjades vajadust, et AVL meetodid oleksid kohtusüsteemiga tihedalt seotud, sest vahendajatel peaksid olema vajalikud oskused ja kvalifikatsioon, aga ka vajalik erapooletus ja sõltumatus sellise avaliku teenuse pakkumiseks.

159. Seetõttu rõhutab CCJE vahendusmenetluse juures koolituse tähtsust.

¹⁸ Soovituse R (99) 19 Lisa punktis 14 öeldakse vaid, et „osalemist vahendusmenetluses ei tohiks järgnevas menetluses vaadelda kui tõendit süü omaksvõtmise kohta”.

160. Ligipääs vahendajatele ja vahendusinstitutsioonidele väljaspool kohtusüsteemi on sobiv tingimusel, et kohtuinstitutsioon saab nende vahendajate või eraõiguslike institutsioonide kompetentsuse, aga ka nende kaasahaaramise korraldamise ja kulude üle järelvalvet teostada. CCJE leiab, et vastavad seadusesätted või kohtupraktika peaksid omistama kohtunikele pädevuse suunata pooli kohtu määratud vahendaja poole pöörduma.

161. CCJE peab võimalikuks ka kohtunike tegutsemist vahendajatena. See võimaldab kohtunike oskusteavet üldsuse hüvanguks kasutada. Sellele vaatamata on oluline säilitada kohtunike erapooletus, eeskätt sätestades, et vahendaja ülesandeid täidab kohtunik vaidlustes, mida ta ise ei pea arutama ja otsustama. CCJE leiab, et samasugune meede tuleks sätestada neis süsteemides, mis juba näevad ette kohtuniku kohustuse püüda asja pooli kokkuleppele suunata.

162. Kohtulik järelvalve vahendajate määramise üle on vaid üks element süsteemis, mille eesmärgiks on vältida vaidluste lahendamise privatiseerimisega (ja poolte materiaal- ja menetlusõiguslike õiguste võimaliku piiramisega) seonduvaid ohte, mis võivad tekkida seoses AVL meetodite üha laialdasema kasutamisega. CCJE arvates on tähtis, et kohtud kontrolliksid vahendamismenetlust ja selle lõpplahendusi.

163. CCJE diskussioonidest jäi kõlama mõte, et teatud asjaoludel võib pooltele anda õiguse lahendada vaidlus kokkuleppega, mida kohtunik kinnitama ei pea. Ometi võib kohtulik kinnitus osutada teatud juhtudel äärmiselt tähtsaks, eriti siis, kui tuleb kaaluda täitmise tagamise meetmeid.

164. Vähemalt viimatinimetatud juhul peaksid kohtunikul olema suured järelvalvevõimused, eeskätt kontrollimaks, kas austati poolte võrdsuse nõuet, kas tegelikkuses nõustatakse kokkuleppes ette nähtud meetmetega ning kas järgiti seadust ja riiklikku poliitikat. Kokkuleppemenetluse spetsiifilisi aspekte kriminaalasjades käsitles CCJE eespool, punktis 147.

KOKKUVÕTE SOOVITUSTEST JA JÄRELDUSTEST

A. Ligipääs õigusemõistmisele

A.1. Riigid peaksid levitama informatsiooni kohtusüsteemi toimimise kohta (missugused menetlused on olemas; menetluse keskmine pikkus ja kestus erinevates kohtutes; õiguskaitsevahendite väärkasutusega kaasnevad kulud ja ohud; pooltele kättesaadavad vaidluste lahendamise alternatiivsed meetodid; kohtute teedrajavad otsused – vaata eespool punktid 12 – 15).

A.2. Konkreetsemalt tuleks:

- teha kodanikele kättesaadavaks infoteatmikud;
- kohtud ise peaksid ka teabe levitamises osalema;
- koolitusprogrammid peaksid sisaldama ka kohtusüsteemi kirjeldust ja pakkuma võimalusi kohtuid külastada (vt eespool punktid 16 -17).

A.3. Kasutusele tuleks võtta kohtumenetluse algatamisel ja selle käigus vajaminevate dokumentide lihtsustatud standardblanketid, vähemalt mõnede menetlusliikide tarvis (vt eespool punkt 18).

A.4. Tuleks arenda tehnoloogiat, mille abil hagejad võiksid elektrooniliselt

- saada kätte hagi esitamiseks vajalikke dokumente;
- vahetult kohtuga suhelda;
- saada juba enne menetluse algatamist täielikku teavet selle kohta, missuguse iseloomuga ja kui suuri kulusi neil tuleb teha, kui kaua võiks menetlus kuni otsusele jõudmiseni kesta (vt eespool punkt 19).

A.5. Advokaatide ja kohtuametnike töötasu võiks olla fikseeritud selliselt, et see ei tingiks tarbetuid menetluslikke samme (vt eespool punkt 28).

A.6. Vastavalt soovitusel R (84) 5 (põhimõte 2-1 Lisas) tuleks sätestada sanktsioonid kohtumenetluse väärkasutuse eest (vt eespool punkt 28).

A.7. Riigid peaksid tagama hageja õiguse esitada kohtus oma asja ise või oma valitud esindaja kaudu, eriti kui tegemist on lihtsustatud menetlustega, finantsplaanis vähetähtsate asjadega ja tarbijaasjadega; samas tuleks kohtunikule äärmusliku abinõuna sätesta võimalus nõuda kaitsja sekkumist juhul, kui asi tõstatab erilisi probleeme (vt eespool punktid 24 – 26).

A.8. Riik peaks korraldama sellise õigusabisüsteemi, mis võimaldaks kõigile ligipääsu õiguskaitsele, kattes mitte ainult kohtukulud, vaid ka õigusliku nõustamise hagi esitamise mõistlikkuse või vajalikkuse küsimuses; see süsteem ei tohiks olla mõeldud ainult kõige suuremat puudust kannatavatele inimestele, see peaks olema vähemalt osaliselt kättesaadav ka keskmise sissetulekuga inimestele, kelle sissetulek siiski ei võimalda ilma toetuseta hagi kulusid kanda; kohtunik peaks saama abi andmise otsustamises osaleda kontrollimaks, et peetakse kinni objektiivse erapooletuse nõudest (vt eespool punktid 21 - 22).

A.9. Õigusabi peaks finantseerima riigiasutus eraldi selleks ettenähtud eelarvest, nii et vastavaid kulusid ei arvataks maha kohtute eelarvest (vt eespool punkt 23).

B. Õigusemõistmise süsteemi kvaliteet ja selle hindamine; kvantitatiivsed statistilised andmed; jälgimisprotseduurid

B.1. Kohtusüsteemi kvaliteet sõltub nii infrastruktuuri kvaliteedist, mida saab mõõta samade kriteeriumide alusel, millega mõõdetakse teisi avalikke teenistusi, kui ka professionaalsete juristide (kohtunike aga ka advokaatide, prokuröride, ametnike, jne) võimekusest; kelle tööd saab mõõta lähtudes seadustest, praktilisest tegevusest ja kutseeetikast (vt eespool punkt 31).

B.2. Kohtute tegevuse kvaliteeti tuleb hinnata ka lähtudes sotsiaalsest ja majanduslikust tõhususest, see tähendab niisuguste kriteeriumidega, mis sarnanevad muude avalike teenistuste tegevuse hindamiseks kasutatavatega (vt eespool punktid 32 ja 33).

B.3. Kohtusüsteemi kui terviku ja iga üksiku kohtu või kohaliku kohtute rühma tegevuse hindamist ei tohiks segamini ajada iga üksiku kohtuniku ametialase võimekuse hindamisega, millel on sootuks teine eesmärk. Sama käib ka teiste kohtusüsteemis tegutsevate professionaalsete juristide tegevuse kohta (vt eespool punktid 33 ja 34).

B.4. Kattuvust õigusemõistmise kvaliteedi ja kohtunike ametialase hindamise osas tuleks kohtute kohta käiva statistika kogumisel vältida; eeskätt on sobimatu muudetud otsuse protsendi kasutamine kas ainsa või vajaliku ja olulise näitajana kohtuniku töö kvaliteedi hindamisel; sama kehtib ka muude süsteemide kohta, milles on võimalik anda hinnang kohtunike langetatud üksikutele otsustele muul moel kui otsuste muutmise protsendi kaudu (vt eespool punktid 35 – 37).

B.5. Kuigi praegu puuduvad üldiselt aktsepteeritud andmekogumise kriteeriumid, tuleks andmeid koguda eesmärgiga hinnata õigusemõistmist veelgi laiemas kontekstis, s.t õigusemõistmise ja muude muutujate (kohtunikud ja advokaadid, kohus ja politsei, kohtupraktika ja õigusaktid, jne) vastastikusel toimes, sest enamik kohtusüsteemi talitlushäireid tekivad mitmete tegurite omavahelisest koordineerimatusest (vt eespool punkt 39).

B.6. Andmete kogumise protsessiga seoses on väga oluline rõhutada, et õigusemõistmise kvaliteet ning adekvaatse infrastruktuuri ja piisava abipersonali olemasolu on vastastikusel seoses (vt eespool punktid 31 ja 39).

B.7. Lisaks eelöeldule ei tohiks õigusemõistmise „kvaliteeti” käsitada kui kohtusüsteemi „produktiivsuse” pelka sünonüümi; pigem peaks kvalitatiivne lähenemine uurima süsteemi suutlikkust sobitada nõudlust õigusemõistmise järele õigussüsteemi üldiste eesmärkidega, millest menetluse kiirus moodustab ainult ühe elemendi (vt eespool punktid 38 -42).

B.8. Kvaliteedinäitajad tuleks välja valida õigusala professionaalide ulatusliku konsensuse tulemusena (vt eespool punkt 43).

B.9. Andmete kogumine ja jälgimine peaksid toimuma regulaarselt ning sõltumatute asutuste vastavad protseduurid peaksid võimaldama kohtute kiiret vastavusse viimist muutuva töökoormusega (vt eespool punktid 46 -48).

B.10. Lepitamaks selle vajaduse teostamist vajadusega tagada kohtusüsteemi sõltumatus, peaks „kvaliteeti” puudutavate andmete väljavalimise ja kogumise, andmete kogumise protseduuri kujundamise, tulemuste hindamise, tagasiside andmise, aga ka jälgimise ja järelmeetmete võtmisega tegelema CCJE arvamuse 1 (2001) punktides 27 ja 45 nimetatud sõltumatu organ. Igal juhul peaksid riigid tagama, et vastavad tegevused toimuksid avalikus sektoris, et säiliks õigusemõistmist puudutavate andmete kogumisega seonduvad riiklikud huvid (vt eespool punktid 43 -48).

C. Töökoormus ja kohtuasjade juhtimine

Üldist

C.1. Tuleks ellu viia soovitus R (87) 18 antud soovitused kohtute töökoormuse vähendamiseks.

C.2. Riigid peaksid kriminaal- ja tsiviilkohtutele tagama piisavad ressursid ning kohtunikega (isegi kui neil otsene administratiivne roll puudub) tuleks konsulteerida ja neil peaks olema õigus kaasa rääkida kaasaegse õigusemõistmise ja selle prioriteetide kujundamises (vt eespool punktid 52-55).

C.3. Kohtunikud peaksid õhutama vaidluste lahendamist konsensuse teel (kas siis pooled ise või vahendaja kaudu), kuna sellel on iseseisev tähtsus, peegeldades – vastukaaluks kohtu poolt pealesunnitud lahendusele – valikuvabaduse ja kokkuleppevabaduse väärtusi (vt eespool punkt 50 ja edaspidi punkt D).

C.4. On üldiselt soovitatav, et riikides, kus põhiseaduslik korraldus seda võimaldab, valitseks teatav paindlikkus, mis võimaldaks kohtunikke ja/või kohtuasju suhteliselt lihtsalt, vähemalt ajutiselt ja kohtuniku nõusolekul, ühest kohtust teise üle viia, et reageerida muutustele töökoormuses. Kohtute sulgemist kaaludes tuleks igal juhul arvestada kodanike õigusega sellele, et ligipääs kohtutele oleks mugav (vt eespool punktid 57 – 60).

C.5. Punktides 61 – 64 nimetatud tingimustel tuleks soodustada seda, et süü või süütuse üle saaks otsustada kohtunik ainuisikuliselt. CCJE leiab ka, et riigid peaksid soodustama sellist koolitust ja karjäärivõimalusi, et esimeses kohtuinstantsis kohtunikud suudaksid lahendada asju ainuisikuliselt, vastavuses kohtuniku kogemuste ja võimetega ja menetluse iseloomuga (vt eespool punktid 61 -64).

C.6. Kohtunikul peaks olema üks või mitu hea õiguslase kvalifikatsiooniga abilist, kellele teatud tegevusi delegeerida (vt eespool punkt 65).

C.7. Soovitus R (86) 12 loetletud kohtunikutöö välised ülesanded tuleks panna muudele organitele või isikutele ning tuleks pöörata tähelepanu riskidele, mis kaasnevad sellega, kui kohtunikul lubatakse teha muud eraviisilist tööd, mis võib tema ametikohustuste täitmist mõjutada. Kohtunikke ei tohiks eemal hoida tegevusest tähtsates komiteedes ja muudes kohtuvälistes organites, ometi peaksid nad näitama üles erilist ettevaatlikkust

oma nõusoleku andmisel juhtudel, kui tegemist on niisuguste otsustega, mis õigusesse ei puutu (vt eespool punktid 66 – 69).

C.8. Kriminaalasjades peaks õigusabi või tasuta esindatus olema kättesaadav ilma süüaluse väljavaateid sisuliselt hindamata. CCJE soovib edasi uurida erinevusi nende asjade iseloomu ja raskusastme vahel, milles erinevad riigid õigusabi või esindatust pakuvad. Tsiviilasjades tuleks sisse viia kontrollimehhanismid, hindamaks nõuete väljavaateid juba ette (vt eespool punkt 70).

C.9. Kohtuasjade juhtimise kõikide aspektide osas pakub riikide kogemuste võrdlev analüüs väärtuslikku teavet spetsiifiliste protseduuriliste meetmete kohta, mis väärivad ülevõtmist ja mida eelpool üksikasjalikumalt käsitleti.

Kriminaalasjad

C.10. Riikides, kus praegu ei ole kaalutusõigusel põhineva süüdistuse või sellega samaväärset süsteemi, tuleks toetada edasisi uuringuid eesmärgiga viia ellu soovitus R (87) 18 (vt eespool punktid 73 -77).

C.11. Kõik riigid peaksid kaaluma, kas karistuse vähendamine süü omaksvõtmise eest ei tooks kriminaalõigusemõistmise süsteemile kasu. Süü omaksvõtmine peaks toimuma kohtus, kohtuniku ees. Advokaatidel peaks olema ametialane kohustus tagada, et süü omaksvõtmine toimuks vabatahtlikult ja sooviga omaks võtta süüdistuse kõik elemendid (vt eespool punktid 79 – 89).

Tsiviilasjad

C.12. Täitmaks EIÕK artiklist 6 tulenevat kohustust tagada „asja õiglane ja avalik arutamine mõistliku aja jooksul” peaksid riigid tagama piisavad ressursid ja kohtud peaksid kohtuasju arutama viisil, mis on õiglane ja proportsionaalne nii konkreetsete poolte suhtes kui teiste hagejate ja üldsuse suhtes; see tähendab kohtuasja läbiviimist selliselt, et see võimaldab pooltel saada õiguskaitset kulutustega, mis on vastavuses vaidlusküsimustega, kaalulolevate summadega ja (mõjutamata riigi kohustust tagada piisavad ressursid) kohtu enese ressursidega, võimaldades kohtul ka teiste hagejate vaidluste lahendamisele piisavalt aega pühendada (vt eespool punktid 103 -104).

C.13. Menetluste proportsionaalse läbiviimise võtmeks on kohtunikepoolne aktiivne kohtuasjade juhtimine, mille põhiprintsiibid on sõnastatud soovituses R (84) 5. Selles kontekstis on kõige olulisem, et päris algusest peale ja kogu menetluse vältel peaks kohtunik kontrollima menetluse ajakava ja kestust, pannes paika ranged tähtajad ja omades õigust keelduda istungite edasilükkamisest ka vastu poolte tahtmist (vt eespool punktid 90 – 102).

C.14. Pooltelt tuleks juba varases faasis nõuda, et nad oma nõuded ja tõendid täpselt määratleksid ning nende juurde ka jääksid ning kohtunikel peaks nii esimeses astmes kui

edasikaebe korral olema õigus välistada muudatusi ja /või uut materjali (vt eespool punktid 122 – 125).

C.15. Riigid peaksid kasutusele võtma (a) tõhusad kaitsemeetmed, (b) lihtsustatud, lihtja/või lühendatud menetlused ning (c) menetlused ettevalmistavate küsimuste (sealhulgas jurisdiktsiooni küsimuste) varajaseks lahendamiseks ja selliste küsimuste suhtes esitatud apellatsioonide kiireks lahendamiseks (vt eespool punktid 111 – 131).

C.16. Kohtuotsused peaksid olema viivitamatult täitmisele pööratavad, sõltumata edasikaebest ja vajadusel allutatuna tagatise esitamise tingimusele, kui on vaja kaitsta kaotanud poolt juhuks, kui apellatsioon osutub edukaks (vt eespool punktid 129 – 130).

C.17. Riigid peaksid kaaluma võimalust oma süsteemis rakendada väljavaadeteta apellatsioonide kontrollimehhanisme, tagamaks, et väljavaadetega apellatsioonide läbivaatamine ei saaks häiritud (vt eespool punkt 138).

D. Alternatiivne vaidluste lahendamine (AVL)

D.1. Tarvis on julgustada AVL meetodite arendamist ja suurendada üldsuse teadlikkust nende olemasolust, sellest, kuidas nad toimivad ja kui palju maksavad (vt eespool punkt 141).

D.2. AVL-i puhul, nii nagu tavalise kohtumenetluse puhulgi, peaks olema kättesaadav õigusabi; AVL-iks vajalik õigusabi ja muud kulutused tuleks ette näha eraldi eelarves, nii et vastavaid kulusid ei arvataks maha kohtute eelarvest (vt eespool punkt 142).

D.3. Kuigi erinevalt tsiviilasjadest ei ole kriminaalasjades kokkuleppemenetlus sobiv vahend kohtu töökoormuse vähendamiseks, võib see omada preventiivset mõju kuritegude ärahoidmisel; kuna soovitus R (99) 19 keskendub üksnes teo toimepanija ja kannatanu vahelisele „vahendamisele”, on vaja edaspidi uurida laiemat mõistet – „taastavat õigusemõistmist”, s.t menetlusi, mis võimaldavad kõrvalekaldumist tavalisest kriminaalmenetlusest veel enne selle algatamist (varsti pärast vahi alla võtmist), osana karistuse määramise protsessist pärast kriminaalmenetluse algust või koguni karistuse täideviimise faasis; kuna taastava õigusemõistmise meetodite kohaldamisel on vaja suuremat hoolt kui AVL meetodite rakendamisel tsiviilvaidlustes, sest teo toimepanija ja kannatanu kokkuviiimine on märksa sensitiivsem protsess kui kahe tsiviilvaidluse poole kokkuviiimine, sõltub nende meetodite edu osaliselt sellest, kas tavalise kohtupidamise ja karistamisega harjunud praktikud suudavad õiguskultuuri muutustega kaasa minna (vt eespool punktid 146 – 149).

D.4. Tsiviil- ja haldusmenetlustes võib vahenduse kasuks otsustada kas poolte initsiatiivil või siis peaks kohtunikul olema lubatud seda soovitada; pooltel peaks olema lubatud vahendusest keelduda; keeldumine ei tohiks riivata poolte õigust sellele, et nende kohtuasja lahendatakse (vt eespool punktid 150 – 152).

D.5. Kokkuleppemenetluseks kriminaalasjades, juhtudel, mil kriminaalasi kaldub tavalisest menetlusest kõrvale pärast selle algatamist, oleks vaja kohtuniku määrust; kõik taastava õigusemõistmise kokkulepped (või vähemalt need, mis kujutavad endast enam kui õiguslike tagajärjedeta hoiatusi) tuleks formaliseerida kohtuniku kinnitusega (vt eespool punktid 151 – 152).

D.6. Tsiviil- ja haldusvaidluste vahendusmenetluse käigus antud informatsioon peaks olema konfidentsiaalne; konfidentsiaalsusest võib loobuda siis, kui pooled saavutavad kokkuleppe; lahtiseks jääb, kas ja kui suures ulatuses võib kohtunik kohtukulused määrates võtta arvesse, et pooled keeldusid vahendusest või ei jõudnud omavahel kokkuleppele (vt eespool punktid 154 – 156).

D.7. Konfidentsiaalsus peaks kehtima ka AVL meetodite suhtes kriminaalasjades, eriti riikides, kus kohtulikule vastutusele võtmine on kohustuslik. See tõstatab probleemi, missugused tagajärjed peaksid olema sellel, kui teo toimepanija tunnistab üles teisi õigusrikkumisi, mida ta ise või vahendusse mitte kaasatud isikud on toime pannud (vt eespool punkt 157).

D.8. AVL meetodid peaksid nii kriminaal- kui tsiviil-haldusasjades olema kohtusüsteemiga tihedalt seotud; vastavad sätted või kohtupraktika peaksid andma kohtunikele õiguse suunata pooli pöörduma kohtu määratud, väljaõppe saanud vahendaja poole, kellelt võib nõuda, et ta tõendaks, et omab nii sellise avaliku teenuse pakkumiseks vajalikke oskusi ja kvalifikatsiooni kui ka et on erapooletu ja sõltumatu (vt eespool punktid 157 – 159 ja 161).

D.9. Kohtunikud ise võivad tegutseda vahendajatena, sest see võimaldab kohtunike oskusteavet üldsuse hüvanguks kasutada; ometi on oluline säilitada kohtunike erapooletus, eeskätt sätestades, et vahendaja ülesandeid täidab kohtunik vaidlustes, mida ta ise ei pea arutama ja otsustama (vaata eespool punkt 161).

D.10. AVL kokkulepped peaks kinnitama kohtunike, eriti siis, kui tuleb kaaluda täitmise tagamise meetmeid; sellisel juhul peaksid kohtunikel olema suured järelvalvevolitused, eeskätt kontrollimaks, kas austati poolte võrdsuse nõuet, kas tegelikkuses nõustutakse kokkuleppes ette nähtud meetmetega ning kas järgiti seadust ja riiklikku poliitikat; kriminaalasjades toimuvate kokkuleppemenetluste spetsiifiliste aspektide suhtes tuleks kohaldada lisagarantiisid (vt eespool punktid 162 – 164).

LISA

Käesolevas arvamuses tsiteeritud Euroopa Nõukogu dokumentide loetelu

Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE) arvamus 1 (2001) kohtunike sõltumatuse ja ametist tagandamise keelu standardite kohta.

Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE) arvamus 2 (2001) kohtute finantseerimise ja haldamise kohta pidades silmas kohtusüsteemi töö tõhusust ja Euroopa Inimõiguste Konventsiooni artiklit 6.

Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE) arvamus 3 (2002) kohtunike ametialase käitumise, eeskätt kutsetika, sobimatu käitumise ja erapooletuse kohta.

Resolutsioon (78) 8 õigusabi ja –nõustamise kohta.

Ministrite Komitee soovitus R (84) 5 liikmesriikidele õigusemõistmise toimimise parandamiseks mõeldud tsiviilmenetluse põhimõtete kohta.

Ministrite Komitee soovitus R (86) 12 liikmesriikidele kohtute ülemäärase töökoormuse vältimise ja vähendamise meetmete kohta.

Ministrite Komitee soovitus R (94) 12 liikmesriikidele kohtunike sõltumatuse, töö tõhususe ja rolli kohta.

Ministrite Komitee soovitus R (87) 18 liikmesriikidele kriminaalõigusemõistmise lihtsustamise kohta.

Ministrite Komitee soovitus R (95) 12 liikmesriikidele kriminaalõigusemõistmise juhtimise kohta.

Ministrite Komitee soovitus R (98) 1 liikmesriikidele vahenduse kohta perekonnaasjades.

Ministrite Komitee soovitus R (99) 19 liikmesriikidele kokkuleppemenetluse kohta kriminaalasjades.

Ministrite Komitee soovitus R (2001) 9 liikmesriikidele haldusvõimude ja eraõiguslike isikute vaheliste vaidluste alternatiivse lahendamise meetodite kohta.

Ministrite Komitee soovitus Rec (2002) 10 liikmesriikidele vahenduse kohta tsiviilasjades.