

**Euroopa
kohtusüsteemid**

**2010. aasta väljaanne (2008. aasta
andmed):
õigusemõistmise tõhusus ja kvaliteet**

Ülevaade

**Tõhusa õigusemõistmise Euroopa
komisjon
(CEPEJ)**

Tõhusa õigusemõistmise Euroopa komisjon

Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee on andnud tõhusa õigusemõistmise Euroopa komisjonile (CEPEJ) ülesande pakkuda välja Euroopa Nõukogu liikmesriikidele sobivaid konkreetseid lahendusi, mis aitaksid tulemuslikult ellu rakendada õigusemõistmise korraldusliku küljega (müügijärgse teeninduse normatiiv) seonduvaid Euroopa Nõukogu dokumente, tagada, et kohtuid puudutav poliitika arvestaks kohtusüsteemi kasutajate vajadusi, aidata vähendada kohtuasjade kuhjumist Euroopa Inimõiguste Kohtus, pakkudes riikidele enne kohtusse pöördumist tõhusaid lahendusi, ja vältida Euroopa inimõiguste konventsiooni artikli 6 rikkumisi. CEPEJ on kõikide Euroopa riikide jaoks ainulaadne organ, mis koosneb Euroopa Nõukogu 47 liikmesriigi ekspertidest ning hindab kohtusüsteemide tõhusust ja teeb ettepanekuid praktiliste lahenduste ja meetmete kohta, mis võimaldavad pakkuda inimestele üha tõhusamat teenust.

CEPEJ veebisaidi aadress on www.coe.int/CEPEJ

Tutvustus

Seoses uue hindamistsükliga tahab CEPEJ anda poliitikakujundajatele ja õigusvaldkonna spetsialistidele praktilise ja põhjaliku vahendi, mis aitab paremini mõista õigusemõistmise toimimist Euroopas, et parandada 800 miljoni eurooplase huvides selle tõhusust ja kvaliteeti.

Täna tutvustab CEPEJ oma raporti 2010. aasta väljaannet, mis on koostatud 2008. aasta andmete põhjal. CEPEJ võttis raporti vastu 2010. aasta septembris¹. Raporti muudab ainulaadseks käsitletud teemade ja riikide arv. Kasutatav meetodika ning Euroopa Nõukogu liikmesriikide suur panus ja toetus võimaldavad igas järgnevas raportis anda üha üksikasjalikuma ülevaate 45 Euroopa riigi kohtusüsteemidest².

Olemasolevate andmete kvaliteet võimaldab selle protsessi käigus esmakordselt koostada ja analüüsida mõningaid statistilisi ridasid. Nende ridade eesmärk on hinnata Euroopa kohtusüsteemide arengu ja reformiprotsesside põhitendentse. Andmete põhjal saab CEPEJ pakkuda välja konkreetseid lahendusi, pidades silmas õigusemõistmise kvaliteedi ja tõhususe hindamist ja parandamist Euroopas.

CEPEJ soovib tungivalt, et poliitikakujundajad ja teadlased kasutaksid raportisse kätkevad unikaalset teavet uuringute koostamiseks ning ülioluliste üleeuroopaliste arutelude ja reformide läbiviimiseks, mille vajadusele viitavad regulaarselt nii Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kui ka meie liikmesriikides/piirkondades aset leidvad sündmused.

Käesolevas dokumendis ei püüta seda mahukat raportit sünteesida, vaid tõsta kergesti loetavas vormis esile selle mõned elemendid ja tekitada

¹ Raporti aluseks on CEPEJ tööühma koostatud projekt. Tööühma juhtis Jean-Paul Jean (Prantsusmaa) ning selle liikmed olid Fausto de Santis (Itaalia, CEPEJ president), Elsa Garcia-Maltras de Blas (Hispaania), Beata Z. Gruszczyńska (Poola), Adis Hodzic (Bosnia ja Hertsegoviina), Georg Stawa (Austria), Frans van der Doelen (Holland) ja teadusekspert Natalia Delgrande.

² Hindamisprotsessis osales 45 liikmesriiki 47-st. Raporti jaoks ei saanud andmeid edastada vaid Saksamaa ja Liechtenstein. Ühendkuningriigi andmed esitatakse Inglismaa ja Walesi, Šotimaa ning Põhja-Iirimaa kohta eraldi, sest Ühendkuningriigis on kolm kohtusüsteemi korraldatud erinevatel alustel ja need toimivad üksteisest sõltumatult.

lugejates huvi raportiga põhjalikumalt tutvuda. Ülevaates on raportist võetud joonistele ja tabelitele lisatud üksnes lühikommentaariid koos viidetega täisraportile, milles on esitatud põhjalikuks analüüsiks ja võrdlemiseks vajalikud metodoloogilised elemendid (vt www.coe.int/CEPEJ).

Kõik liikmesriikide esitatud andmed on kättesaadavad CEPEJ veebilehel. Riikide vastustes sisalduvad ka kohtusüsteemide kirjeldused ja selgitused, mis aitavad esitatud andmeid märksa paremini mõista. Niisiis on Euroopa Nõukogu liikmesriikide kohtusüsteemide põhjalik andmebaas kättesaadav nii kodanikele, poliitikele ja juristidele kui ka teadlastele ja uurijatele.

Hoiatus

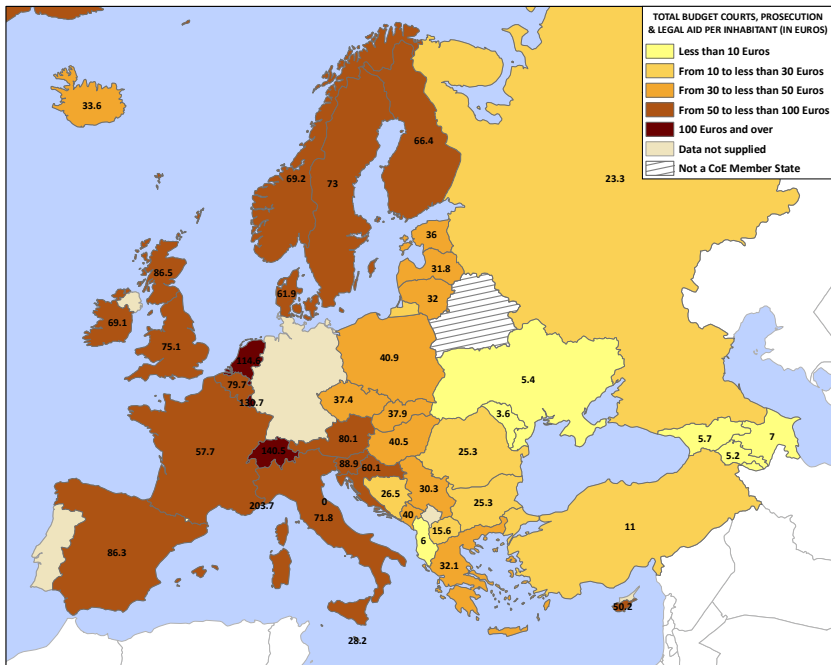
CEPEJ on raportis läbivalt juhtinud tähelepanu tekkinud arvukatele metodoloogilistele probleemidele ja tehtud valikutele. Läbimõtle mata analüüsides ja sisutühjade järelduste vältimiseks on soovitatav neid pidevalt silmas pidada. Erinevas geograafilises, majanduslikus ja õigusemõistmise alases olukorras olevate riikide/piirkondade kvantitatiivsete näitajate võrdlemine on keeruline ülesanne, millesse tuleks suhtuda ettevaatusega. Erinevate riikide kohtusüsteeme võrreldes on eriti oluline pöörata tähelepanu riikide erisustele (jõukuse tase, erinev kohtusüsteemi struktuur, andmete kogumine), mis selgitavad esinevaid lahknevusi. Suurt tähelepanu pöörati terminoloogiale ning mõistete määratlustele ja kasutusele, mille kohta andsid selgitusi riikides/piirkondades andmete kogumist koordineerivad korrespondendid. Üksnes raporti põhjalik uurimine ja andmete hoolikas võrdlemine võimaldab teha analüüse ja järeldusi. Arvnäitajaid ei saa lihtsalt passiivselt teadmiseks võtta, vaid neid tuleb tõlgendada metodoloogilisi märkusi ja tähelepanekuid arvesse võttes.

Võrdlemine ei tähenda pingeritta seadmist. Samas annab käesolev raport selle põhjalikule uurijale hulga andmeid ja metodoloogilisi elemente, mille pinnalt süvitsi uurida sobivaid riikide/piirkondade kogumeid, rühmitades neid kohtusüsteemi iseloomustavate joonte alusel (nt tsiviilõiguse ja tavaõiguse riigid; üleminekuriigid või juurdunud õigusemõistmise traditsioonidega riigid), geograafiliste kriteeriumide alusel (pindala, rahvaarv) või majanduslike kriteeriumide alusel (nt eurotsoonis või väljaspool seda asuvad riigid). Ka riikide/piirkondade suurus on eristav element. Nii ei saa Euroopa Nõukogu kõige väiksemaid liikmesriike (Andorra ja Monaco) teistega võrrelda mõõtkavas „100 000 elaniku kohta”. Sellistel puhkudel pakutakse välja muid võrdlusi, nt kasutatakse niisuguseid näitajaid nagu SKP või aasta keskmine brutopalk ühe elaniku kohta.

1. Riiklikud kulutused kohtutele, prokuratuurile ja õigusabile

Eri riikides rahastatakse kohtuid, prokuratuuri ja riigi õigusabi kas ühiselt või eraldi. Kui vähegi võimalikuks osutus, püüti neid kolme elementi üksteisest eristada, et saaks võrrelda prokuratuurile ja õigusemõistmisega seotud tegevusele (vaatamata erinevustele süsteemide ülesehituses) ning õigusabi kättesaadavusele eraldatud vahendeid. See teave annab niisiis üldise ülevaate enamiku Euroopa Nõukogu liikmesriikide vastavatest eelarvetest.

Kõige rikkamate riikide/piirkondade andmete puhul tuleb silmas pidada vastava riigi jõukuse taset; vastasel juhul võidakse nende suure SKP tõttu valesi tõlgendada, et nad eraldavad oma kohtusüsteemile väikese osa eelarvest. Seda tuleb arvestada näiteks Norra, Luksemburgi, Soome ja teataval määral Prantsusmaa puhul. Et võrdlused oleksid asjakohased, tuleb seda asjaolu arvestada: võrdlusi saab teha ainult võrreldavate riikide vahel (nt saab võrrelda riike, millel on samaväärne SKP elaniku kohta).

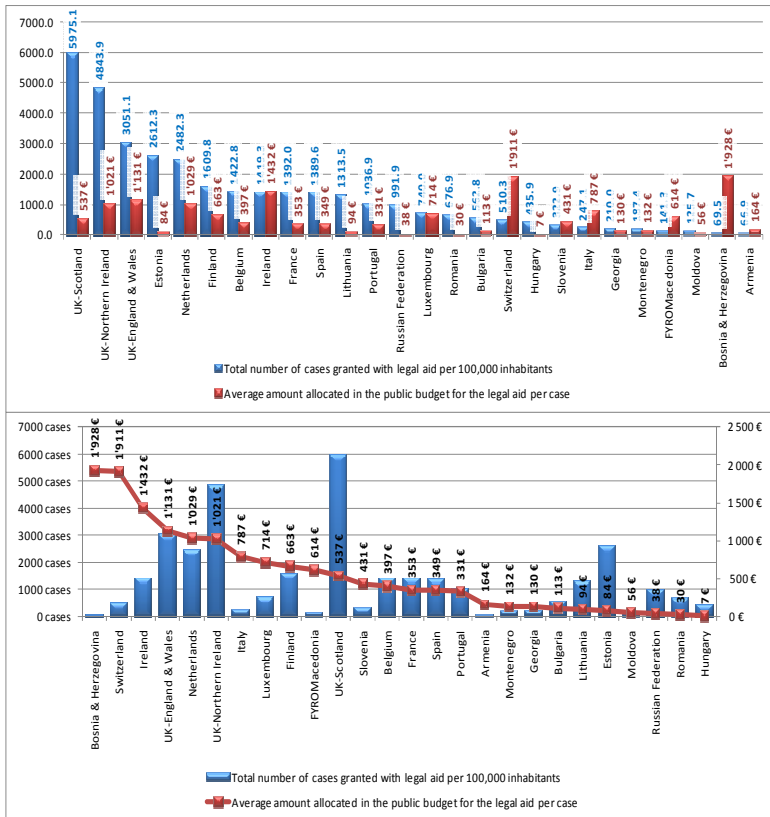


Joonis 1. Kohtutele, prokuratuurile ja õigusabile 2008. aastal eraldatud eelarve ühe elaniku kohta (eurodes)

seotud vahenditest. Niisugune süsteem, kui sellega kaasneb tõhus õigusabisüsteem, mille raames õigusabi saavad ka vajalike vahenditeta vaidluspoolel, moodustab ühe osa praegusest avaliku halduse arengusuunast, mille eesmärk on osaliselt tasakaalustada avalike teenuste kulud kasutajate ja maksumaksjate vahel.

2. Õigusabi kättesaadavus

Joonis 3. Õigusabi andmise juhtude arv 100 000 elaniku kohta ja keskmine riigieelarvest õigusabiks eraldatud summa ühe juhtumi kohta 2008. aastal



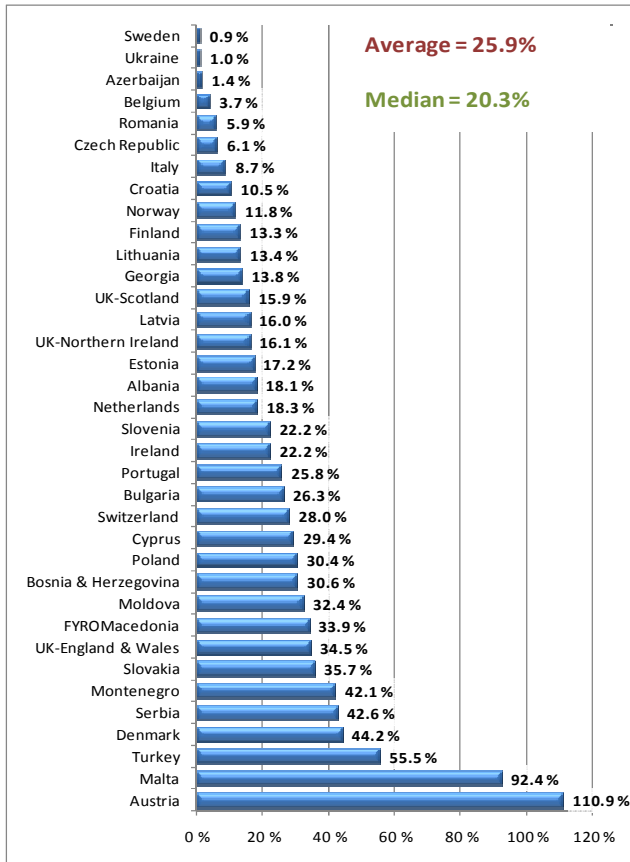
Kõikides liikmesriikides/piirkondades on vähemalt kriminaalasjade puhul loodud riigi õigusabisüsteemid, mille käigus pakutakse õigusabi seadusliku esindaja võimaldamise või õigusnõustamise vormis. Euroopa täheldatava suundumuse kohaselt minnakse sellest nõudest kaugemale ja pakutakse õigusabi ka kohtuasjades, mis ei ole kriminaalasjad. Riigieelarvest õigusabile eraldatavad summad üldiselt Euroopas suurenevad (+23% aastatel 2004–2008). Samas on summad, mida riik juhtumi kohta maksab, Euroopa riikide lõikes väga erinevad. Märkimisväärselt erinev on ka juhtumite arv, mille puhul õigusabi võimaldatakse. Mõned riigid on otsustanud eraldada suuri summasid piiratud arvule juhtumitele, teistes riikides on aga tehtud vastupidine valik. Mitmed riigid/piirkonnad (Soomes, Holland, Inglismaa ja Wales, Ühendkuningriik–Põhja-Iirimaa ja Ühendkuningriik–Šotimaa) on helled nii ühe kohtuasja kohta eraldatava summa kui ka kohtuasjade arvu poolest, mille puhul õigusabi antakse. Mitmed Kesk- ja Ida-Euroopa riigid, kus riigi õigusabi süsteemid paar aastat

tagasi veel puudusid, on aktiivselt asunud neid arendama, mis on julgustav tendents pärast viimast hindamist.

Joonis 4. Kohtulõivude (või maksude) osakaal kohtute eelarves (tuludena) 2008. aastal (%)

Keskmine = 25,9%

Mediaan = 20,3%



Osa riikide/piirkondade kohtusüsteemide eelarvetuludest saadakse kohtulõivudest ja maksudest, eelkõige kinnistusraamatute ja ettevõtteregestrite pidamisest, välja arvatud neis viies riigis, kus kohaldatakse kohtutele vaba juurdepääsu põhimõtet (Prantsusmaa, Island, Luksemburg, Monaco ja Hispaania). Nisuguste tulude osakaal on riikide lõikes erinev. Austrias teenitakse sellisest süsteemist koguni puhaustulu.

3. Kohtuteenuse kasutajad (õigused ja usaldus)

Üha enam kodanikke ja õigusspetsialiste hangib teavet registriandmete, kohtute tegevuse ja kohtumenetluste kohta hõlpsasti ja tasuta interneti kaudu. Ainult mõnes riigis/piirkonnas on loodud erisüsteem kohtuteenuse (potentsiaalsete) kasutajate teavitamiseks eeldatavatest kohtumenetlustest.

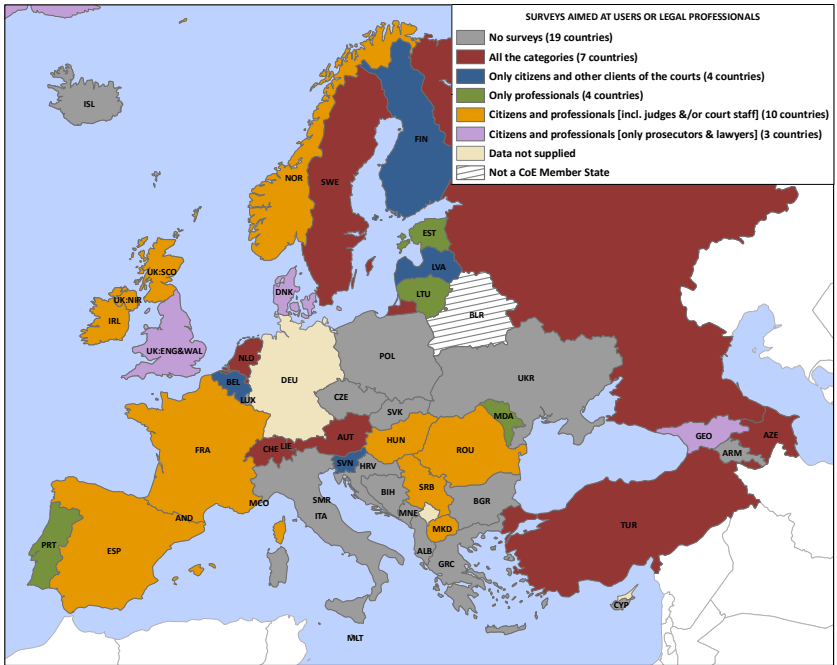
Haavatavate isikutegruppide seast on vägistamisohvrid, lapsed ja alaealised õigusrikkujad kohtumenetlustes kõige paremini kaitstud. Nende kaitseks on enamasti ette nähtud spetsiaalne teavituskord ja nende vajadustele kohandatud menetluslikud õigused. Enamikus riikides/piirkondades on kehtestatud ka kuriteo ohvritele hüvituse maksmise kord.

Kaitsmaks kohtuskäijaid kohtute toimimisvigade eest, võib kohtusüsteemides kasutada hüvitiste maksmist. 26 riigis/piirkonnas on ette nähtud hüvitised ülemäära pika menetlusaja korral ning 20 riigis/piirkonnas makstakse hüvitist kohtuotsuse tähtaegse täitmata jätmise korral. Peaaegu kõigis riikides on ette nähtud hüvitised õigusvastase vahistamise ja süüdimõistmise korral.

Euroopas pööratakse üha enam tähelepanu kohtute teenuste kasutajate vajadustele ja ootustele. Enamikus riikides/piirkondades koostavad kohtud aastaaruandeid ning kohtutes on loodud järelevalvesüsteemid menetluste juhtimiseks ja menetlustähtaegade hindamiseks ja haldamiseks. On täheldatud, et üha enam kasutatakse kohtusüsteemides uue avaliku halduse võtteid ja meetodeid: kvantitatiivsete eesmärkide määratlemist, tulemuste hindamist ja mõnikord ka kohtute tulemuspõhist rahastamist. Aina sagedamini kasutatakse kohtutes tulemus- ja kvaliteedinäitajaid. Väga vähestes Euroopa riikides/piirkondades on kasutusel täielik kvaliteedisüsteem. See suundumus peaks järgnevatel aastatel edasi arenema.

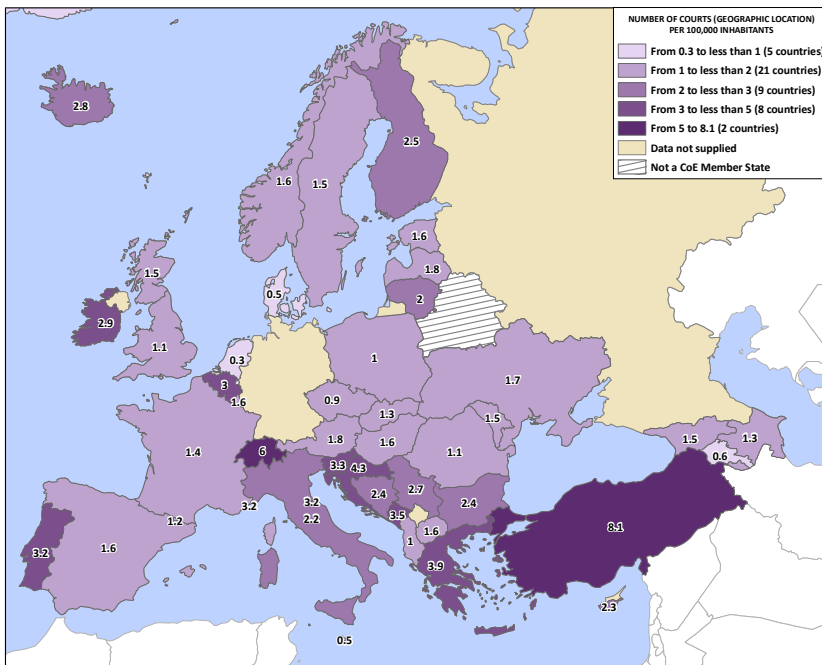
CEPEJ esitatud nädisuuring ja meetodiline juhend peaksid tulevikus hõlbustama uuringute läbiviimist kohtuteenuse kasutajate seas eesmärgiga parandada õigusemõistmise kvaliteeti.

Joonis 5. Kohtuteenuse kasutajate või õigusspetsialistide seas läbi viidud uuringud eesmärgiga hinnata üldsuse usaldust ja/või rahulolu



4. Kohtud

Joonis 6. Kõigi kohtute (geograafiliste asukohtade) arv 100 000 elaniku kohta 2008. aastal

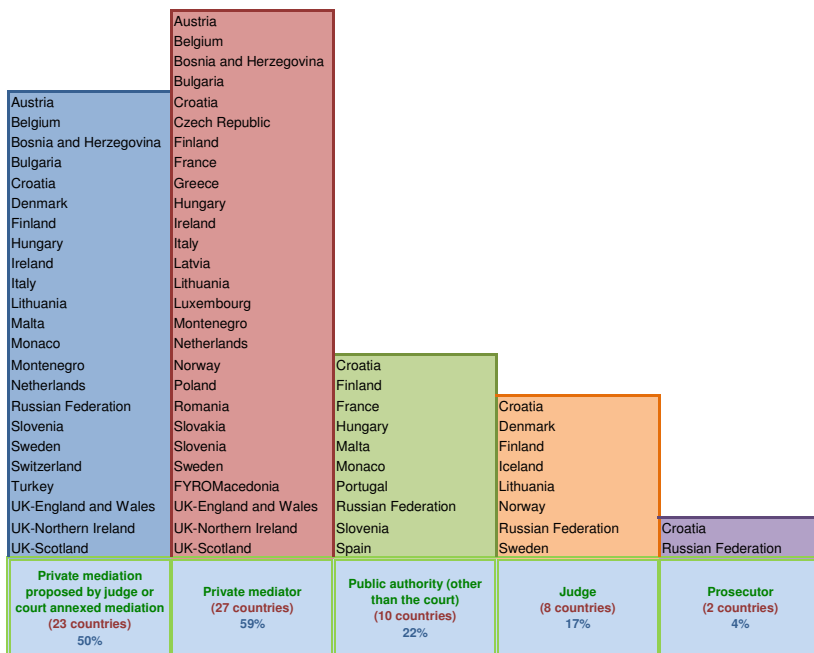


Arvestades esimese astme kohtute arvu muutusi Euroopas, on raske teha kindlaid järeldusi nn kohtute asukohalise arvu muutumise tendentsi kohta. Kuigi enamikus riikides ei ole kohtusüsteemi korraldus aastatel 2004–2008 muutunud, on mõningates (13) riikides kohtute arv vähenenud, teistes (9) aga kasvanud. Riikide puhul, kes muudavad oma kohtute kaarti, on Lääne- ja Põhja-Euroopas täheldatav kohtute arvu vähenemise tendents, mis tuleneb nii eelarvelistest põhjustest kui ka soovist saavutada spetsialiseerumise kaudu suurem tõhusus. Seevastu Ida-Euroopa riikides, kus on alustatud suurte kohtusüsteemi reformidega, kohtute arv kasvab ja kodanike juurdepääs kohtutele seega paraneb.

5. Alternatiivne vaidluste lahendamine

Vaidluste lahendamise alternatiivsete viiside arendamine võib samuti hõlbustada õiguskaitse kättesaadavust. Alternatiivsed viisid aitavad vähendada vajadust viia vaidlusi kohtusse ja võimaldavad vaidluste lahendamisse kaasata muid õigusspetsialiste kui kohtunikud.

TABEL 8. KOHTULIK VAHENDAMINE TSVIIL- JA KAUBANDUSASJADES 2008. AASTAL

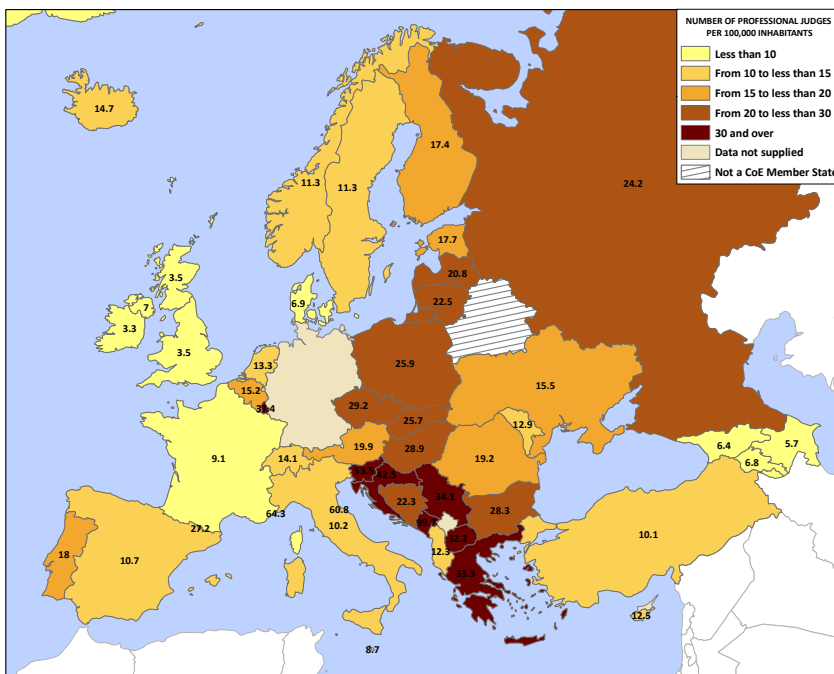


Vahendamine (*mediation*, kohtu soovitatud, läbi viidud või heaks kiidetud) on Euroopas arenev valdkond: üha enam riike/piirkondi kasutab vahendamist ja akrediteeritud vahendajate arv kasvab. Vahendamist kasutatakse paljudes riikides/piirkondades edukalt eelkõige perekonnaõiguse valdkonnas (lahutusjuhtumid), kaubandusvaidlustes ja kriminaalõiguse valdkonnas (ohvritele hüvitiste maksmine). Üha enam riike/piirkondi võimaldab vahendusmenetluse algatamiseks õigusabi. Samas tuleb märkida, et mõnedes riikides/piirkondades kasutatakse laialdaselt teisi vaidluste lahendamise alternatiivseid viise, näiteks arbitraaži ja lepitamist.

6. Kohtunikud

Selleks, et paremini arvesse võtta sõnaga „kohtunik” seonduvaid staatuslike ja ülesannete erinevusi, on CEPEJ määratlenud kolm kohtunike kategooriat. Hindamiskava seletuskirjas kirjeldatakse *professionaalseid kohtunikke* kui kohtunikke, „kes on saanud kohtuniku väljaõppe ja kellele makstakse kohtuniku palka”. Eristatakse professionaalseid kohtunikke, kes töötavad kohtus juhuti (ja kellele makstakse kohtuniku palka). *Mitteprofessionaalsed kohtunikud* (vabatahtlikud, kellele hüvitatakse nende kulutused) teevad kohtus siduvaid otsuseid. Seejuures arvestatakse (täiskohaga või juhuti töötavate) professionaalsete kohtunike arvu täistööajale taandatult (TTT).

Joonis 9. Kohtutes töötavate professionaalsete kohtunike arv (TTT) 100 000 elaniku kohta aastal 2008



Üldiselt on Kesk- ja Ida-Euroopa riikide kohtusüsteemides ühe elaniku kohta rohkem kohtunikke kui Lääne-Euroopa riikides. Enamikus Euroopa riikides/piirkondades oli kohtutöötajate arv aastatel 2004–2008 stabiilne, kuigi struktuuri- või organisatsiooniliste reformide tulemusena on mõnes riigis/piirkonnas (Rootsi, Šveits, Ühendkuningriik –Šotimaa) vähenenud alaliste professionaalsete kohtunike arv ja mõnes kasutatakse *ad hoc* kohtunikke. Samas jätkuvad mõnes üleminekuriigis reformid, mille raames lisatakse kohtusüsteemi inimressurssi (Aserbaidžaan, Bosnia ja Hertsegoviina, Armeenia, Vene Föderatsioon, endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik). Kohtunike arvu suurenemise tendentsi võib selgitada hiljutise ühinemisega Euroopa Liiduga või kandidaatriigi staatuse omandamist Bulgaarias, Sloveenias, Lätis, Türgis, Slovakkias ja Leedus.

Kohtunikukonna koosseis (professionaalsed kohtunikud, *ad hoc* kohtunikud ja kohtukaasistujad) on eri liiki kohtusüsteemide lõikes väga erinev. Mõnes süsteemis tegutsevad ainult professionaalsed kohtunikud, s.t kohtukaasistujaid kasutatakse väga harva, samas kui teistes süsteemides (Põhja-Euroopas) on kohtukaasistujatel oluline roll. Riikide puhul, kus kõrvuti kasutatakse professionaalseid kohtunikke ja kohtukaasistujaid, on täheldatud professionaalsete kohtunike suuremat osakaalu. Vandekohtunike kasutamise poolest jaguneb Euroopa kaheks. Üsna selge joone saab tõmmata teatud liiki juhtumite (peamiselt kõige raskemate kuritegude) korral sellist süsteemi kasutava Lääne-Euroopa (millele lisanduvad Aserbaidžaan ja Vene Föderatsioon) ning Kesk- ja Ida-Euroopa vahele, kus seda süsteemi ei ole.

7. Kohtupersonal

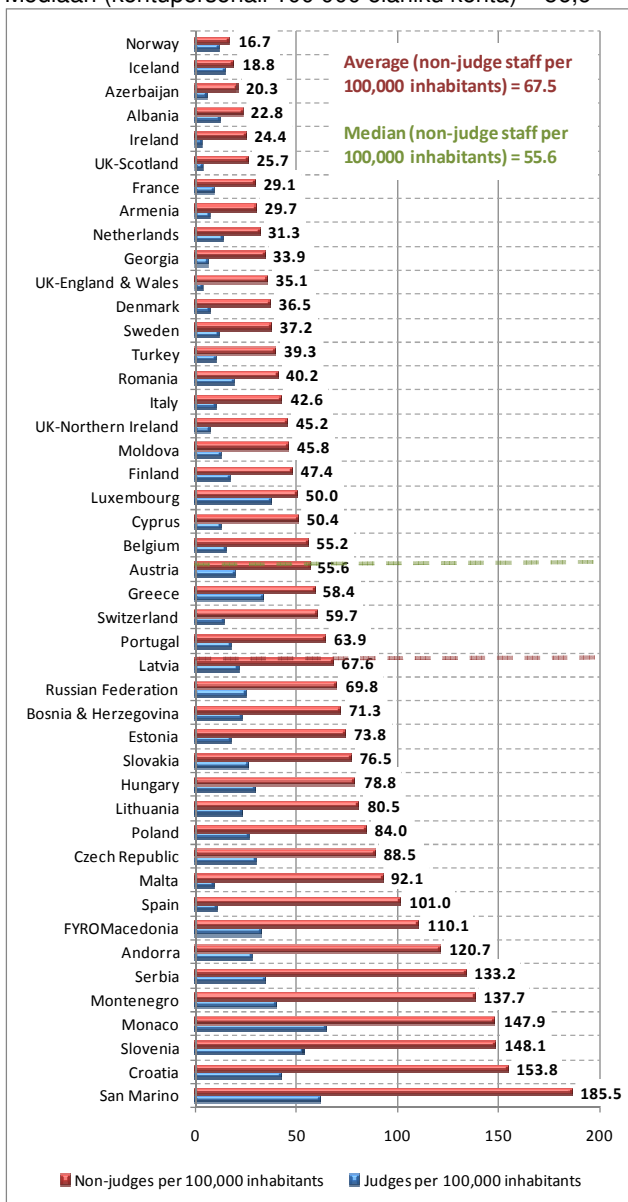
Eristatakse nelja personalirühma (töötajad, kes ei ole kohtunikud). Kohtupersonali spetsiifilise rühma moodustavad Saksa süsteemist tulenevad kohtunikuabid (*Rechtspfleger*, kohtu vanemametnikud). Kohtupersonali ülesanne on kohtunikke otseselt abistada. Kolmanda rühma moodustavad mitmesuguseid haldusülesandeid ja kohtu juhtimisega seotud ülesandeid täitvad töötajad. Neljandasse rühma kuulub kohtute tehniline personal.

Märkus. Prantsusmaa ja Kreeka ei saanud eri rühmi määratleda; eristatud on professionaalseid kohtunikke või prokuröre ning kohtupersonali hulka kuuluvaid töötajaid.

Joonis 10. Kohtupersonali jaotus kohtutes

Keskmine (kohtupersonali 100 000 elaniku kohta) = 67,5

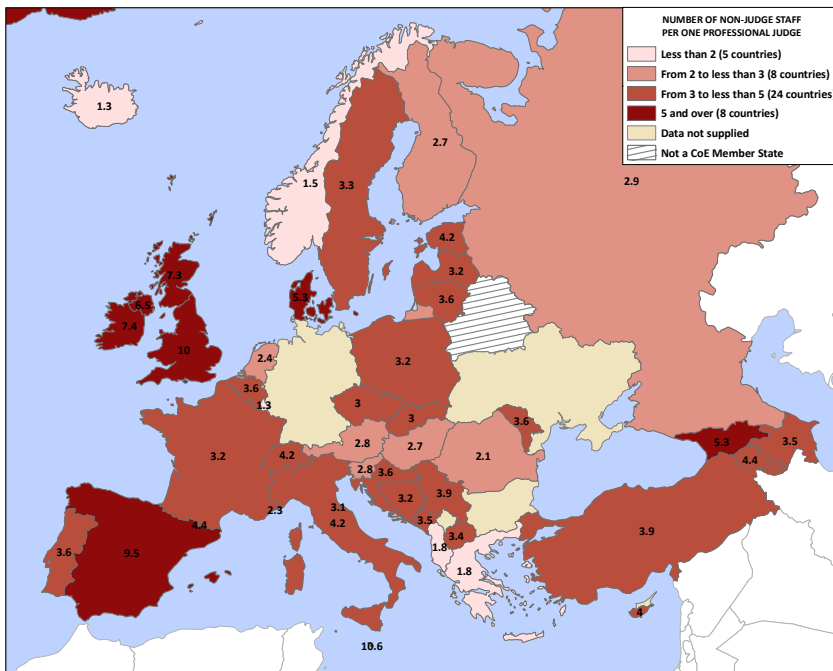
Mediaan (kohtupersonali 100 000 elaniku kohta) = 56,6



Kohtupersonali andmed olid aastatel 2004–2008 stabiilsed. Enamikus Euroopa riikides/piirkondades on kohtupersonali ülesandeks kohtunike

otsene abistamine. Kohtupersonali hulka kuuluvate töötajate arv on riikide lõikes väga erinev. 14 liikmesriigis, on kohtupersonalile sarnaselt kohtunikuabidega antud kohtunikuga sarnased volitused. See võib mõjutada kohtusüsteemi korraldust.

Joonis 11. Kohtupersonali ühe professionaalse kohtuniku kohta



8. Kohtute tegevus ja õiglane kohtumenetlus

Nüüd, mil teave on kättesaadav, saab CEPEJ teha esialgseid järeldusi kahe peamise näitaja analüüsi põhjal. **Lahendatud asjade määr** saadakse, kui lahendatud juhtumite arv jagatakse sissetulnud juhtumite arvuga ja tulemus korrutatakse sajaga:

$$\text{Clearance Rate (\%)} = \frac{\text{resolved cases}}{\text{incoming cases}} \times 100$$

Clearance rate - lahendamise määr
 Resolved cases - lahendatud
 Incoming cases - sissetulnud asjad

lahendatud

asjad

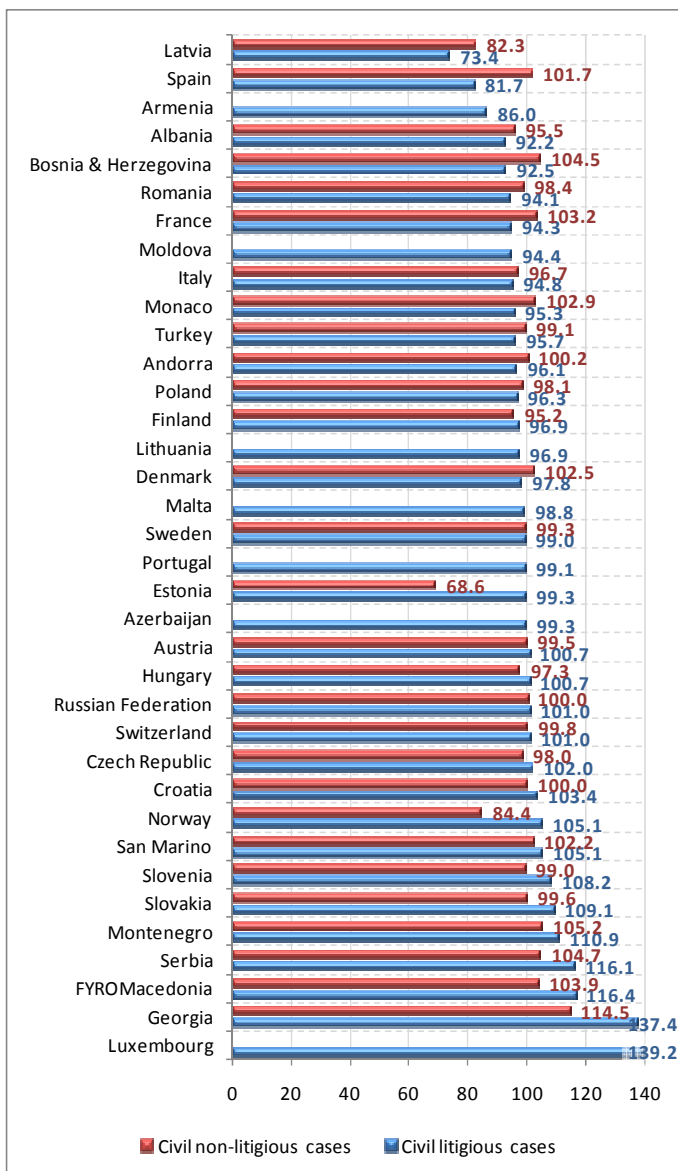
Kui lahendamise määr on ligi 100%, näitab see kohtu või kohtusüsteemi suutlikkust lahendada peaaegu kõik sissetulnud kohtuasjad antud ajavahemikul. Kui lahendamise määr on üle 100%, näitab see kohtusüsteemi suutlikkust lahendada sissetulnud kohtuasjadest rohkem kohtuasju, s.t vähendada mahajäämust, kohtuasjade jääki. Sisuliselt näitab lahendamise määr, kuidas kohus või kohtusüsteem kohtuasjade sissevooluga hakkama saab.

Kohtuasja lahendamise aeg annab lisateavet selle kohta, kuidas kohtusüsteem kohtuasjade vooga toime tuleb. Kohtuasja lahendamise aja arvutamisel võrreldakse vaadeldaval perioodil lahendatud juhtumite arvu vaadeldava perioodi lõpuks lahendamata juhtumite arvuga. Suhtarv näitab, kui kiiresti kohtusüsteem (või kohus) sissetulnud kohtuasju käsitleb, s.t kui palju aega kulub teatud liiki kohtuasjade lahendamiseks.

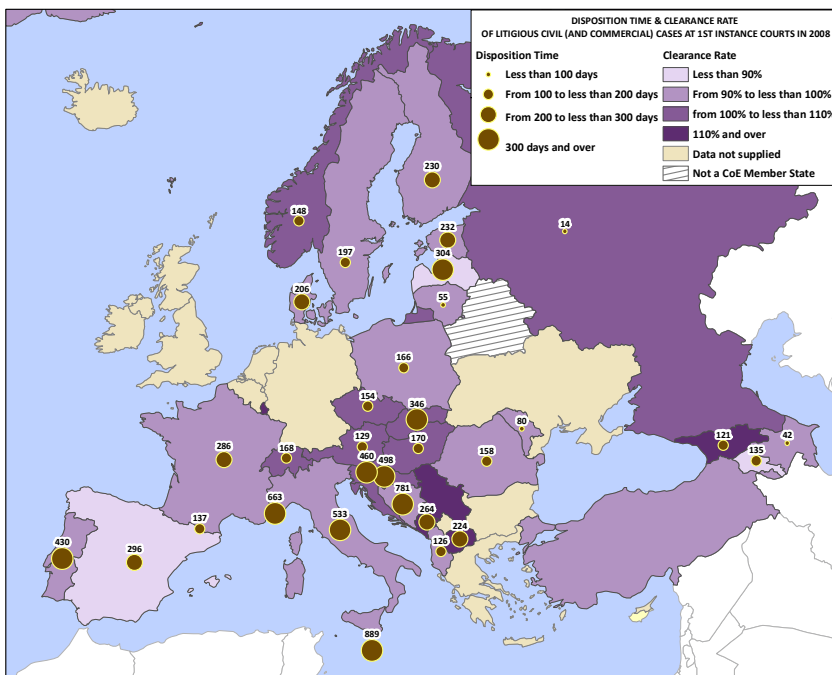
$$\text{Lahendamise aeg} = \frac{365}{\text{lahendatud ja lahendamata kohtuasjade suhtarv}}$$

Olemasolevate andmete analüüs näitab, et üldiselt tulevad esimese astme kohtud Euroopas kriminaalasjade vooga paremini toime kui tsiviilasjade vooga.

Joonis 12. Hagiga ja hagita tsiviilasjade lahendamise määr 2008. aastal, %-des



Joonis 13. Hagiga tsiviilasjade (ja ühinguõiguse asjade) lahendamise aeg ja määr esimese astme kohtutes 2008. aastal



Disposition time - menetluse pikkus
 Clearance rate - lahendamise määr

Kaardil esitatud tulemuste uurimisel ilmneb, et kõige tulemuslikum tsiviilasju (ja ühinguõiguse asju) lahendavate esimese astme kohtute süsteem, kus ei teki mahajäämust (lahendamise määr 100% või suurem) ja kus esitatud kohtuasju lahendatakse kiiresti, on Vene Föderatsioonis ja Gruusias. Näitajate järgi on suhteliselt tulemuslikud tsiviilasju (ja ühinguõiguse asju) lahendavad esimese astme kohtud Aserbaidžaanis, Austrias, Norras, Tšehhi Vabariigis, Šveitsis, Ungaris ja Rootsis. Seevastu Hispaanias ja Lätis on esimese astme kohtutel rohkem raskusi sissetulevate kohtuasjade lahendamisel. Mis puudutab Hispaaniat, siis kuigi 2008. aasta näitajad paranesid 2007. aastaga võrreldes 6,4% (tsiviilasjad) ja 6,9% (ühinguõigus) võrra, ei olnud need positiivsed muutused piisavad, et korvata mõju, mida avaldas kohtutöötajate pikaajaline streik 2008. aastal, samas kui märkimisväärselt kasvas sissetulnud tsiviilasjade (19,5%) ja ühinguõiguse asjade (26,7%) hulk ning algas majanduskriis, mis nõudis lisameetmeid.

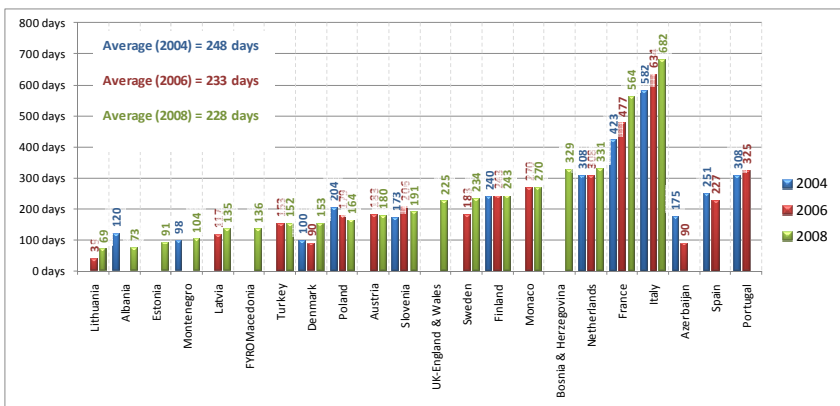
Üheksast pikima lahendamise ajaga riikidest on vaid kolmel (Slovakkia, Sloveenia ja Horvaatia) lahendamise määr 100% või suurem. Kuus riiki

(Läti, Portugal, Itaalia, Monaco, Bosnia ja Hertsegoviina ning Malta) ei ole hagiga tsiviilasjade puhul 100%-list lahendamise määra saavutanud.

See vajab küll põhjalikumat analüüsi, kuid tundub, et Kes- ja Ida-Euroopa, Kagu-Euroopa ning Lõuna-Euroopa riikides on kodanikud altimad kohtumenetlust algatama kui Põhja-Euroopa ja Kaukaasia riikides. Kohtute tegevus erineb riigiti sõltuvalt sellest, kas nad tegelevad ka hagita tsiviilasjadega (see on tavaliselt seotud kinnistusraamatute ja ettevõttereegistrite pidamisega kohtute poolt). Selliste kohtuasjade maht võib samuti olla erinev. Siiski on hagita asjad, mis võivad suurendada kohtute töökoormust, üldiselt harva kohtute vähese tulemuslikkuse põhjuseks.

Kohtuasjade haldamisega seotud olukord on liikmesriikide/piirkondade vahel väga erinev. Suure hulga kohtuasjadega tegelemine ei ole iseenesest kohtute sujuva toimimise takistuseks. Mõnes riigis/piirkonnas õnnestub kiiresti käsitleda suhteliselt suurel hulgal kohtuasju. Mõned riigid/piirkonnad suudavad sissetulevate kohtuasjadega toime tulla ja/või mahajäämust vähendada, samas kui teistes kasvab pooleliolevate kohtuasjade arv. Nende kahe kategooria vahel tasub tuua välja riigid, kus kohtuasjade lahendamise tõhusus kipub vähenema, kuigi praegu suudavad nad veel sissetulevate kohtuasjade vooluga toime tulla. Nad peaksid tähelepanelikult jälgima muutusi näitajates, mis praegu vilguvad oranžina (viitavad jätkuva jälgimise vajadusele). Eraldi tuleks ära märkida kohtute tulemuslikkuse suurenemine mitmes üleminekuriigis (sh Gruusias ja Vene Föderatsioonis), kus elluviidavad reformid ja investeringud kohtusüsteemi tunduvad andvat julgustavaid tulemusi.

Joonis 14. Hagiga lahutusasjade keskmine menetlusaeg esimese astme kohtutes aastatel 2004–2008 (päevades)



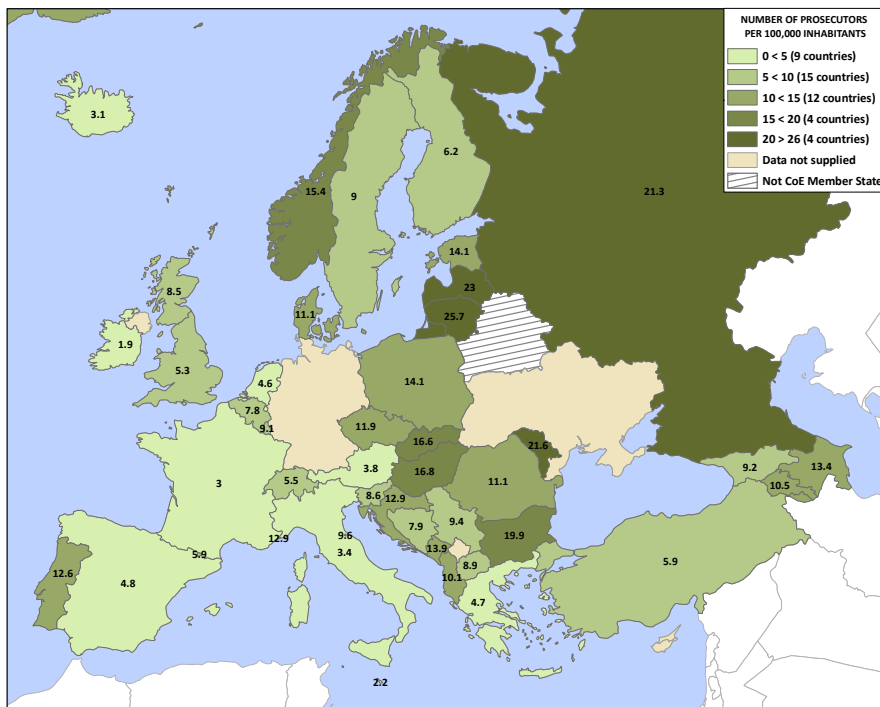
Menetluste pikenemine ei tähenda tingimata, et kohtud on muutunud vähem tõhusaks. See võib olla seotud muutusega kohtuvaidluse olemuses. Hollandis väheneb hagiga lahutusasjade osakaal (lahutusasjade koguarvust) kiiresti seoses ühiskonnas toimuvate muutuste ja

46-st vastanud riigist/piirkonnast 43-s kasutatakse lihtmenetlust tsiviilasjades (väikeste nõuete puhul) ja 43-s kasutatakse lihtmenetlust kriminaalasjades (pisirikumuste puhul). 14 riigis/piirkonnas on olemas õigusnormid lihtmenetluse kasutamiseks haldusajades.

9. Prokurörid

Igas riigis/piirkonnas on olemas riigiasutus, millele on usaldatud õigusrikkumiste määratlemine ja süüdistuse esitamine (neil asutustel võib eri riikides olla erinev nimi). Kõigis Euroopa riikides/piirkondades on sel riigiasutusel oluline roll kriminaalkohtumenetluse algatamisel. Enamikus liikmesriikides/piirkondades täidab see asutus ülesandeid ka tsiviilõiguse ja isegi haldusõiguse valdkonnas. Veel üks tähtis aspekt, mida tuleb arvesse võtta, on seotud prokurööri sõltumatuse ulatusega eri riikides. Mõnes riigis/piirkonnas on prokurööri sõltumatus kaitstud võrdväärselt kohtunikega, teistes aga suunab kriminaalpoliitikat justiitsministeerium ja prokuröride sõltumatus on väiksem. Seda erinevust tuleb meeles pidada, et mõista prokuröride staatus ja ülesannete erinevusi.

Joonis 16. Prokuröride arv 100 000 elaniku kohta 2008. aastal

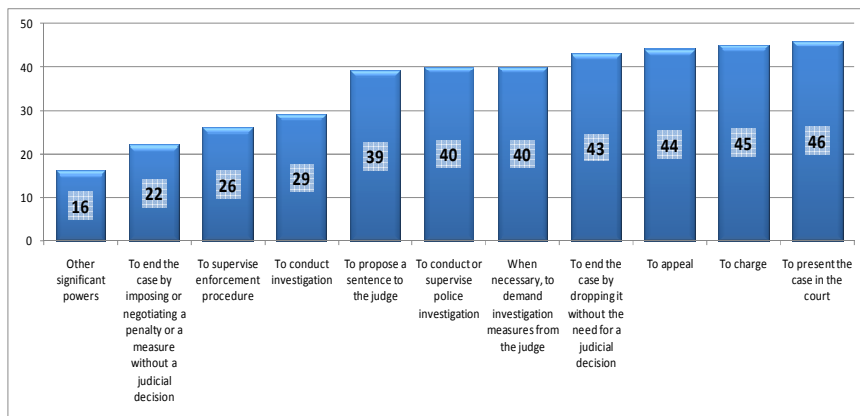


Kõige rohkem prokuröre (100 000 elaniku kohta) on Kesk- ja Ida-Euroopa riikides (Bulgaarias, Ungaris, Lätis, Leedus, Moldovas, Slovakkias ja Vene

Föderatsioonis), ent ka Norras. Üheksas riigis (Austrias, Prantsusmaal, Kreekas, Islandil, Iirimaa, Itaalias, Maltal, Hispaanias, Hollandis) on vähem kui 5 prokurööri 100 000 elaniku kohta.

Itaalia puhul tuleb prokuröride arvu teisiti tõlgendada, sest see sisaldab 1701 praktiseerivat mitteprofessionaalset prokurööri. 17 riigis/piirkonnas töötavad ametnikud, kes võivad täita prokurööri ülesannetega sarnaseid ülesandeid. Austrias võivad eriväljaõppe saanud prokuratuuriametnikud tegutseda prokurööri järelevalve all. Mõnedel politseinikel ja prokuröridel Islandil, Kreekas, Maltal, Poolas ja Prantsusmaal on sarnased volitused. Ühendkuningriigis Inglismaal ja Walesis töötavad mõnedes ministeeriumides prokurörid, kes tegelevad vastava ministeeriumi valitsemisalaga seotud õigusrikkumistega. Soomes võivad prokurööri ülesandeid täita ka valitsuse õiguskantsler ja parlamendi ombudsman. Iirimaa teevad suurt osa prokurööri tööst erasektoris tegutsevad juristid, mitte aga riigi teenistuses olevad juristid.

Joonis 17. Prokuröride roll ja volitused kriminaalkohtumenetluses (riikide/piirkondade arv)



Prokurööri roll on väljapaistev kriminaalkohtumenetluse esimestes ja keskmistes etappides, ent veidi väiksem viimastes etappides.

Kõik riigid/piirkonnad (46) märkisid, et prokurörid on volitatud juhtumeid kohtus esitama. 45 riigis/piirkonnas on prokuröridel õigus süüdistust esitada. Erandiks on Šotimaa-Ühendkuningriigis. 44 riigis/piirkonnas täidavad prokurörid ülesandeid seoses apellatsioonimenetlustega.

40 riigis/piirkonnas võivad prokurörid juhtida politseiurimist või selle üle järelevalvet teha. Liikmesriigid/piirkonnad, kus seda ülesannet prokuröridele ei ole antud, on Küpros, Soome, Iirimaa, Malta, Sloveenia ning Inglismaa ja Wales Ühendkuningriigis. 29 riigis/piirkonnas kuulub prokuröride volituste hulka uurimise juhtimine. 40 riigis/piirkonnas võib prokurör taotleda, et kohtunik nõuaks spetsiifilisi uurimismeetmeid. Seda ülesannet ei täida

prokurörid Armeenias, Aserbaidžaanis, Küprosel, Iirimaa, Ukrainas ning Inglismaal ja Walesis Ühendkuningriigis.

39 riigis/piirkonnas võib prokurör kohtunikule karistuse kohta ettepaneku teha. Seda õigust ei ole prokuröridel järgmistes riikides/piirkondades: Austria, Küpros, Vene Föderatsioon, San Marino, endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik, Ukraina ning Inglismaa ja Wales Ühendkuningriigis. 43 riiki/piirkonda teatasid, et prokurörid võivad juhtumid kohtulahendita lõpetada, loobudes süüdistuse esitamisest. See ei ole võimalik Andorras, Küprosel, Itaalias, Poolas ja Hispaanias. Ainult umbes pooltes riikides võivad prokurörid juhtumi lõpetada karistuse või muu meetme määramise või selles kokkuleppimise teel ilma kohtulahendita.

16 liikmesriigis võivad prokuröridel olla muud olulised volitused. Näiteks võivad prokurörid kokku leppida süü tunnistamises (Bosnia ja Hertsegoviina ning Poola), mis võib viia lihtmenetluseni (Gruusia). Prantsusmaal võivad prokurörid täita ülesandeid seoses kohaliku julgeoleku- ja ennetuspoliitikaga või näiteks koduvägivallaga. Kreekas teevad prokurörid järelevalvet parandusametite üle ning Lätis kaitsevad prokurörid alaealiste ja puudega kinnipeetavate huve. Sloveenia teatas, et prokurörid võivad esitada erakorralisi kaebusi lõplike kohtulahendite vastu. Horvaatias, Prantsusmaal, Sloveenias ja Vene Föderatsioonis võivad prokurörid täita vahendamisega seotud ülesandeid.

10. Kohtunike ja prokuröride staatus ja karjäär

Euroopa Nõukogu soovitude aluspõhimõteteks on kohtunike sõltumatuse kaitse ja tugevdamine (vt eelkõige soovitus R (94) 12 „Kohtunike sõltumatuse, tõhususe ja rolli kohta”³) ning nende eesmärk on tagada prokuröride seaduslik kaitse (soovitus R (2000) 19 „Prokuröri rollist kriminaalkohtumenetluse süsteemis”).

Mis puudutab kohtunike ja prokuröride värbamist, ametissenimetamist ja edutamist, siis paljudes riikides võib täheldada kohtunike ja prokuröride tugevat esindatust asjaomastes organites. Siiski on kahetsusväärne, et on veel riike, kus kohtunikud ja prokurörid ei ole sellistes organites esindatud.

³ Resolutsioon on muutmisel.

Õigusemõistmise toimimise parendamise seisukohalt hädavajalikule koostulesele eraldatud eelarve kasvab märkimisväärselt mitmes Kesk- ja Ida-Euroopa riigis. Enamikus riikides/piirkondades on kohtunike või prokuröride esmane koostule kohustuslik ja selle kestus on vahemikus mitmest kuust mitme aastani. Sageli on kohustuslik ka üldine täienduskoolitus.

Kohtunike ja prokuröride palgad

Järgnevas tabelis esitatud andmetesse tuleks suhtuda ettevaatusega, sest palgad sõltuvad mitmest tegurist, näiteks elukallidusest, töölesaamise viisidest, staažist jne. Seetõttu on *common law* riikides nn uued kohtunikud/prokurörid tegelikult suure töökogemusega õigusspetsialistid, mistõttu pole üllatav, et neil on kõrge palk (100 000 eurot aastas). Põhipalk ei pruugi kogu karjääri vältel lineaarne olla. Palk võib karjääri vältel olla üsna erinev, ent sõltub ka sellest, kui vanalt ametisse asutakse.

Kohtunike ja prokuröride palgad peavad olema kooskõlas nende staatuse ja kohustustega. Euroopas valitsev tendents on kohtunike ja prokuröride palkade märkimisväärt suurenemine võrreldes riigi keskmise brutopalgaga, ent riikide vahel võib täheldada suuri erinevusi.

Tabel 18. Kohtunike ja prokuröride aasta bruto- ja netopalk eurodes ülemkohtus (või kõrgemas kohtuinstantsis) 2008. aastal

Country	Gross annual salary of a judge of the Supreme Court or the Highest Appellate Court	Gross salary of a judge in regard to national average gross annual salary	Net annual salary of a judge of the Supreme Court or the Highest Appellate Court	Gross annual salary of a Public Prosecutor of the Supreme Court or the Highest Appellate Instance	Gross salary of a prosecutor in regard to national average gross annual salary	Net annual salary of a Public Prosecutor or of the Supreme Court or the Highest Appellate Instance
Albania	14 486 €	2.8	11 778 €	14 486 €	2.8	11 778 €
Andorra	39 050 €	1.7	36 707 €	128 632 €	5.5	120 914 €
Armenia	9 103 €	3.8	7 423 €	6 487 €	2.7	5 420 €
Austria	110 633 €	2.6		110 633 €	2.6	
Azerbaijan	13 728 €	4.8	11 112 €	13 392 €	4.7	11 820 €
Belgium	129 673 €	3.5	60 451 €	129 673 €	3.5	60 451 €
Bosnia and Herzegovina	41 481 €	6.1	25 646 €	41 481 €	6.1	25 646 €
Bulgaria	23 266 €	7.0	NA	23 266 €	7.0	NA
Croatia	58 490 €	4.7	29 754 €	58 490 €	4.7	29 754 €
Cyprus	127 387 €	5.1	NA	NAP		NAP
Czech Republic	50 378 €	4.8	NA	43 662 €	4.1	NA

Country	Gross annual salary of a judge of the Supreme Court or the Highest Appellate Court	Gross salary of a judge in regard to national average gross annual salary	Net annual salary of a judge of the Supreme Court or the Highest Appellate Court	Gross annual salary of a Public Prosecutor of the Supreme Court or the Highest Appellate Instance	Gross salary of a prosecutor in regard to national average gross annual salary	Net annual salary of a Public Prosecutor of the Supreme Court or the Highest Appellate Instance
Denmark	109 212 €	2.3		184 830 €	3.9	
Estonia	47 817 €	4.8	38 138 €	36 692 €	3.7	28 205 €
Finland	114 500 €	3.3	70 000 €	72 000 €	2.1	48 000 €
France	107 011 €	3.4	91 537 €	107 011 €	3.4	91 537 €
Georgia	22 800 €		17 100 €	NA		NA
Greece	105 770 €	4.3	73 570 €	120 796 €	4.9	84 396 €
Hungary	37 480 €	4.0	18 740 €	37 480 €	4.0	18 740 €
Iceland	73 463 €	2.7		73 463 €	2.7	
Ireland	257 872 €	7.8				
Italy	131 302 €	5.8	73 327 €	131 302 €	5.8	73 327 €
Latvia	46 764 €	5.7	32 435 €	28 812 €	3.5	19 668 €
Lithuania	29 862 €	4.0	22 066 €	21 461 €	2.9	17 406 €
Luxembourg	140 201 €	3.3	NA	140 201 €	3.3	
Malta	32 584 €	2.5		39 944 €	3.1	
Moldova	5 100 €	2.6	4 001 €	3 775 €	1.9	2 865 €
Monaco				121 359 €		114 549 €
Montenegro	25 035 €	3.4	16 649 €	25 035 €	3.4	16 649 €
Netherlands	115 000 €	2.3	60 000 €	130 500 €	2.7	65 000 €
Norway	136 978 €	3.2				
Poland	43 826 €	5.2	29 269 €	43 826 €	5.2	29 269 €
Portugal	83 401 €	4.2		80 972 €	4.1	
Romania	36 802 €	6.4	25 815 €	30 403 €	5.3	21 328 €
Russian Federation	45 011 €	9.0	39 160 €	12 240 €	2.4	10 648 €
San Marino	70 760 €	3.4	60 055 €			
Serbia	33 371 €	8.2	19 840 €	27 809 €	6.9	16 533 €
Slovakia	36 550 €	4.2		36 550 €	4.2	
Slovenia	55 509 €	3.3	29 529 €	51 456 €	3.1	27 792 €
Spain	137 810 €	4.7	NA	137 810 €	4.7	NA
Sweden	96 634 €	3.2	55 713 €	143 500 €	4.8	50 000 €
Switzerland	227 446 €	4.9	211 980 €	147 912 €	3.2	124 246 €
FYROMacedonia	20 912 €	4.1	13 583 €	16 916 €	3.3	11 037 €
Turkey	37 146 €		29 864 €	37 146 €		29 864 €
UK-England and Wales	212 093 €	8.1	NA			NA

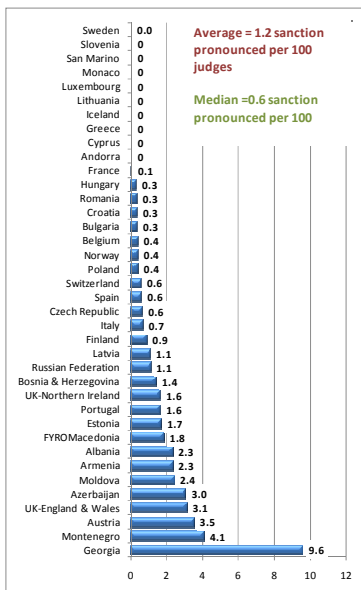
Country	Gross annual salary of a judge of the Supreme Court or the Highest Appellate Court	Gross salary of a judge in regard to national average gross annual salary	Net annual salary of a judge of the Supreme Court or the Highest Appellate Court	Gross annual salary of a Public Prosecutor of the Supreme Court or the Highest Appellate Instance	Gross salary of a prosecutor in regard to national average gross annual salary	Net annual salary of a Public Prosecutor of the Supreme Court or the Highest Appellate Instance
UK-Northern Ireland	176 899 €	7.7	101 273 €			
UK-Scotland	214 165 €	8.5		88 845 €	3.5	
Average		4.6			3.9	
Median		4.2			3.5	
Minimum		1.7			1.9	
Maximum		9.0			7.0	

Ülemkohtu või kõrgeima kohtuinstantsi kohtuniku või prokurööri palga ja riigi keskmise aastase brutopalgaga suhe on huvitav näitaja, mis võimaldab hinnata erinevusi riikide vahel, arvestamata selliseid tegureid nagu töölesaamise viis, vanus, varasem töökogemus, vahetuskurss või SKP. Neljas *commo law* riigis/piirkonnas – Šotimaal, Iirimaa, Põhja-Iirimaa ning Inglismaal ja Walesis ning Vene Föderatsioonis, Serbias ja Bulgaarias saavad ülemkohtu või kõrgeima kohtuinstantsi kohtunikud riigi keskmise aastase brutopalgaga võrreldes kõrgeimat palka, s.t nende palk on keskmisest brutopalgast 7–9 korda kõrgem. Mediaan on Euroopas kohtunike puhul 4,2 korda, prokuröride puhul aga 3,5 korda. Sama suuri vahesid võib täheldada ka teiste juriidiliste kutsealade esindajate, näiteks advokaatide puhul.

Kohtunike ja prokuröride distsiplinaarmenetlused

Kohtunikel ja prokuröridel on hulk kohustusi, mille täitmatajätmine võib kaasa tuua distsiplinaarmenetluse. Seaduslikkuse põhimõtte nõuab, et distsiplinaarmenetlust saab kohtunike puhul rakendada üksnes seaduses selgelt määratletud juhtudel, kusjuures seaduses tuleb kindlaks määrata ka rakendatavad sanktsioonid.

Joonis 19. 100 kohtuniku kohta 2008. aastal määratud karistused



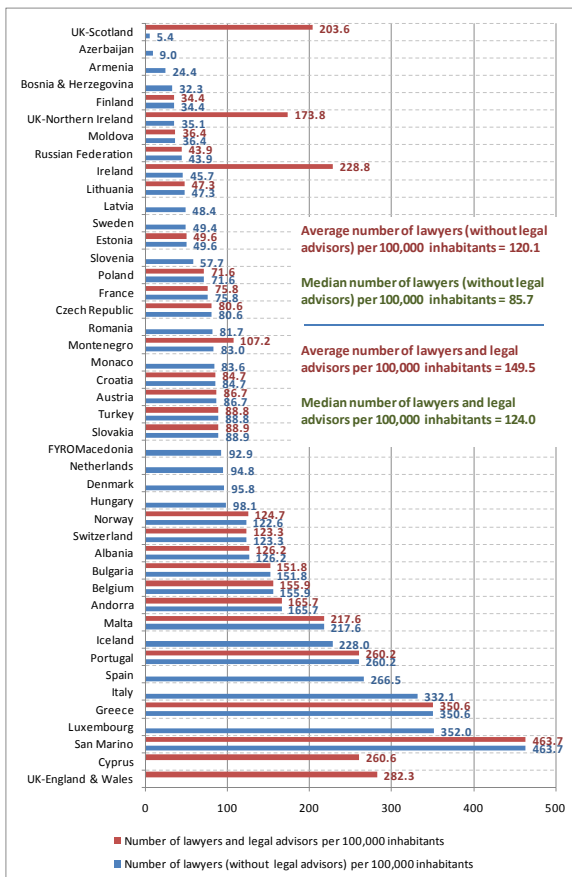
37 vastanud riigis/piirkonnas määratakse keskmiselt üks karistus 100 kohtuniku kohta.

Algatatud distsiplinaarmenetluste arvu ja määratud karistuste arvu vaheline erinevus on seletatav filtreerimismehhanismi toimimise või mittetoimimisega enne juhtumi esitamist distsiplinaarorganile.

11. Advokaadid

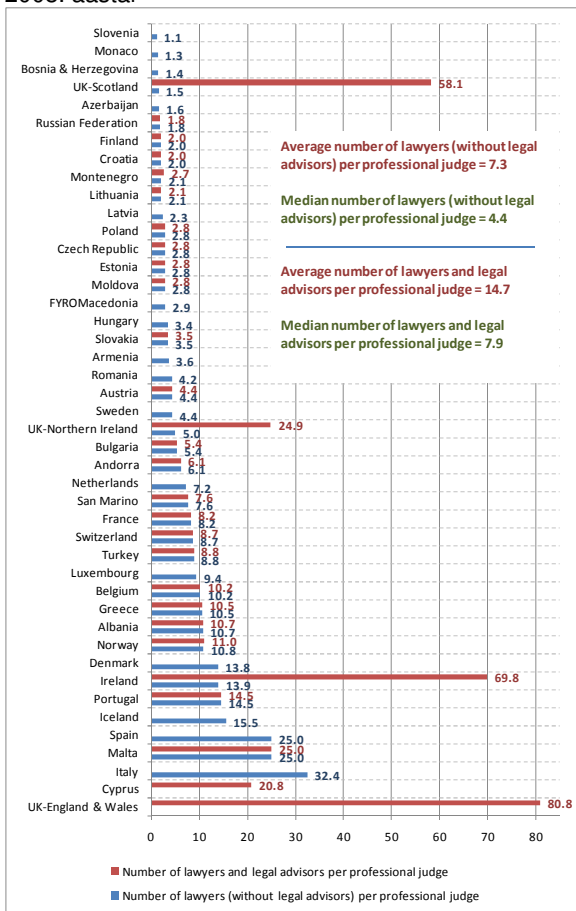
Sõna advokaat (*lawyer*) kasutatakse Euroopa Nõukogu soovitusel Rec 2000 (21) tähenduses: „isik, kes siseriikliku õiguse kohaselt on kvalifitseeritud ja volitatud oma kliente kaitsma ja nende nimel tegutsema, esinema kohtus ja nõustama ning esindama oma kliente õigusküsimustes”.

Joonis 20. Advokaatide arv 100 000 elaniku kohta 2008. aastal



Advokaatide arv on Euroopas aastatel 2004–2008 kasvanud kõigis liikmesriikides/piirkondades, kuid on mandri eri osade lõikes erinev, sõltudes muu hulgas advokaatide funktsioonidest, s.t sellest, kas need ulatuvad isikute kohtus esindamisest kaugemale või mitte. Lõuna-Euroopa riikides on kõige rohkem advokaate ühe elaniku kohta; kohtuliku kontrolli ulatus ühiskonnas on sellistes riikides tavaliselt suurem kui Põhja-Euroopa riikides. Praeguse ei saa määratleda otsest seost advokaatide arvu ning menetluste hulga ja pikkuse vahel. On vaja teha edasisi analüüse, hindamaks, kas advokaatide arv ja nende roll kohtumenetluste arengus võrreldes kohtunike rolliga omab asjakohast mõju kohtute töökoormusele ja menetluste pikkusele.

Joonis 21. Advokaatide arv ühe professionaalse kohtuniku kohta 2008. aastal



Advokaatide arv ühe professionaalse kohtuniku kohta on liikmesriikide/piirkondade lõikes väga erinev. Kui õigusnõustajad välja jätta, võib täheldada, et on olemas riike/piirkondi, kus on vähem kui kaks advokaati ühe professionaalse kohtuniku kohta (Sloveenia, Monaco, Bosnia ja Hertsegoviina, Ühendkuningriik–Šotimaa, Aserbaidžaan ja Vene Föderatsioon). Kõige rohkem (üle 20) advokaate ühe professionaalse kohtuniku kohta on Hispaanias, Maltal ja Itaalias. Samas on neis riikides advokaatidel ulatuslikumad ülesanded, mis väljuvad otseselt kohtutega seotud tegevuse piirist.

12. Kohtuotsuste täitmine

Tsiviil- ja kaubandusajades tehtud kohtuotsuste kiiret täitmist on asjaomase statistika alusel raske hinnata, sest täitmine ei toimu automaatselt: kohtuasja võitnud pool peab vajaduse korral otsustama, kas otsuse täitmist nõuda või

mitte. Seetõttu ei keskenduta raportis mitte kohtuotsuste täitmise määrale, vaid täitmise korralduslikule küljele ja täitevametnike rollile.

Tabel 22. Aeg, mis kulub selleks, et teavitada kohtuga samas linnas elavat isikut kohtuotsusest võla sissenõudmise kohta

	Albaania		
Armeenia	Küpros		
Austria	Soome	Bulgaaria	
Aserbaidžaan	Prantsusmaa	Horvaatia	
Bosnia ja Hertsegoviina	Gruusia	Iirimaa	
Eesti	Ungari	Holland	
Island	Läti	Norra	
Luksemburg	Leedu	Poola	
Malta	Moldova	Slovakkia	
Vene Föderatsioon	Montenegro	Hispaania	
Šveits	San Marino	Rootsi	Tšehhi Vabariik
Türgi	Serbia	Endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik	Kreeka
1–5 päeva	6–10 päeva	11–30 päeva	Üle 30 päeva

Teavitamiseks kuluvat aega, mis sõltub ka teatamise menetluslikust vormist, on praktikas võimalik vähendada kas täitevametnike toimingute kaudu või posti teel edastamise (kättesaamise kinnitusega) lihtsustatud korra abil. Seega sõltub teavitamise aeg kas täitevametnike hoolsusest või postiteenuse enam või vähem korralikust toimimisest. Kõikides samas olukorras olevates riikides/piirkondades käsitatakse teavitamiseks kuluvat aega tõhususe ühe näitajana.

Üle poole riikidest/piirkondadest (23) ütlesid, et isikuid on võimalik teavitada 1–10 päeva jooksul. Ainult kaks riiki (Tšehhi Vabariik ja Kreeka) vajavad asjaomasele isikule otsuse edastamiseks rohkem kui 30 päeva. Võrreldes eelmiste aastatega (2004. ja 2006. aasta andmed) võib täheldada, et mitu riiki (Aserbaidžaan, Ungari, Malta ja Moldova) on vähendanud teavitamiseks kuluvat aega. Mõned riigid (Prantsusmaa, Gruusia, Leedu, Montenegro, Serbia ja Hispaania) teatasid, et teavitamiseks kuluv aeg on pikenenud.

Täismahus raportiga on võimalik tutvuda CEPEJ veebisaidil aadressil www.coe.int/cepej