

Strasbourg, 13.09.2005

CEPEJ (2004) 19 REV 2

**EUROOPA NÕUKOGU KOHTUTE EFEKTIIVSUST HINDAV KOMISJON
(CEPEJ)**

**Kohtusüsteemide uus eesmärk: iga kohtuasja
menetlemine optimaalse ja ettenähtava aja jooksul**

Raamprogramm

Käesolevas dokumendis hõlmatud meetmed on soovituslikud ja Euroopa Nõukogu liikmesriike antud etapil ei kohusta. Nende meetmete nimekiri ei ole ei täielik ega lõplik.

Käesolev raamprogramm viiakse ellu konkreetsete CEPEJ poolt määratavate meetodite abil, võttes arvesse ka liikmesriikide tähelepanekuid eelkõige käsitletavate esmatähtsate küsimuste kohta.

1. *CEPEJ (Euroopa Nõukogu kohtute efektiivsust hindav komisjon) on otsustanud tegelda kohtumenetluse kestuse küsimusega, pidades seda Euroopa Nõukogu inimõiguste ja õigusriigi küsimustega seotud eesmärkide seas esmatähtsaks probleemiks. Samuti on sellest teemast väga huvitatud kohtusüsteemi kasutajad. Käesoleva dokumendi eesmärk on määratleda sellele küsimusele uus käsitusviis, anda ülevaade seni tehtud tööst ning esitada mõtteid edasiseks tööks, et töötada liikmesriikide jaoks välja realistlikke ja kasulikke lahendusi. Dokumendi sissejuhatuses kirjeldatakse arutelu all olevaid põhiküsimusi. Esimeses osas käsitletakse Euroopa Inimõiguste Kohtu (ECHR) pretsedendiõiguse ja Euroopa Nõukogu saavutuste alusel loodud üldpõhimõtteid ja suuniseid. Teises osas soovitatakse tegevussuundi, sealhulgas konkreetseid meetmeid, mida CEPEJ võiks Euroopa Nõukogu ministrite komiteesse saata.*

Sissejuhatus

2. Kohtusüsteemidele tuleb anda uus eesmärk – see on iga kohtuasja menetlemine optimaalse ja ettenähtava aja jooksul.
3. Me oleme harjunud viitama Euroopa inimõiguste konventsiooni artikli 6 lõikes 1 sätestatud „mõistliku aja” mõistele. Kuid see normatiiv on „alumine piir” (mis eristab konventsiooni rikkumist mitterikkumisest) ning selle saavutamist ei tohiks pidada küllaldaseks tulemuseks.
4. Euroopa Inimõiguste Kohus on praegu üle kuhjatud avaldustega liigse viivitamise kohta ning ta kulutab suure osa oma ajast, et anda kohtuotsuseid liikmesriikide vastu, kes ei ole kohtumenetluses suutnud mõistliku aja nõuet järgida. Kohtumenetluste liiga pikk kestus on suur probleem peaaegu kõigis liikmesriikides. Mitmed uuringud¹ on näidanud, et kohtumenetluste viibimist ei pea põhiprobleemiks mitte ainult avalik arvamus tervikuna, vaid ka inimesed, kellel on kohtutega vahetu kogemus. Selline olukord on kahjulik kõigile kohtusüsteemi kasutajatele, ükskõik milline on nende koht kohtusüsteemis: pooled, süüalused, kannatanud, tunnistajad, kohtukoosseis jne (välja arvatud need, kelle huvides on menetlusega võimalikult kaua venitada). Samas kui nii erasektor kui ka muud avalikud teenistused on viimaste aastate jooksul viinud oma kliendisuhetesse sisse tähtja põhimõtte, siis kohtusüsteem näib olevat sellest suundumusest vähemalt avalikult eemale jäänud. See probleem puudutab kõige enam just Euroopa Nõukogu asutajariike. Kuid nad ei ole ainsad, kes seda Euroopa kohtusüsteemide endeemilist haigust põevad. Paljudes viimastel aastatel Euroopa Nõukoguga liitunud riikides on üks sisepoliitika suuri probleeme just kohtumenetluste viibimise küsimus.
5. Selle nähtuse ulatus on piisavalt suur, et õigustada jõulist tegutsemist. Strasbourg’i kohtu pretsedendiõigus annab tunnistust „viivitussündroomi” kiirest suurenemisest. Euroopa Nõukogu seisab nüüd suure ülesande ees: kui selles valdkonnas järgmise paari aasta jooksul paranemist ei toimu, mattub inimõiguste kohus mõistliku aja nõudel põhinevate kohtuasjade alla ning ei ole enam võimeline täitma oma rolli muude, sama oluliste inimõiguste tagajana, nagu näiteks õigus elule, väärkusele, sõnavabadusele, perekonnale, õigus mitte taluda piinamist jne.

1 Vt nt *La qualite de la justice*, Marie-Luce Cavrois, Hubert Dalle, Jean-Paul Jean, La Documentation Francaise, Pariis, 2002, lk 30: „enamiku Prantsuse kodanike arvates töötab kohtusüsteem halvasti (66%) ja liiga aeglaselt (73%)”.

6. Euroopa Inimõiguste Kohus rõhutas temasse puutuvast osas vajadust luua riiklikud mehhanismid, millega heastada liigne viivitamine (kohtulahendid Kudla v. Poola ja Scordino v. Itaalia, otsus nr 36813/97, ECHR 2003 IV)² hüvitisega või muul viisil. Mitmed riigid on võtnud kasutusele erimeetmeid, et Inimõiguste Kohtu poolt tõstatatud probleemi lahendada. Kuid ainult hüvitamisega piirduvad mehhanismid on liiga nõrgad ja ei ärgita riike oma tegevust küllaldaselt muutma, vaid pakuvad tuvastatud rikkumise korral ainult ühe *a posteriori* elemendi, selle asemel et püüda leida lahendus liigse viivitamise aluseks olevale probleemile³.
7. Kaalul olevad küsimused on veelgi tähtsamad liikmesriikide jaoks, kes vastutavad otseselt oma kohtusüsteemide kohase toimimise eest: kui ületatakse teatud kriitiline piir, põhjustab liiga palju viivitusi elanikes ja majanduses üldise usalduskriisi õigusemõistmise kui ühe demokraatia samba vastu ning seetõttu ka demokraatia enda vastu.
8. Menetluste liiga pikk kestus võib põhjustada soodsad tingimused korruptsiooni tekkeks kohtuvõimu seas. Paradoksaalselt kasutatakse korruptsiooni mõnede menetluste kiirendamiseks, rikkudes kodanike õigust võrdsusele õigusemõistmise ees. Lisaks ei ole korruptsiooni süstemaatiliselt ära kasutavad isikud sugugi olukorra parandamisest huvitatud.
9. Osa inimesi räägib vahendite puudumisest. Teised räägivad „viivitamise kultuurist“⁴, mis on asjaosaliste mõtteviisi juurdunud. Süüdistatud on ka kohtusüsteemi halba „valitsemistava“, nii kohaliku tasandi kohtutes kui ka riiklikul tasandil. Selline põhjuste otsimine on oluline, sest vaid „viivitamise tegurite“ mõistmine võimaldab olukorda parandada. Kuid see on alles esimene samm. Õigusemõistmisele jaotatavaid vahendeid ei saa lõpmatuseni suurendada, samas kui nõudmine õigusemõistmise järele on potentsiaalselt piiritu.
10. Olukorra tähtsust ja tõsidust on rõhutatud paljudes küsitlustes ja uuringutes, mis on viidud läbi nii õigusemõistmisega kokku puutunud isikute seas kui ka rahva seas üldiselt.
11. Kohtusüsteemi kasutajatel peab olema võimalus tähtaegade osas oma sõna öelda. Nagu mujalgi, nõuavad kodanikud ka selles küsimuses, et neid ei koheldaks kui passiivseid pealtvaatajaid, vaid kui aktiivseid tegevuses osalejaid. Nad tahavad osaleda neid puudutavates otsustes ja protsessides. Ning see nõudmine hõlmab ka nende protsesside ajalist ulatust: enam ei ole vastuvõetav jätta kohtusüsteemi kasutajad täielikku teadmatusse sellest, kui kaua võtab aega nende kohtuasjade läbivaatamine, ega see, et neil ei ole mingit võimalust mõjutada menetluse kestust.

2 Euroopa Inimõiguste Kohtu 26.10.2000. aasta kohtulahendis Kudla v. Poola teatas kohus, et „artikli 13 õige tõlgendus on selline, et see konventsiooni säte tagab tõhusa õiguskaitsevahendi riikliku võimuorgani ees artikli 6 lõike 1 nõude (arutada kohtuasja mõistliku aja jooksul) väidetava rikkumise korral“. See väide oli selgelt seotud väga lihtsa asjaoluga: „Kui artiklit 13 [õigus tõhusale õiguskaitsevahendile] peaks ... tõlgendama nii, et seda ei saa kohaldada õiguse suhtes asja arutamisele mõistliku aja jooksul ..., siis on inimesed sunnitud süstemaatiliselt pöörduma Strasbourg'i kohtu poole kaebustega, mida muidu ja kohtu arvates sobivamalt peaks kõigepealt käsitlema riiklikus õigussüsteemis. Pikas perspektiivis võib see nõrgendada konventsiooniga loodud inimõiguste kaitse süsteemi tõhusat toimimist nii riiklikul kui ka rahvusvahelisel tasandil“ (punktid 156 ja 155).

3 Vt ministrite komitee soovitus liikmesriikidele REC(2004)6 siseriiklike õiguskaitsevahendite parandamise kohta (vastu võetud 12.05.2004).

4 Herve Lehman, *Justice, une lenteur coupable*, Presses Universitaires de France, Pariis, 2002.

ESIMENE OSA: arutelu viivitamise põhjuste üle

1. Euroopa Inimõiguste Kohtu pretsedendiõigus ja Euroopa Nõukogu saavutused

12. Dokumendis viidatakse käesolevaga vaid Strasbourg'is asuva Euroopa Inimõiguste Kohtu poolt kehtestatud normatiivsele raamistikule.
13. Menetlus ei tohi olla liiga pikk, et oleks võimalik tagada õiguskindlus kodanike ja riigi jaoks. Lõputud vaidlused ohustavad ühiskondlikku terviklikkust. Samuti ei tohi menetlust liigselt lühendada, sest pooltel peab olema piisavalt aega kohtuasja ette valmistada. Seepärast peab kohtuasjade ajalise raamistiku osas vältima nii liiga kiiret õigusemõistmist, kuna tormakus põhjustab sageli ebaõiglaseid ja valesti tehtud kohtuotsuseid, kui ka liiga aeglast õigusemõistmist, kuna aeglus toob põhimõtteliselt kaasa õigusemõistmisest keeldumise.
14. Menetluse kestust mõõdetakse alates hetkest, mil ametivõimudel tekib õiguslik vastutus kodaniku ees, ning see lõpeb lõpliku otsuse kindla jõustamisega. Mõistlik aeg hõlmab eriti otsuse koostamisele kulutatavat aega.
15. Selleks et määrata kindlaks, kas kulutatud aeg on mõistlik või mitte, on Euroopa Inimõiguste Kohus kehtestanud mitmed kriteeriumid: kohtuasja keerukus, avalduse esitaja tegutsemisviis, asjaomaste ametivõimude (sealhulgas kohtute) tegutsemisviis ning asjaolud, mis on avalduse esitaja jaoks kaalul. Euroopa Inimõiguste Kohus kaalub nende kriteeriumide valguses iga asja eraldi. See on ka põhjus, miks tema otsuseid ei saa kasutada normatiivsete tähtaegade leidmiseks eri liiki kohtuasjade jaoks. Samuti ei ole Euroopa Inimõiguste Kohus määratlenud viivitamise konkreetseid põhjuseid ega pakkunud lahendusi. Tema ainuke roll iga kohtuasja juures on teha kindlaks, kas kulunud aeg oli mõistlik, ning kui ei olnud, siis kas selle põhjused võivad tuleneda riigist.
16. Pikka aega arvati, et õigusemõistmise kvaliteet sõltub muu hulgas distantist, mida too on võimeline looma isikute vahel, kes õigust mõistavad, ja isikute vahel, kellele õigust mõistetakse, sest üksnes see distant võimaldab sellise erapooletuse ja väärikuse tekkimist, mida kohtuprotsessis kohtu rolli juures näha sooviti. Tänapäeval võrdsustatakse sellist hoiakut kohtusüsteemi võimetusega muutuda rahva jaoks arusaadavamaks ja ligipääsetavamaks. Vastupidi, vaid tuues õigusemõistmise kodanikele lähemale ja muutes neile lihtsamaks selle töös osalemise, saame me parandada selle kvaliteeti. Mitmed sõnavõtjad, keda CEPEJ oli 2. detsembril 2003 Strasbourg'i kutsunud, et vahetada arvamusi teemal „Õigusemõistmine: kodanike teenindamine”, arutasid kohtusüsteemi kasutajate osalemise küsimust, mis on täielikult kooskõlas ka CEPEJ poliitikaga. Sellist osalemist on vaja ka menetluste kestuse küsimuses.
17. Kohtumenetluste liiga pikk kestus on Euroopa Nõukogu peamisi muresid. Pidades seda ebatõhusa kohtusüsteemi tunnuseks, on Euroopa Nõukogu Õiguslase Koostöö Euroopa Komitee (CDCJ) ja sellele alluvad asutused töötanud välja mitmeid ministrite komitee poolt vastu võetud soovitusi, milles on eri pealkirjade all kõnealuses valdkonnas meetmeid välja pakutud⁵. Eriti tuleb märkida soovitusi

5 Vastavate õigusemõistmise tõhusust ja õiglust käsitlevate Euroopa Nõukogu resolutsioonide ja

R (86)12 abinõudest kohtute ülemäärase töökoormuse vältimiseks ja vähendamiseks, R (94)12 kohtunike sõltumatuse, töö tõhususe ja rolli kohta ning R (95)12 kriminaalõiguse mõistmise kohta.

18. 2000. aasta juunis Londonis toimunud Euroopa justiitsministrite konverentsil võeti vastu liikmesriikide kogemustel põhinev aruanne „Tulemuslikud meetmed õigusemõistmise tõhususe suurendamiseks”. Selles esitatud ja õigussüsteemi toimimise eri aspekte hõlmavad meetmed on viimaste aastate jooksul olnud paljudele riikidele suunisteks reformide läbiviimisel. Käesoleva dokumendi teine osa hõlmab meetmeid, mis on osutunud asjakohasteks menetluste kestuse vähendamisel.
19. Pärast Londoni konverentsi otsustas ministrite komitee luua 2002. aasta septembris Euroopa Nõukogu kohtute efektiivsust hindava komisjoni (CEPEJ). CEPEJ, mis ei ole järelevalve- ega seireasutus, ülesanne on tegelda kohtusüsteemide suuremate probleemidega, analüüsida olukorda ning vajaduse korral pakkuda liikmesriikidele abi ülevaate saamiseks oma kohtusüsteemidest. CEPEJ võttis 2003. aasta detsembris vastu kriteeriumide võrdlemisel põhineva kohtusüsteemide hindamise kava, mille tulemusi analüüsitakse ja avaldatakse 2004. aastal. Esimesel täiskogu istungil 2003. aasta veebruaris kinnitas CEPEJ kavatsust vastata kohtusüsteemi kasutajate muredele.
20. Londoni konverentsiks koostatud aruandes rõhutati vahendite olulisust, kuid samuti märgiti ära nii kohtutesse saabuvate kohtuasjade arvu kasvu (mis riikide lõikes erineb) kui ka halba kohtukorraldust ning liiga keerulisi või jätku menetlusi.
21. Hiljutine paljudes riikides (suuresti väljaspool Euroopat) läbi viidud uuring kinnitas, et menetluste kestuse lühendamiseks tuleb võtta arvesse ka muid tegureid. Hr Fabri ja hr Langbroek koostasid järgmise mitmesuguste küsitluste ja uuringute analüüsimisel saadud tegurite nimekirja: kohtute kohustuste, juhtimise ja sobiva aruandekohustuse mehhanismid, eri poolte osalemine süsteemis, kohtute järelevalve kohtuasja edenemise üle, eesmärkide ja normatiivide määratlemine, kohtuasjade jälgimine infosüsteemi abil, juhtumikorralduslik käsitusviis, põhjendamatu pikendamise vastane poliitika, nagu näiteks kindel kohtuistungikuupäev ja „varukohtunike” süsteem istungite jaoks, kohtuasjade määramise süsteem, haridus ja koolitus.
22. Lisaks on olulised tegurid ka kohtumenetluse liik (kriminaal-, tsiviil- või haldusasjad), kohtute juhtimine ja kohtute haldamise raamistik.

2. Hoiduge ekslike lahenduste eest

23. Asjaolu, et kohtumenetluste viibimise küsimus on avalikult arutellu kerkinud, võib põhjendada selle küsimuse tõsidusega, kuid samuti võib see vihjata teadlikkusele probleemiga tegelemise vajadusest. Meedia tähelepanu all on poliitikakujundajad sunnitud mõtlema välja programme ja näitama tulemusi. Selles kontekstis on väga oluline mitte anda järele „pakilisuse diktaadile” ning mitte võtta kiiruga vastu meetmeid, mis võivad anda oodatule vastupidise tulemuse.
24. See teema on kerkinud esile eriti just kohtuvaldkonnas, mis on usaldatud professionaalidele, kellel on olemas nii spetsiifiline „tehniline” pädevus kui ka

kaitsemeetmed, näiteks kohtunike sõltumatus. Nagu arstid, teevad ka kohtunikud oma otsuseid üksi. Ja sarnaselt meditsiiniga võib väljavaade elukutsest, kus töötatakse ajalise surve all ega arvestata juhtumite erisuguse olemuse ega olukorraga, viia pikas perspektiivis motivatsiooni kadumiseni kohtunike seas ning nende otsuste kasulikkus ja kvaliteet satuvad kahtluse alla. Ametialane kvaliteet – see kehtib samamoodi ka teiste töötajate kohta – sõltub ka üksikisikutele antud usaldusest ja sõltumatusest töökohustuste täitmisel. Seetõttu tuleb iga kohtumenetluste kestuse kohta tehtav ettepanek koostada asjaomaste isikute aktiivsel osalemisel ning kujundada need välja selliselt, et neid ei peetaks katseks muuta kohtud „õigusemõistmise masinateks”. Teisalt ei ole kohtuvõimu eriline olemus põhjenduseks püsiva viivitamise lubamisel. Kohtunikud, prokurörid, kohtusekretärid ja advokaadid peavad jääma oma aja peremeesteks, kuid nad peavad siiski teadma, kuidas teha vahet „tulemuslikul ajal” ja „raisatud ajal”.

25. Mitmetes riikides on võetud meetmeid, eriti kriminaalasjades, et kiirendada kohtu reageerimist (näiteks pisikuritegude korral). Need meetmed on teinud võimalikuks vähendada ajavahemikku õigusrikkumise ja sanktsiooni vahel, kuid on avaldanud mõju kohtu tööväimele seoses keerulisemate kohtuasjade liikidega, näiteks majandus- ja finantsõigusrikkumistega. Selline menetluste kestuse vähendamine teatud kohtuasjade liikide puhul ei tohi põhjustada „kahekordse õigussüsteemi” teket: ühelt poolt kiiresti läbi viidud õigusemõistmine, riskides nõrgestada kaitsva poole õigusi, ja teiselt poolt õigusemõistmine neile, kellel on ainelised vahendid parimate advokaatide palkamiseks ja iga võimaliku menetlusvõtte ärakasutamiseks. Teatud kohtuasjade liikidega eelisjärjekorras tegelemine võib olla põhjendatud (vt allpool), kuid see ei tohi kunagi tuleneda tõhusa korralduse puudumisest. Menetluste kestuse lühendamise eesmärk on iga kohtuasja lõpetamine optimaalse aja jooksul, mis rahuldaks ühiskonda, pooli, kannatanuid, süüaluseid jne.

Teine osa: uue käsitusviisi tegevuskava elemendid

1. Põhimõtted, mida arvestada

26. Meeles tuleb pidada kolme põhimõtet, mida kohtusüsteemi kõigi tahkude juures kohaldada.

Esimene põhimõte: tasakaalu ja üldise kvaliteedi põhimõte

27. Iga liikmesriik peab leidma tasakaalu ühelt poolt õigusemõistmisele eraldatavate vahendite ja nende õige haldamise ning teiselt poolt õigusemõistmisele kehtestatud eesmärkide vahel. Sellega seoses tuleb märkida, et Euroopa Inimõiguste Kohus on alati väljendanud arvamust, et põhimõte, mida õigusemõistmine püüab järgida, väljendaks tema õigustatud muret kohtute tõhususe pärast.
28. Mitmed liikmesriigid on loonud oma kohtukorralduses „kvaliteedisüsteemi”. Selline süsteem hõlmab kohtute sobiva sisekorralduse, tõhusate menetluste, õigusemõistmise kvaliteedi ja kohtusüsteemi kasutajate soovide küsimused. Peamine eesmärk on parandada kohtusüsteemi kui terviku kvaliteeti.

Teine põhimõte: vajadus sidusrühmade poolt üksmeelselt määratletud tõhusate mõõtmis- ja analüüsimetmete järele

29. Paljud liikmesriigid on kohtumenetluste kestuse kohta statistikat kogunud. Kuid see statistika on alati koostatud riigisiseseid eeskirju ja kriteeriume kasutades, mistõttu riikide omavaheline võrdlemine on keeruline. Seepärast koostas CEPEJ „katsekava”, mis koondab ühte küsimustikku üle saja küsimuse, mis on koostatud kohtusüsteemide eri tahkude ühtse käsitusviisi alusel. See kava sisaldab ka peatükki menetluste kestuse kohta. CEPEJ valis välja mõned iseloomulikud olukorrad, mis võivad tekkida tsiviil-, kriminaal- ja haldusasjades. Küsimustiku tulemuste analüüs peaks 2004. aasta lõpus andma parema arusaamise konkreetsete riikide olukorrast. See kava⁶ on mõeldud ka riikide julgustamiseks kohtutegevusega seotud statistilisi süsteeme rakendama või tugevdama. Rõhutada tuleb ka vajadust määratleda kooskõlastatud meetodid andmete kogumiseks ja töötada välja ühised näitajad.

Kolmas põhimõte: vajadus kooskõlastada kõik tingimused, mis on vajalikud õiglaseks õigusemõistmiseks

30. Tuleb leida hoolikas tasakaal menetluse kaitsemeetmete, mis paratamatult hõlmavad vähendamatu kestust, ja viivitamatu õigusemõistmise vahel. Ka siinkohal annab Euroopa Inimõiguste Kohtu pretsedendiõigus väärtuslikke näpunäiteid. Inimõiguste kohus ei välista võimalust, et neid menetluste kaitsemeetmeid teatud kriteeriumide alusel eristataks. Kuid selline eristamine tuleb läbi viia selgelt, läbipaistvalt ja õiglaselt ning vajaduse korral täpsustada see kohe menetluse alguses vastaspoolte kokkuleppel.

2. Üldine käsitlusviis ja individuaalsed vaatenurgad

31. On vaja teha üks eelmärkus: käesolev dokument keskendub menetluste kestuse vähendamise eesmärgile. Selge on see, et kõnealuses valdkonnas on võtmerollis kuhjunud tegemata tööd. Tööga ülekoormatud kohtu menetluste kestus pikeneb vastavalt. Tööde kuhjumise kõrvaldamisele ja ülekoormatud kohtutele võivad mõjuda positiivselt kohtute spetsialiseerumine, parem kohtuasjade jagamine kohtute eri tasemete vahel⁷, kohtute territoriaalse tööjagamise muutmine või alternatiivne (kohtuväline) vaidluste lahendamine⁸. Selliste meetmete mõju menetluste kestusele on reaalne, kuid kaudne. Käesolevas dokumendis pööratakse tähelepanu meetmetele, millel on menetluste kestusele otsene mõju.
32. Kohtuvõimule tuleb läheneda terviklikult. Iga ühes kohtuaspektis ette võetud tegevus mõjutab ka teisi aspekte.
33. Kohtusüsteemid seisavad silmitsi paljude ja mõnikord vastuoluliste nõuetega. Seepärast peavad riigid leidma kompromisse oma eri eesmärkide vahel. Ei ole olemas mingit imetabast valemist ega universaalset lahendust õigusemõistmise toimimise parandamiseks. Seepärast põhjustavad näiteks meetmed, millega saavutada (tervitatavat) eesmärki tagada igapäevase juurdepääsu kohtutele, kuhjuvate tööde arvu kasvu. Kui samal ajal ei suurene ka vastavalt õigusemõistmise jaoks vajalikud vahendid, siis on selliste meetmete tulemuseks menetluste kestuse pikenemine või otsuste kvaliteedi langemine. Kolme ülalnimetatud põhimõtte ning ka tervikliku käsitlusviisi rakendamine võimaldab paremini määratleda kõikehõlmavaid tegutsemisviise, milles arvestatakse ka kavandatavate meetmete mõjusid.
34. Selles süsteemis saab eristada mitmeid elemente:
 - i. menetlusse tulevate kohtuasjade hulk;
 - ii. nende kohtuasjade menetlemiseks saadavad vahendid: personal, seadmed, kohtud (lisaks eelarvelised vahendid ja kohtute korralduse viis);
 - iii. kohtuasjade menetlemise tähtsajad;
 - iv. kohtuasjade menetlemise kvaliteet (mis peegeldub nii kohtuotsuste sisulises kvaliteedis kui ka menetluskorra järgimises).
35. Menetlustähtaegade lühendamine hõlmab kolme järgmise elemendiga tegelemist: menetlusse tulevate kohtuasjade hulk, süsteemi jaoks saadavad vahendid ning kohtuasjade menetlemise kvaliteet.
36. Kaks järgmist näidet ilmestavad, kui raske on määratleda sobivaid meetmeid.
 - i. Kohtuniku poolt esitatud kohtuotsuse põhjendavat osa võib pidada nii teguriks, mis pikendab menetluse kestust, kui ka vastupidi. Otsuse hoolikas koostamine, põhjenduste kaalumine ning selle selgeks ja arusaadavaks tegemine võtavad aega. Seepärast on mõned arvamused, et kohtuotsustele

⁷ Vt kõnealuses küsimuses aruande lõikeid 85 ja 86.

⁸ Selles valdkonnas on Euroopa Nõukogu võtnud vastu mitu õigusakti, millele viidata (vt lisas esitatud soovitude nimekirja).

põhjenduste andmise nõudeid on võimalik vähendada. Kuid sellele on ka vastuväiteid. Selgelt sõnastatud põhjendustega kohtuotsus aitab pooltel otsusega paremini leppida. Head otsused esimese astme kohtus vähendavad apellatsioonkaebuste arvu.

- ii. Samuti on vaieldav kohtueelse lahenduse menetluse väärtus kulutatava aja vähendamisel. Üldiselt on selge see, et edukas kohtueelne lahendus võimaldab menetlust lühendada ja seega vähendada ka üldist ajakulu. Kuid teisest küljest lisaks kohtueelse lahenduse menetlust nõudev säte, kui pooled sellist lahendust ei soovi ja see paratamatult läbi kukub, ainult veel ühe ebavajaliku etapi menetlusse ja pikendaks selle kestust. Fabri ja Langbroek märkisid, et pigem „on oluline see, kuidas neid erimenetlusi kasutatakse”, kui see, kas nad on olemas või mitte.
37. Ajakirjandus pöörab sageli põhitähelepanu kriminaalõiguses esinevatele probleemidele. Kuid põhilised menetluste kestuse lühendamise probleemid esinevad tsiviilõiguses. Vastupidi laialt levinud arvamusele on tsiviilõigusemõistmise ladusa toimimise tagamine riigi kohustus ning on lubamatu süüdistada pikkades menetlustes vaid menetluspooli.

3. CEPEJ soovitatavad tegevussuunad

a. Riigi tasandi institutsioonide meetmed

1. tegevussuund: vahenditega tegelemine

38. Õigusemõistmine ei saa toimuda ilma vahenditeta: piisav arv kohtunikke ning muid kohtutöötajaid ja kohtuväliseid töötajaid (sobivalt koolitatud ja hästi tasustatud), heas korras ruumid, sobivad seadmed kohtuistungite pidamiseks ja kohtuotsuste salvestamiseks, edastamiseks ja avaldamiseks jne. Iga riik vastutab kohtusüsteemis osalejate varustamise eest vajalike töövahenditega.
39. Kohtutele võimaldatavate vahendite nappus võib mõnikord olla aegluse põhjuseks. Kuid tõsi on see, et paljudel juhtudel on kohtu aegluse põhjuseks pigem kohtu saamatus kui vahendite ebapiisavus. Piisavad eelarvevahendid, inimesed ja materjalid on oluline tingimus, kuid üksnes neist ei piisa õigusemõistmise ladusa toimimise tagamiseks ja mõistliku aja nõude järgimiseks kohtumenetlustes.
40. Vahendeid tuleb jagada, korraldada ja juhtida vastavalt tegevus- ja juhtimisprogrammidele, mis on konkreetsete eesmärkide jaoks loodud. Programmide rakendamisel tuleb korrapäraselt jälgida nende eesmärkide saavutamist.
41. Vahenditega tegelemine tähendab vahendite endi või vahendite tõhususe suurendamist (olgu mainitud, et need kaks võimalust ei ole üksteist välistavad). Järgmistes ettepanekutes tegeldakse teise aspektiga.
42. Inimressurssidest rääkides tähendab tõhusus motivatsiooni suurenemist. Töötasu tõstmine võib mõju avaldada. Kõigile kohtusüsteemis töötajatele tuleb maksta piisavat, nende tööpanusele vastavat töötasu.
43. Julgustada tuleks „kohtu projektide” läbiviimist kohtuasjade korralduse eesmärkide saavutamiseks⁹. Selline meede on kasulik, kuna võimaldab kaasata kogu kohtupersonali.
44. Üldiselt (vt esimest põhimõtet eespool) võimaldab kohtu juhtkondade volituste suurendamine, eriti seoses rahaliste ressursside juhtimisega (mis tuleb siis seostada vastutuse suurenemisega ja võimalusega seda vastutust ka sanktsioneerida), rakendada programme menetluste kestuse lühendamiseks.
45. Kohtute haldusjuhtimine on iseseisev tegevus. Ükskõik milline on pädevate isikute staatus (kohtunikud või haldustöötajad), peavad neil olema vajalikud ametialased oskused. Vastav koolitus on seega ilmselgelt vajalik, nagu ka eri kategooriate töötajate ülesannete täpne määratlemine.
46. Enamikus liikmesriikides näib üldnõudeks olevat kohtuasjade liikumise ja kuhjunud tööde juhtimise parandamine.
47. Vahendite nüüdisajastamine (eelkõige infotehnoloogia kasutamine) võimaldab arutelu all olevate küsimuste raames (sidusrühmade kaasamine, kohtusüsteemi

⁹ See lõige puudutab konkreetseid projekte, mille eesmärk on tõsta näiteks avalikkuse teadlikkust ja mille rakendamine ei seostu kohtu sisekorraldusega, mis võiks tõsta riigi liikmete vastutust.

kasutajate soovid, menetluskorra järgimine jne) kaotada ajaraiskamise (näiteks korduvate ülesannete või dokumentide edastamise puhul).

2. tegevussuund: õigusloome kvaliteediga tegelemine

48. Iga seaduse puhul tuleb uurida kavandatavate meetmete mõju kohtu ajakulule ja kohtu tegevusele, pidades vajaduse korral nõu kohtusüsteemi osaliste esindajatega. Seda hinnangut tuleb rakendada nii eelnevalt seaduse arutamisel parlamendis, nii et seda saaks arvesse võtta seaduse sisus, kui ka järgnevalt, et vajaduse korral muuta kohtutele eraldatavaid vahendeid.

3. tegevussuund: tähtaegade ettenähtavuse parandamine

49. Üks kõige ebamugavamaid probleeme kohtusüsteemi kasutajatele on see, et nad ei saa ette näha, millal menetlus lõpeb. Kellegi kohtusse kaebamine tähendab sageli, et alustatakse protsessi, mis eelduste kohaselt kestab küll kaua, aga mille täpset kestust on võimatu ette näha. Seepärast kalduvad kohtusüsteemi kasutajad arvama, et lõpmatu protsessi mulje kehtib kõigi kohtuasjade korral¹⁰. Sama palju kui optimaalset tähtaega vajavad kohtusüsteemi kasutajad ka algusest peale ettenähtavaid menetlusi. Kuid tuleb märkida, et ettenähtav tähtaeg ei ole iseenesest veel vastuvõetav tähtaeg. Ajakulu parema ettenägemise poole püüdlemine lisandub seega tegevustele, mida tehakse ajakulu vähendamiseks.
50. Tagada tuleb läbipaistvus, avaldades iga kohtuasja liigi kohta menetluste kestuse andmeid nii riiklikul kui ka kohtu tasandil.
51. CEPEJ võiks analüüsida viivituste põhjuseid ja rakendatud õiguskaitsevahendeid inimõiguste konventsiooni artikli 6 lõikega 1 („mõistlik aeg“) seotud pretsedendiõiguse alusel, liikmesriikide panust ning Euroopa Nõukogu vastavaid uuringuid.

4. tegevussuund: iga kohtuasja liigi jaoks optimaalse tähtaja normatiivide määratlemine ja nende jälgimine

52. Iga kohtuasja liigi jaoks saab määratleda normatiivse tähtaja, mida asjaosalised, eriti kohtunikud ja kohtutöötajad, saavad lähtepunktina kasutada. Seda normatiivi ei määratleta mitte praeguse keskmise kestuse alusel, vaid lähtudes neist tähtaegadest, mida enam lühendada ei saa, ja neist tegevusetuse perioodidest, mida saab kõrvaldada. Need normatiivid võiks seejärel kaasata kohtu tegevuse parandamise programmidesse.
53. Korraldada tuleks järelevalve selle optimaalse tähtaja järgimise üle. Kogemustest lähtudes võib öelda, et seda eesmärki on võimalik hõlpsasti saavutada, näiteks sisearuandluse abil.
54. Sarnaselt mõnede liikmesriikide võetud sammudega võiks püüda parandada teavet ja analüüsi praeguste kohtu tähtaegade kohta, nii et oleks võimalik probleemi eest varakult hoiatada ja probleemi tekkimise korral kohe vastavaid meetmeid võtta.
55. Kohtud peaksid pöörama erilist tähelepanu vanematele kohtuasjadele, töötades nende jaoks välja järelevalvemehhanisme, näiteks teatud aja menetluses olnud

¹⁰ See olukord selgitab vahest erinevust avaliku arvamuse ja kohtusüsteemi osaliste arvamuse vahel, kui viimased statistikale toetudes väidavad, et suur osa menetlustest lõpetatakse vastuvõetavate tähtaegade jooksul.

kohtuasjade kohta kord aastas aruande koostamine, mis esitatakse seejärel otsestele ülemustele ja lisatakse aasta tegevusaruandesse.

56. Kohtud peaksid tagama ka selle, et kohtuotsuse suulise esitamise ja pooltele kirjaliku otsuse esitamise kuupäeva ajavahemik oleks minimaalne.

5. tegevussuund: statistiliste vahendite täiustamine ning teabe- ja suhtlusstrateegiate arendamine

57. Oluline on, et riikidel oleksid sobivad statistilised vahendid, millega iga kohtuasi (eriti menetluse alguskuupäev) registreerida.
58. Samuti on väga oluline, et iga kohus töotaks statistika keskosakonna juhitud riikliku süsteemi alusel oma kohtuotsuste jaoks välja statistilise registreerimise. Tõepoolest, erinevused kohtute vahel statistikasüsteemide osas muudavad võimatuks kasutada kogutud, eriti tähtaegade lühendamise seotud andmeid tõhusalt.
59. Võiks koostada ja levitada teatmikku parimate tegevusviiside kohta kohtumenetluste kestuse parandamise valdkonnas Euroopas koos liikmesriikide vastustega „Kohtusüsteemide hindamise katsekavale”, kusjuures tuleks eristada lahendusi kriminaal- ja tsiviilasjade jaoks.
60. Arutelu, mille eesmärk on kohtusüsteemide tegevuse parandamine, võiks nii riiklikul kui ka rahvusvahelisel tasandil julgustada osalema ka kodanikuühiskonda (vastavad institutsioonid, vabaühendused, üksikisikud).
61. Koostöös asjaomaste asutusega (eriti ülikoolide uurimiskeskustega) ning sobivuse korral asjast huvitatud mitteliikmesriikidega võiks välja töötada mõistliku ajaga seotud küsimuste uuringuid ja analüüse. Eriti võiks kavandada rahvusvaheliste konverentside korraldamist, uurimiskeskuste ja ülikoolide võrgustiku loomist ning väljaannete koostamist. CEPEJ võiks täita selles valdkonnas aktiivset rolli. Samuti võiks analüüsida Euroopa Nõukogus läbi viidud uuringuid, mis on tehtud Euroopa Inimõiguste Kohtu käsitletud kohtuasjade põhjal, eeldusel, et järgitakse vastavaid konfidentsiaalsusreegleid.
62. Tugevdada võiks koostööd Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liidu vahel, eriti mõõte- ja analüüsivahenditega seonduva osas.

6. tegevussuund: menetluste kestuse vähendamisega seotud katsekohtute määramine

63. Algatada võiks tegevusi, millega propageerida liikmesriikide kohtute rakendatud uudseid tähtaegade lühendamise ja aja kavandamise projekte. Iga liikmesriik võiks määrata võrdluskohtud (mis on seotud riigi esindajaga CEPEJ juures). See võrdluskohtute võrgustik võiks korrapäraselt koos käia ja/või Euroopa Nõukogu võiks neil paluda tutvustada ja analüüsida edukaid eksperimente.

b. Konkreetsetl menetlustega seotud meetmed

7. tegevussuund: tähtaegade muutmise võimaldamine

64. Tähtaegade küsimust tuleb arutada ka teise nurga alt, mis põhineb arusaamal, et ükskõik millised on tähtaja lühendamise poliitika tulemused, on neid tunda alles teatud aja möödudes ning nad ei kaota tähtaegu, mida enam lühendada ei ole võimalik.
65. Arvesse tuleb võtta ka meetodeid, kuidas neid tähtaegu vaidlustele parimate lahenduste leidmiseks ära kasutada, näiteks neid alternatiivsete lahenduste rakendamiseks kasutades.
66. Sisse võiks viia teabe kohustusliku edastamise inimestele nende kohtuasja ettenähtava tähtaja kohta.
67. Lisaks võiks arutada sellise menetluse väljatöötamist, mis nõuab kohtult ja vastaspooltelt kokkuleppimist kindla tähtaja osas, millest mõlemad pooled kohustuvad mitmesuguste sätete alusel kinni pidama. Asjaosalised peavad esitama selle tähtaja läbirääkimistele sobivad esindajad. Selline menetlus paneks vastutuse kõigile kohtuprotsessi sidusrühmadele.
68. Välja võiks pakkuda hulga lahendusi (keerukatest menetlustest kuni lihtsustatud menetlusteni, sealhulgas vajaduse korral alternatiivne vaidluste lahendamine), mis võimaldaksid kohtusüsteemi kasutajatel nii tsiviil- kui ka kriminaalasjades menetluse aja vähendamise osas läbi rääkida ilma menetluse tagatiste vähendamiseta, Strasbourg'i kohtu pretsedendiõiguse poolt kehtestatud piirides¹¹. Võetakse vastavaid meetmeid, et inimesed oleksid oma valikut tehes oma õigustest täielikult teadlikud. Selline lahendus peaks olema osa „Kohtu kvaliteedi tõstmise kavast”.

8. tegevussuund: kohtuasjade hulga vähendamisega tegelemine, tagades apellatsioonkaebuste ja muude avalduste kohase kasutamise¹²

69. Apellatsioonivõimalusi võiks piirata, ilma et siiski piirataks õigust tõhusale õiguskaitsevahendile. Euroopa Inimõiguste Kohus kinnitab, et teatud tagatise rakendades ei ole selline piiramine inimõiguste konventsiooniga vastuolus¹³.
70. Juurutada võiks filtermehhanisme kõrgeima kohtu (riigikohtu) töös. Ka siinkohal peavad sellised mehhanismid käima käsikäes vastavate tagatistega.

11 Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus vastuvõetavuse kohta nr 52868/99, esitatud J.-M. Kwiatkowska poolt 30.11.2000: „*Nimetatud tagatised on põhialusteks õigusele õiglasele asja arutamisele, mis on sätestatud inimõiguste konventsiooni artikli 6 lõikes 1 ja artikli 6 lõike 3 punktis d. Ei selle teksti sõnad ega laad välista selle õiguse kasutamist*”, ja Euroopa Inimõiguste Kohtu 20.11.1995. aasta otsus *British-American Tobacco Company Ltd v. Holland*, A331, § 78. Need kaks viidet, nagu ka muud viited Strasbourg'i kohtu pretsedendiõigusele, on avaldatud M. Guy Canivet' uuringus *Economie de la justice et proces équitable*, JCP – La semaine juridique, Edition Generale – nr 46 – 14.11.2001, alates lk 2085.

12 Vt ministrite komitee soovitus liikmesriikidele nr R (95) 5 apellatsioonisüsteemi ja -menetluse kehtestamise ning toimimise parandamise kohta tsiviil- ja kaubandusajades.

13 Euroopa Inimõiguste Kohus, 17.01.1970, *Delcourt v. Belgia*: A 11, lk 14–15, § 25: „*On tõsi, et konventsiooni artiklil 6 lõige 1 ei sunni osalisriike looma apellatsiooni- või kassatsioonikohtuid. Kuid riik, mis sellised kohtud asutab, peab kindlustama, et seaduse ees vastutavatel inimestel oleks nendes kohtutes kasutada artiklis 6 sisalduvad põhitagatised*”, ja Euroopa Inimõiguste Kohus, 29.07.1998, *Omar v. Prantsusmaa*: aruanded 1998-V, lk 1840, § 34: „*Kohus kordab, et õigus kohtusse pöörduda, mille üks aspekt on juurdepääsuõigus, ei ole absoluutne; seda võib allutada vaikumisi lubatud piirangutele, eriti mis puutub apellatsiooni vastuvõetavuse tingimustesse. Kuid need piirangud ei tohi kitsendada õiguse kasutamist sellisel moel või sellises ulatuses, et kahjustatud oleks õiguse olemus. Neil peab olema õigustatud eesmärk ja peab eksisteerima mõistlik proportsionaalsus kasutatud vahendite ja saavutatava eesmärgi vahel.*” Ka need viited on antud allmärkuses 10 nimetatud uuringus.

71. Uurida võiks ka võimalust rakendada sanktsioone isikute vastu, kes algatavad silmanähtavalt kuritarvituslikke menetlusi.

9. tegevussuund: menetluste kvaliteediga tegelemine

72. Kvaliteeti määratleti eespool kahe elemendi kombinatsioonina: menetluskorra järgimine ja kohtuotsuste sisuline kvaliteet. Et siinkohal ei ole arutusel kohtuniku teadmiste kvaliteediga seotud küsimused, siis keskendutakse järgmistes ettepanekutes menetluskorra küsimustele.
73. Et see on juba olemas mitmes liikmesriigis, võiks luua (või tugevdada) tsiviilasjades kohtuniku funktsiooni, kes vastutab kohtuasjade ettevalmistamise eest kohtuistungis jaoks (*juge de la raise en etat*).
74. Menetluste tähtajatu katkestamine peaks olema keelatud, välja arvatud juhul, kui pooled annavad oma nõusoleku. Arutelu all ei ole seejuures muuta kohustuslikuks kohtuistungis jaoks uue kuupäeva nimetamine, vaid tuleb määrata kindlaks menetluse järgmise sammu tähtaeg igasuguste sammude korral.
75. Õigustamata puudumise või viivituse korral tsiviilasjades tuleb kehtestada õiguslikud tagajärjed menetluskorras, sealhulgas kohtuasja tühistamine.
76. Esmatähtsaks tuleb pidada esimese astme kohtu otsuste kvaliteeti. Need otsused peavad olema süstemaatiliselt põhjendatud, kuigi põhjendamist võib ka vastavalt kohtuasja olemusele piirata (vt eespool).
77. Dokumentide kätteandmine peab olema korraldatud tõhusalt ja usaldusväärselt, vältides kuritarvitusi ja katseid menetlust peatada. Kohtuotsused tuleb pooltele esitada viivitamata, eriti kõrgemate kohtute poolt tehtavad otsused.

10. tegevussuund: kohtuasjade korralduse prioriteetide määramine

78. Põhireegel on registreerida kõik kohtuasjad ja võtta need menetlusse saabumise järjekorras. Selle reegli põhieeliseks on, et see tagab erapooletuse. Ainsad asjad, mida käsitletakse „eelisjärjekorras” (võetakse menetlusse enne teisi ja käsitletakse kiiremini), on need, mis on määratletud pakilistena. Sellel süsteemil on aga ka üks suur puudus: sissetulevate asjade seas on osa, mis on suhteliselt lihtsad ja mida oleks võimalik kiiresti arutada. Teised võivad jällegi lõppeda alternatiivsete menetlustega, mida võiks kohe alustada. Ning osa võidakse nimekirjast kustutada, kui neid esitanud inimestele öeldaks, kui kaua nad peavad ootama, enne kui nende asjad arutusele võetakse. Ilma et seataks kahtluse alla kohtuasjade määramise vajadust kohtunike erapooletuse tagamiseks ning seaduslikkuse põhimõtet, on nõuandemetodite ja objektiivsete kriteeriumide alusel võimalik koostada ootavate kohtuasjade liikide hindamise abil käsitlemise prioriteetid (ilmselgelt ei ole küsimus prioriteetide määramises üksikute kohtuasjade endi alusel).
79. Selles valdkonnas ei tohiks tähelepanuta jätta ka nende organite vastutust, kes kriminaalasjade poliitikat määratlevad. Tsiviilasjades ei tohi takistada kohtu erapooletust. Kuid kohtu tõhusust võimaldaksid suurendada meetmed, mis tagavad optimaalsete tähtaegade järgimise, näiteks seoses kohtuasjadega, kus „aeg on määrav”.

11. tegevussuund: kohtuistungite parem korraldamine ooteaja vähendamiseks, pöörates erilist tähelepanu kannatanutele ja tunnistajatele

80. Paljudes liikmesriikides kutsutakse inimesed asja kohtulikule arutamisele, ilma et neile öeldaks, mis kell täpselt nende asja arutatakse. Sellist olukorda peavad kohtusüsteemi kasutajad põlguse väljenduseks. Kohtud peavad kohtuistungid korraldama selliselt, et ebakindlus kellaaja osas, millal kohtusse kutsutud inimestel tegelikult kohtuniku ette ilmuda palutakse, oleks võimalikult väike. Kõikide meetmete puhul peab eelisjärjekorras arvestama kannatanute ja tunnistajatega.
81. Samuti tuleb kohtuid ärgitada andma endast parimat, et vähendada või hoida kontrolli all ebavajalikke juhtumeid, mil menetluse kestus on liiga pikk. Siinjuures tuleb soodustada kõiki meetmeid, mis võimaldavad menetluste eri etappe koondada.
82. Kohtuistungite korraldamise osas tuleb erilist tähelepanu pöörata kõige kaitsetumatele kategooriatele, eriti vägivallakuritegude ohvritele¹⁴.
83. Kohtuotsuste täideviimisel tuleb võtta meetmeid eriti kannatanute olukorra parandamiseks.

12. tegevussuund: menetluse loomine poolelioleva kohtuasja taaskäivitamiseks

84. Võiks luua menetluse, mis võimaldab ühel poolel esitada kaebuse selle kohta, et asjaga tegelev asutus tegutseb liiga aeglaselt, nii et vajaduse korral saaks võtta vastavaid meetmeid.

13. tegevussuund: esimese astme kohtute tööpiirkonna reeglite paindlikumaks muutmine

85. Kohtute tööpiirkonna reeglite range rakendamise tulemus võib olla töökoormuse ebavõrdne jagunemine kohtute vahel. Need reeglid võiks seetõttu muuta paindlikumaks, eeldusel, et pooled on sellega nõus.
86. Kohtu poole pöörduvad isikud ei pruugi olla teadlikud kohtu tööpiirkonna reeglitest ega reeglitest, mille alusel kohtuasi teatud kohtule antakse. Seetõttu võivad nad pöörduda kohtu poole, mis ei ole pädev kõnealuse kohtuasjaga tegelema. Sellised vead põhjustavad menetluse alguse edasilükkumist sobivas kohtus. Et selliseid ebavajalikke viivitusi vältida, peaks kohtutelt nõudma kõikide avalduste vastuvõtmist ja kohest edastamist sobivale kohtule, hoides samas pooli asjade käiguga kursis.

c. Sidusrühmadega seotud meetmed

14. tegevussuund: sobivate kutsealade hõlmamine kohtute töökorraldusse

87. Siinkohal võib märkida, et õigusemõistmine puudutab kõiki: mitte ainult kohtunikke ja prokuröre, vaid ka teiste kutsealade esindajaid, kes annavad oma panuse kohtuotsuse väljatöötamisse ja täideviimisesse (eriti advokaadid, aga ka kohtutäiturid, kohtusekretärid ja mõnedes riikides ka notarid jne), ning lõpuks ka kohtusüsteemi kasutajaid endid.

¹⁴ Vt CEPEJ aruannet (2003)21 „Õigussüsteemi kasutajad õigusemõistmise aegluse vastu: kuidas seda heastada? Kuriteoohvrite olukord”, Helen Reeves.

88. Kõik need kutsealad tuleks asjakohaselt kaasata kohtutöösse (mittekohtulikesse tegevustesse). Eriti tähendab see, et antakse korrapäraselt teavet kohtute töö kohta ning luuakse sobivad foorumid arvamuste vahetamiseks ja nõupidamise arendamiseks kohtuesimeestega.
89. Eelkõige võiks kohtute tasandil viia läbi kohtusüsteemi kasutajate rahulolu uuringuid.

15. tegevussuund: kohtunike ja prokuröride ning üldisemalt kõigi asjaomaste kutsealade koolituse arendamine

90. Paremalt koolitusel on positiivne mõju tõhususe suurendamisele ning see motiveerib osalisi. Tugevdada tuleb koolituse erialadevahelist olemust.
91. Nii kohtunike ja prokuröride kui ka teiste õiguse ja kohtu valdkonna kutsealade põhi- või jätkukoolituse programmidesse võiks sisse viia või seal edasi arendada konkreetseid mooduleid menetluste kestuse kohta.

16. tegevussuund: suhete korraldamine advokaatidega

92. Erilist tähelepanu tuleb kohtuvõimu seas pöörata advokaatide rollile, eriti käesolevas raamprogrammis välja pakutud meetmete rakendamise osas. Näiteks mõnes liikmesriigis on kohtud sõlminud „eesmärke käsitlevaid kokkuleppeid” kohtu ja advokatuuri vahel resolutsioonide kohtusse esitamise tähtaegade kohta.

17. tegevussuund: kohtuekspertide tähtaegadest kinnipidamise kontrolli parandamine

93. Rakendada võiks kaht meetet, millega jälgida tähtaegadest kinnipidamist ekspertide aruannete puhul:
- i. luua kohtutes kontrollimehhanism ekspertide aruannete jaoks;
 - ii. avalikustada ekspertide aruannete esitamise tähtajad.

18. tegevussuund: kohtutäiturite, kohtuametnike, notarite ja muude kutsealade esindajate õigusemõistmisse kaasamise meetodite määratlemine

94. Kohtutäiturid, kohtuametnikud ja notarid mängivad õigusemõistmise toimimises olulist rolli. Erilist tähelepanu tuleks pöörata nende kutsealade rollile seoses käesoleva raamprogrammi rakendamisega.
95. Lisaks annavad õigusemõistmise toimimisse panuse ka paljude teiste kutsealade esindajad, kes ei ole otseselt õigus- või kohtuvaldkonna kutsealade esindajad (nt sotsiaaltöötajad või psühhoterapeudid). Nende kutsealade esindajate tugevam kaasamine õigusemõistmisesse võib aidata menetluste kestust lühendada.

Ettepanekute kokkuvõte

1. Liikmesriikidele soovitatud ja CEPEJ toetatavad tegevussuunad

Riigi tasandil

- **Vahenditega tegelemine**

Kõigile kohtusüsteemi töötajatele piisava, tööpanusele vastava töötasu maksmine.

Selliste vahendite väljatöötamine, millega lihtsustada „kohtu projektide” läbiviimist kohtuasjade korralduse eesmärkide saavutamiseks.

Kohtu juhtkondade volituste suurendamine, eriti seoses rahaliste ressursside juhtimisega.

Kohtute haldusjuhtimise eest vastutavatele isikutele sobiva koolituse andmise tagamine ning eri kategooriate töötajate ülesannete täpne määratlemine.

Kohtuasjade liikumise ja kuhjunud tööde juhtimise parandamine.

Vahendite nüüdisajastamine, kasutades eelkõige infotehnoloogiat.

- **Õigusloome kvaliteediga tegelemine**

Iga seaduse puhul selle mõju hindamine kohtu ajakulule ja kohtu tegevusele.

- **Tähtaegade ettenähtavuse parandamine**

Menetluste kestuse andmete avaldamine iga kohtuasja liigi kohta.

- **Iga kohtuasja liigi jaoks optimaalse tähtaja normatiivide määratlemine ja nende jälgimine**

Normatiivse tähtaja väljatöötamine, mida saaks lisada kohtute tegevuse parandamise programmidesse.

Järelevalve optimaalse tähtaja järgmise üle.

Teabe- ja analüüsivõimete arendamine konkreetsete kohtu tähtaegade kohta.

Kohtute teavitamine vanematele kohtuasjadele erilise tähelepanu osutamise vajadusest.

Tagamine, et kohtuotsuse suulise esitamise ja pooltele kirjaliku otsuse esitamise kuupäeva ajavahemik oleks minimaalne.

- **Teabe- ja suhtlusstrateegiate arendamine**

Kohtute varustamine sobivate statistiliste vahenditega, mille abil registreeritakse kohtuasjad statistika keskosakonna juhitud riikliku süsteemi alusel.

Kodanikuühiskonna osalemise julgustamine arutus kohtusüsteemide toimimise parandamise kohta.

Mitmesuguste mõistliku ajaga seotud teemade uurimise ja analüüsimise arendamine.

Seoses menetlustega

- **Tähtaegade muutmise võimaldamine**

Menetluse väljatöötamine, mis nõuab kohtult ja vastaspooltelt kokkuleppimist kindla tähtaja osas.

Teabe kohustuslik esitamine inimestele nende kohtuasja ettenähtava tähtaja kohta.

- **Kohtuasjade hulga vähendamise tegelemine, tagades apellatsioonkaebuste ja muude avalduste kohase kasutamise**

Apellatsioonivõimaluste piiramine.

Filtermehhanismide juurutamine kõrgeima astme kohtu (riigikohtu) töös.

Võimaluse uurimine kohaldada rahatrahvi isikute suhtes, kes esitavad silmanähtavalt kuritarvituslikke apellatsioonkaebusi.

- **Menetluste kvaliteediga tegelemine**

Tsiviilasjades kohtuistungi jaoks kohtuasjade ettevalmistamise eest vastutava kohtuniku funktsiooni loomine või tugevdamine (*juge de la raise en etat*).

Menetluste tähtajatute katkestuste keelamine.

Tagajärgede kehtestamine menetlustes õigustamata puudumise või viivituse korral.

Põhitähelepanu pööramine esimese astme kohtu ostuste kvaliteedile.

- **Kohtuasjade korralduse prioriteetide määratlemine**

Käsitlemise prioriteetide koostamine ootavate kohtuasjade liikide hindamise alusel.

- **Kohtuistungite parem korraldamine ooteaja vähendamiseks, pöörates erilist tähelepanu kannatanutele ja tunnistajatele**

Istungite korraldamine selliselt, et ebakindlus kellaaja osas, millal kohtusse kutsutud isikutel tegelikult kohtuniku ette ilmuda palutakse, oleks võimalikult väike.

- **Menetluse loomine poolelioleva kohtuasja taaskäivitamiseks**

Menetluse loomine, mis võimaldab ühel poolel esitada kaebuse selle kohta, et kohtuasjaga tegelev asutus tegutseb liiga aeglaselt, nii et vajaduse korral saaks võtta vastavaid meetmeid.

- **Esimese astme kohtute tööpiirkonna reeglite paindlikumaks muutmine**

Nõudmine kohtutele võtta vastu kõik avaldused ja saata kohtuasjad kohe edasi asjaomasele kohtule, hoides samas pooli asjade käiguga kursis.

Seoses sidusrühmadega

- **Sobivate kutsealade hõlmamine kohtute töökorraldusse**

Korrapärane teabe andmine kohtute töö kohta ning sobivate foorumite loomine arvamuste vahetamiseks ja nõupidamise arendamiseks kohtu esimeestega.

Uuringute läbiviimine kohtusüsteemi kasutajate rahulolu kohta kohtute tasandil.

- **Kohtunike, prokuröride ja kõigi asjaomaste kutsealade koolituse arendamine**

Koolituse erialadevahelise olemuse tugevdamine.

Menetluste kestust käsitlevate eri moodulite juurutamine koolitusprogrammides.

- **Suhete korraldamine advokaatidega**

Erilise tähelepanu pööramine advokaatide rollile raamprogrammis esitatud meetmete rakendamisel.

- **Kohtuekspertide tähtaegadest kinnipidamise kontrolli parandamine**

Kontrollimehhanismi loomine kohtutes ekspertide aruannete jaoks.

Ekspertide aruannete esitamise tähtaegade avalikustamine.

- **Kohtutäiturite, kohtuametnike, notarite ja muude kõnealuses valdkonnas tegutsevate kutsealade esindajate õigusemõistmisse kaasamise meetodite määratlemine**

2. CEPEJ konkreetsete sammud

- Viivituste põhjuste ja rakendatud õiguskaitsevahendite analüüsimine inimõiguste konventsiooni artikli 6 lõikega 1 („mõistlik aeg”) seotud pretsedendiõiguse alusel, samuti liikmesriikide panuse ning Euroopa Nõukogu vastavate uuringute analüüsimine.
- Menetluste kestuse vähendamisega seotud katsekohtute määramine ning nende korrapäraste kohtumiste korraldamine.
- Teatmiku koostamine ja levitamine parimate tegevusviiside kohta kohtumenetluste kestuse parandamise valdkonnas Euroopas.
- Rahvusvaheliste konverentside korraldamine, uurimiskeskuste ja ülikoolide võrgustiku loomine ning väljaannete avaldamine menetluste kestuse teemal.
- Koostöö tihendamine Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liidu vahel, eriti mõõte- ja analüüsivahendite osas.

CEPEJ:

1. võtab käesoleva raamprogrammi vastu;
2. teeb oma töörühmale ülesandeks koostada ettepanekud käesoleva raamprogrammi rakendamiseks, võttes arvesse nii liikmesriikide tähelepanekuid kui ka kohtusüsteemide hindamise katsekavas antud vastuseid;
3. edastab käesoleva programmi Euroopa Nõukogu ministrite komiteele.

Lisa**Euroopa Nõukogu poolt vastu võetud vastavad dokumendid**

Resolutsioon nr (76)5 õigusabi kohta tsiviil-, kaubandus- ja haldusajades

Resolutsioon nr (78)8 õigusabi ja õigusnõustamise kohta

Soovitus nr R (81)7 õigusemõistmise kättesaadavuse suurendamise abinõudest

Soovitus nr R (84)5 õigusemõistmise toimimise täiustamiseks mõeldud tsiviilkohtumenetluse põhimõtetest

Soovitus nr R (86)12 abinõudest kohtute ülemäärase töökoormuse vältimiseks ja vähendamiseks

Soovitus nr R (87)18 kriminaalmenetluse lihtsustamise kohta

Soovitus nr R (93)1 väga vaestele inimestele õigusemõistmise ja õigluse tõhusa kättesaadavuse võimaldamise kohta

Soovitus nr R (94)12 kohtunike sõltumatuse, töö tõhususe ja rolli kohta

Soovitus nr R (95)5 apellatsioonisüsteemi ja -menetluse kehtestamise ning toimimise parandamise kohta tsiviil- ja kaubandusajades

Soovitus nr R (95)12 kriminaalõiguse mõistmise kohta

Soovitus nr R (98)1 lepitusmenetluse kohta perekonnaõiguses

Soovitus nr R (99)19 lepitusmenetluse kasutamise kohta karistusõiguses

Soovitus nr R (2000)19 prokuröri rollist kriminaalkohtumenetluste süsteemis

Soovitus nr R (2000)21 advokaadi kutsealal tegutsemise vabadusest

Soovitus nr R (2001)2 kohtusüsteemide ja õiguslaste teabesüsteemide tulusa väljatöötamise ja ümberkujundamise kohta

Soovitus nr R (2001)3 kohtu- ja muude õigusteenuste toomise kohta kodanikuni uute tehnoloogiate abil

Soovitus nr R (2001)9 alternatiivide kohta kohtuvaidlusele haldusasutuste ja eraisikute vahel

Soovitus nr R (2002)10 lepitusmenetluse kohta tsiviilasjades

Soovitus nr R (2003)14 infosüsteemide koostalitlusvõime kohta justiitsvaldkonnas

Soovitus nr R (2003)16 haldus- ja kohtuotsuste täideviimise kohta haldusõiguse valdkonnas

Soovitus nr R (2003)17 jõustamise kohta