

Selgitus kohtute kvaliteedijuhtimise mõtestamiseks

I. Sissejuhatus

Kohtute haldamise nõukojast saadud ülesande täitmiseks moodustas justiitsminister 18.06.2012 esimese ja teise astme kohtute kvaliteedijuhtimise töörühma, kuhu kuuluvad maa-, haldus- ja ringkonnakohtute esimehed ja staažikad kohtunikud, Riigikontrolli ja Riigikohtu esindajad ning Justiitsministeeriumi kohtute haldusega tegelevad ametnikud. Töörühma juhiks on Tartu Ringkonnakohtu esimees Kersti Kerstna-Vaks ning ülesandeks kokku leppida esimese ja teise astme kohtute kvaliteedijuhtimise põhimõtted.

Kvaliteedijuhtimine (ingl.k. quality management) tagab, et õigusemõistmine mitte ainult ei oleks õige ja õiglane, vaid ka näiks õige ja õiglane kõigile menetluses osalejatele, st järgides kvaliteedijuhtimise põhimõtteid on tagatud õigusemõistmise korrahane toimimine kohtutes. Kohtute kvaliteedijuhtimise eesmärgi - kindlustada mõistliku aja ja parima kvaliteediga kohtulahend, tagades samal ajal kohtuametnike väärikus ja menetlusosaliste rahulolu – täitmine tagab õigusemõistmise korrahase toimimise kohtutes.

Loodud kvaliteedijuhtimissüsteem on kolmeosaline – kohtujuhtimise hea tava (heaks kiidetud 14.12.2012 toimunud kohtute haldamise nõukoja istungil), kohtuhalduse hea tava (heaks kiidetud 13.12.2013 toimunud kohtute haldamise nõukoja istungil) ja kohtumenetluse hea tava (heaks kiidetud kohtunike XIV korralise täiskogu poolt 13.03.2015). Eelnevatel aastatel toimunud täiskogudel on kvaliteedijuhtimise töörühma juht kohtunikonnale tutvustanud ka kohtujuhtimise hea tava ja kohtuhalduse hea tava põhimõtteid.

Kõik nimetatud osad on rakendatavad iseseisvalt, kusjuures kohtujuhtimise hea tava keskendub kohtute juhtimise parimatele praktikatele, mille järgimine aitab tagada õigusemõistmise korrahase toimimise kohtus. Kohtuhalduse hea tava on koostatud põhimõttel, et käsitletud oleksid kohtuhalduse osaliste puutepunktid ja kõige olulisemad tegevused kohtusüsteemi arendamisel ja haldamisel. Kohtuhalduse osalistena on lähtuvalt kohtute seadusest käsitatud Justiitsministeeriumi kui esimese ja teise astme kohtute põhilist haldajat ja arendajat, kohtute haldamise nõukoda kui nõuandjat ja suunajat ning kohtudirektoreid kui igapäevaste haldusülesannete kandjaid kohtutes.

Kohtumenetluse hea tava väljatöötamise vajadus ilmnis ennekõike 2013. a Riigikohtu korraldatud menetlusosaliste rahulolu-uuringu tulemustest, kuid ka Euroopa Inimõiguste Kohtu viimaste aastate praktikast, samuti on püütud üldistatult kajastada parimate Eesti kohtunike tööpraktikat.

II. Euroopa riikide kohtute kvaliteedisüsteemide võrdlus

Enne konkreetsete põhimõtete väljatöötamist tutvus töörühm teiste Euroopa riikide kohtute kvaliteedijuhtimise süsteemidega¹, sh täpsemalt Soome tsiviilkohtu kvaliteedikriteeriumidega ning Hollandi kvaliteedisüsteemiga. Väga lühidalt ja kokkuvõtlikult saab väita, et Euroopa kohtusüsteemide (näiteks Soome, Holland, Rootsi, Inglismaa ja Wales ning Prantsusmaa) kvaliteedijuhtimise üldstandardiks on õigusemõistmise õigeaegsus ja menetlusosaliste rahulolu. Kvaliteedijuhtimise põhimõtteid on riigiti kehtestatud erinevalt, kuid alati on jõupingutused suunatud kohtute toimimise parandamisele ja tõhustamisele. Kõikides vaadeldud riikides on kvaliteedijuhtimise arengule kaasa aidanud kohtute esimeeste toetus.

Kvaliteediprojekt on Soomes alguse saanud ühest kohtust juba 1996. a, kuid kvaliteediprojektis osalevate kohtute arv on praeguseks ajaks oluliselt kasvanud. Kvaliteediprojektide sisuks on valdkondlike töögruppide (näiteks kohtumenetlus, kohtuotsus, menetlusosaliste ja avalikkusega suhtlemine, kohtuniku pädevus ja alates 2003. aastast õigusemõistmise kvaliteet) arutelud ning kord

¹<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1716655&SecMode=1&DocId=1666264&Usage=2>. Kvaliteedijuhtimine Euroopa Nõukogu kaheksa liikmesriigi kohtutes ja õigusasutustes, CEPEJ (2010)

aastas toimuv kvaliteedikonverents. Kvaliteedistandardite rakendamine on vabatahtlik, kuid kohtud, kes selles on kokku leppinud, järgivad neid teadlikult.

Rootsis ei ole kvaliteedijuhtimise ühtset praktikat, vaid toimuvad dialoogid, mille eesmärk ei ole kehtestada standardeid, vaid parandada kohtute toimimist praktilisel viisil. Muu hulgas on näiteks ka kohtunike koostatud kvaliteedi käsiraamat (teemad: õiged otsused ja motiveeritud põhjendused, arusaadavad kohtuotsused ja kohtukutsed, kohtuga suhtlevate inimeste kohtlemine austusväärselt, meeldiv töökeskkond ja -õhkkond). Kohtud seavad ise endale eesmärgid ja tagasisidena saadud informatsioon on samuti mõeldud ainult kohtule endale.

Hollandi kvaliteedijuhtimise süsteem koosneb: a) normatiivsest osast (iga kohtu kvaliteediregulatsioonid ja tulemuslikkuse hindamine viies valdkonnas – erapooletus ja ausus, professionaalsus, menetlusosaliste kohtlemine, kohtuotsuste järjepidevus ja ühtne praktika, menetluse kiirus); b) mõõtmisfunktsioonist (menetlusosaliste ning kohtunike ja ametnike rahulolu uuringud, samuti regulaarselt toimivad auditid (hindajateks õigusteadlased, prokurörid, advokaadid)); c) kaebeprotseduurist (lisaks menetluslikule kaebeõigusele on menetlusosalisel õigus kohtu tegevuse peale kaevata ning nende kaebuste lahendamise tulemused jõuavad kokkuvõttes kohtute nõukogusse) ning d) kolleegide hindamisest (kohtunikud külastavad teiste kohtunike istungeid ja teevad soovitusi menetluse paremaks juhtimiseks). Kvaliteedijuhtimine on seega ühelt poolt vahend kohtute jaoks, et saada tagasisidet oma töö kohta, kuid teiselt poolt osa kohtute vastutusest kohtute nõukojade ja ministeeriumi ees. Kohtud peavad informatsiooni oma töövõimekuse kohta saatma kohtute nõukojale.

Inglismaal ja Walesis loodud kvaliteedistandardid põhinevad nn kliendile osutatavate teenuste kvaliteedi standarditel (informatsioon ja ligipääs, dokumentide kätetoimetamine, teenuse õigeaegsus ja kvaliteet) ning aluseks on võetud standardid ISO 9000 ja EFQM. Tagasisidet kogutakse tsentraalse juhtimise jaoks, et riiklikul kohtuadministratsioonil oleks informatsiooni kohtute toimimisest. Loomulikult ei sekku riiklik kohtuhaldus kohtumenetlustesse sisuliselt.

III. Kohtujuhtimise hea tava põhimõtete selgitused

Maa- haldus- ja ringkonnakohtute esimehed on asunud ühtsele seisukohale, et õigusemõistmise korrakohane toimimine on tagatud, kui on kindlustatud mõistliku aja jooksul parima kvaliteediga kohtulahend, tagades samal ajal kohtuteenistujate väärrika kohtlemise ning menetlusosaliste rahulolu. Sellest lähtuvalt on kohtujuhtimise heas tavas toodud põhimõtted, mis peaks kaasa aitama nimetatud eesmärgi saavutamisele. Kohtujuhtimise hea tava jaguneb kolmeks suuremaks teemaks, milleks on: õigusemõistmise korraldamine, kohtu ressursside juhtimine ja kommunikatsioonijuhtimine.

Õigusemõistmise korraldamisel peetakse eriti oluliseks, et kohtunikel oleks võrdne ja ühtlane töökoormus. Ühtlane töökoormus peaks tagama lõppkokkuvõttes ka mõistliku menetlusaja ja kvaliteetsed lahendid. Mõistliku menetlusaja põhimõttest kinnipidamine tähendab siinkohal, et sama liiki kohtuasjad püütakse lahendada üldjuhul enam-vähem sama kiirusega, et menetlusosaline oskaks prognoosida, kui kaua kohtumenetlus tema asjas aega võib võtta. Korrakohane õigusemõistmine ei saa toimuda üksnes mõistliku menetlusaja põhimõtet järgides ja vähem tähtis selle kõrval ei ole kohtuasjade lahendamise kvaliteet. Kohtujuhtimise heas tavas on pööratud tähelepanu ka sellele, kuidas tagada kohtuasjade kvaliteetne lahendamine.

Kohtu ressursside juhtimisel on keskendunud personali-, finants- ja majandus- ning infotehnoloogiavaldkonnale. Personalivaldkonnas on käsitletud nii personali värbamise, koolituse kui ka motiveerimise teemasid. Vahet tehakse esimehe ülesannetel kohtunike ja teiste kohtuteenistujate värbamisel. Kuivõrd kohtunikukonkursside ja kohtunike valimisega tegelevad Riigikohus ja kohtunikueksamikomisjon, ei saa kohtu esimees kaasa rääkida kohtuniku valimisel. Küll aga saab kohtu esimees teha oma kohtu tööpiirkonnas teavitustööd kohtuniku koha vabanemisest ja kutsuda inimesi üles osalema kohtunikukonkurssidel.

Kommunikatsioonijuhtimisel lähtutakse kohtute kommunikatsioonistrateegiast. Igas kohtus on nimetatud kohtu kommunikatsioonijuht ja kohtunikust kõneisik meediaga suhtlemisel, enamikus kohtutes on kohtunikust kõneisikuks esimees ise. Muu hulgas peeti vajalikuks heas tavas märkida, et menetlusosalistele antakse asjakohast teavet säilitades seejuures erapooletuse. Nimetatud põhimõte vääris esile toomist just seetõttu, et kohtumenetluse kestel kohtust saadav teave ei kujundaks

menetlusosalises arusaama, et otsus tema asjas tuleb tema kasuks või vastupidi. Kohtust väljastatav teave ei tohi olla selline, mis tekitaks menetlusosalises arvamuse asja lõplahendi osas juba kohtumenetluse kestel.

Kuna kohtu juhtimine on jagatud kohtuesimehe ja kohtudirektori vahel, siis on heas tavas määratletud kohtu esimehe tegevusena vaid need ülesanded, mida ta peakski ainuisikuliselt täitma. Kui aga tegemist on sellise ülesandega, mille täitmisel võivad esimeest abistada teised kohtuteenistujad, ei ole selle ülesande täitjana märgitud konkreetselt kohtuesimeest, vaid tegevus on sõnastatud umbisikuliselt, nii näiteks ei saa kohtu esimees delegeerida teisele kohtuteenistujale vestlemist kohtunikuga, kelle lahendeid on kõrgema astme kohus teatud perioodil keskmisest rohkem tühistanud.

IV. Kohtuhalduse hea tava põhimõtete selgitused

Kohtuhalduse hea tava on koostatud põhimõttel, kus loetletakse kohtuhalduse osapoolte puutepunktid ja kõige olulisemad tegevused kohtusüsteemi arendamisel ja haldamisel, mida järgides saab eeldada, et on loodud tingimused korrahaseks õigusemõistmiseks. Lähtuvalt kohtute seadusest on tööühm kohtuhalduse osapooltena käsitlenud Justiitsministeeriumi kui esimese ja teise astme kohtute põhilist haldajat ja arendajat, kohtute haldamise nõukoda kui nõuandjat ja suunajat ning kohtudirektoreid kui igapäevaste haldusülesannete kandjaid kohtutes. Kohtu esimehe kohtuhaldusega seotud tegevused on kajastatud kohtujuhtimise kvaliteedistandardites. Kohtuhalduse head tava välja töötades on lähtutud kehtivast kohtute seadusest ning on peetud oluliseks rõhutada, et kohtuhalduse osapooled ei sekkuks õigusemõistmise sisusse.

Esmatähtsad on kohtute rahastamise ühtsed põhimõtted nii eelarve kujundamisel, selle menetlemisel kui ka täitmisel, kuna kohtute piisav rahastamine on eelduseks õigusemõistmise korrahasele. Kohtute eelarve kujundamisel pidas tööühm oluliseks võimalikult varases staadiumis kaasata kohtute haldamise nõukoda eesmärgiga, et nõukoda saaks kaasa rääkida juba eelseisva perioodi eelarve kujundamisel.

Kohtute eelarve menetlemisel on oluline, et selle kujunemise põhimõtteid arutatakse kohtute esimeeste ja Justiitsministeeriumi vahelisel nõupidamisel enne konkreetseid eelarveläbirääkimisi. Tööühm kaardistas ka kogu eelarveaasta ajakava sellisena, millisena peab seda mõistlikuks ja millest on viimastel aastatel juba suures osas ka lähtutud. Kohtute eelarve täitmisel on sätestatud eelarve vastutustundliku kasutamise printsiip ja peetud oluliseks, et juhul, kui kohtute eelarveid tuleb mõjuval põhjusel vähendada, siis vähendamise põhimõtteid arutatakse kohtujuhtide ja Justiitsministeeriumi vahelisel nõupidamisel.

Kohtute arendamisel on oluline, et Justiitsministeerium kaasaks senisest enam kohtujuhte valdkonna arendamisse nagu näiteks ministeeriumi arengukavas kohtute valdkonna arengueesmärkide seadmine. Selleks, et kohtute haldamise nõukoda saaks kvaliteetselt täita oma nõuandvat rolli, peaks ta olema kursis kohtute probleemide ja arenguga ning saaks arvamust avaldada Justiitsministeeriumi kohtute valdkonna arengukava projektile. Tööühm pidas tähtsaks, et nõukojas arutataks kogu kohtusüsteemi hõlmavaid arendusettepanekuid ning, et nõukoda teeks vajadusel Justiitsministeeriumile õigusloomealaseid ettepanekuid kohtute töökorralduse ja menetlusseadustike osas.

Kohtuhalduse hea tava keskmises osas on välja toodud kohtujuhtimise ühtsed põhimõtted kohtudirektorile. Kirjapandud põhimõtted kohtuasutuse juhtimisel halduse valdkonnas on otseses sõltuvuses dokumendi esimesest osast (kohtujuhtimise hea tava) ning koostoimes püüavad leevendada kohtuasutuse kaksikjuhtimisest tingitud võimalikke probleeme. Kohtudirektori vastutusvaldkonnast tulenevalt on sõnastatud kvaliteedistandardid personalivaldkonnas, töökeskkonna loomisel ning samuti vastutus kohtu eelarvehahendite vastutustundliku kasutamise eest.

V. Kohtumenetluse hea tava põhimõtete selgitused

Kohtumenetluse hea tava sisaldab täiendavaid põhimõtteid juba menetlusseadustikes kirjas olevale, arvestades ettepanekuid, mis on välja toodud menetlusosaliste rahulolu-uuringus ning erinevates kohtumenetlust puudutavates rahvusvahelistes dokumentides. Seega pidas tööühm vajalikuks nimetatud põhimõtted kohtumenetluse parandamise huvides kõnesolevas hea tava dokumendis ära märkida.

Menetlusosaliste rahulolu-uuringust selgus, et menetlusosalise jaoks peaks olema kohtu tegevus prognoositav. Väga tähtis on juba asja arutamise algfaasis teada, millal saab menetlusosaline selles asjas kohtulahendi. Seega peaks kohtunik oskama juba menetluse alguses hinnata, kui keeruka asjaga on tegemist – ja sellest tulenevalt hindama ka seda, kui kaua asja menetlus võiks kesta. Kohtunik menetluse juhina peab jälgima asja menetlemise vastavust kokkulepitud ajakavale, et menetluses ei esineks põhjendamatuid tegevusetuse perioode. Kui selliseid perioode siiski esineb, tuleb teha erilisi jõupingutusi menetluse kiirendamiseks ja kaotatud aja korvamiseks. Ideaalis lepitakse asja menetlemise ajakava menetlusosalistega kokku juba menetluse alguses ning sellest peetakse ka kinni. Ühelt poolt annab kokkulepitud ajakava menetlusosalisele selguse, millal ta asjas kohtulahendi saab, kuid teiselt poolt aitab see nii professionaalsetel menetlusosalistel (nt advokaadid ja prokurörid) kui ka kohtul oma tööaega paremini planeerida.

Arvestades Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) praktikat, on oluline jälgida kogu menetluse kestust algusest lõpuni, sh tuleks võimalusel arvestada ka kohtueelse menetluse kestust. Nimetatud vajadus tuleneb EIK praktikast. Korduvalt on EIK oma lahendites, milles on probleemiks olnud mõistliku menetlusaja põhimõtte rikkumine, juhtinud tähelepanu sellele, et menetluse pikkuse arvestamisel tuleb arvesse võtta menetluse kogupikkust. Samuti on EIK lahendites üsna tihti käsitletud mõistliku menetlusaja hindamise kriteeriume². Nendes lahendites on EIK leidnud, et mõistliku menetlusaja hindamisel tuleb kindlasti arvesse võtta ka seda, mis on isiku jaoks kaalul, ja vastavalt sellele asja menetlust korraldada. Samuti on EIK lahendites välja toodud, millised on prioriteetsed kohtuasjad ehk milliste asjade menetlemisel tuleb arvesse võtta seda, mis on isiku jaoks kaalul, ja vastavalt sellele asja eelisjärjekorras menetleda. Ka tööühm leidis, et vajalik on kokku leppida need asjad, mille lahendamisel on menetlusosalise jaoks eriti suur kaal, ning vastav põhimõtte on sõnastatud ka heas tavas. Heas tavas on toodud näited, millised võiksid olla prioriteetsed kohtuasjad, kuid praktikas võiks selles kokku leppida iga kohtu üldkogu ja see võiks olla kindlaks määratud kohtu tööjaotusplaanis.

Oluline on ka suhtlemine menetlusosalistega. Menetlusosalised töid probleemina välja, et sageli nad ei ole informeeritud, mis seisus on nende kohtuasja menetlemine. Nimetatud põhjusel pidas tööühm vajalikuks käsitleda heas tavas ka suhtlemist menetluses osalejatega. Suhtlemises menetluses osalejatega, lähtub kohtunik eetikakoodeksist. Kohtu ja menetlusosalise vahel peab toimuma pidev infovahetus, et menetlusosalised saaksid olla informeeritud igast olulisest aspektist, mis mõjutab kohtulahendini jõudmist. Näiteks võiks menetlusosaline olla informeeritud kohtuniku vahetusest menetluse kestel, kohtuniku töökoormuse järsust suurenemisest vms.

Kuna kohtuniku kui menetlusgrupi juhi roll on võrreldes varasema ajaga oluliselt kasvanud ja kohtunikul tuleb juhendada teda abistava meeskonna (kohtujurist, istungisekretär) tööd, siis pidas tööühm oluliseks kõnesolevas dokumendis käsitleda ka koostööd ja suhtlemist kohtuametnikega. Ka kohtuametnikuga suhtlemisel lähtutakse üldjuhul eetikakoodeksist, kuid lisaks on välja toodud, et kohtuniku antavad korraldused kohtuametnikule peavad olema konkreetsed ja arusaadavad. Samuti tuleb kohtunikul anda tööülesannete paremaks täitmiseks juhiseid ning tagasisidet menetlusgrupi töötulemuste kohta.

Kohtute haldamise nõukoda on andnud kohtutele soovitusi meediaga suhtlemisel, seetõttu ei näinud tööühm vajadust neid üle korrata, kuna aga kvaliteetse kohtumenetluse osa on ka asjakohane meediakäsitus, siis pidas tööühm vajalikuks selle valdkonna ka kõnealusel dokumendis ära märkida.

VI. Õiguslik tähendus

Kvaliteedijuhtimise eesmärk on saavutada kohtuasutuste parem toimimine, hõlmates nii kohtunike kui kohtuametnike tegevust, st kvaliteedijuhtimisega seonduv otseselt või kaudselt kogu kohtusüsteemi tegevus (õigeaegne kohtumenetlus) ja tulemused (kvaliteetne kohtulahend).

Kohtujuhtimise hea tava ja kohtuhalduse hea tava on loodud abistama erineva tasandi juhte.

² http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf, mõistliku menetlusaja hindamise kriteeriumid tsiviilasjades, p 283 – 301; http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_criminal_ENG.pdf, mõistliku menetlusaja hindamise kriteeriumid kriminaalasjades, p 192 – 200.

Kohtumenetluse hea tava on loodud ennekõike abistama oma tööd alustavaid kohtunikke, kuid silmas on peetud kõiki esimese ja teise astme kohtunikke. Samuti võimaldab hea tava vajadusel ka kohtu esimeestel anda kohtunikele soovitusi menetluse tulemuslikumaks juhtimiseks.

Kohtute haldamise nõukoja 19. septembri 2014. a istungil, kus kohtumenetluse hea tava projektdokumendile toetust avaldati, tõdeti muu hulgas, et kohtumenetlus ei pea olema mitte ainult seadluslik, vaid ennekõike nutikas ja tulemuslik³, mis tähendab, et vaatamata menetlusseadustikes sätestatud nõuetele, ei pruugi kohtumenetlus alati menetlusosaliste ootustele vastata. Kokkuvõtlikult võib öelda, et menetlusseadustikes on sätestatud nn miinimumstandard, kuid kohtumenetluse head tava järgides on võimalik kohtuasju menetleda maksimaalselt hästi.

Töörühm soovib eraldi rõhutada, et kõnealuse tava eiramine ei too kaasa õiguslikku tagajärge, st selle alusel ei anta kohtuniku tööle hinnanguid ja sellele ei tugine ta distsiplinaarmenetluses. Kohtumenetluse hea tava järgmine on kohtuniku soov lahendada kohtuasju maksimaalselt hästi ning juhtida kohtumenetlust selliselt, et menetlusosalised (sõltumata oma rollist menetluses) oleksid väärikalt koheldud ning kohtuametnike töö tulemuslik.

Kõnealune kohtumenetluse hea tava on suure üldistusastmega dokument, mis võimaldab igas kohtus seda täiendada ja täpsustada selliselt, et see vastaks just selle kohtu vajadustele.

³ <http://www.kohus.ee/et/kohtute-haldamise-noukoda/istungite-protokollid>. Kohtute haldamise nõukoja 77. istungi protokoll.