

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

ARVAMUS nr 1 (2001)

Teadmiseks Euroopa Nõukogu Ministrite Komiteele

Kohtunike sõltumatuse ja ametist tagandamise keelu standardite kohta

**(Soovitus R (94) 12
kohtunike sõltumatuse, töö tõhususe ja rolli kohta
ning sellekohaste ja muude, nimetatud valdkondade praegusi probleeme
puudutavate rahvusvaheliste standardite asjakohasuse kohta)**

1. Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE) koostas käesoleva arvamuse riikide vastuste põhjal küsimustikule, CCJE töögrupi, CCJE esimehe ja ase-esimehe ning CCJE spetsialisti Giacomo OBERTO (Itaalia) vastavateemaliste tekstide põhjal.
2. CCJE-le esitatud materjalid sisaldavad rea suuremal või vähemal määral ametlikke seisukohti kohtunike sõltumatust puudutavate põhimõtete kohta.
3. Eriti olulistest ametlikest seisukohtadest väärivad märkimist järgmised:
 - ÜRO „Kohtunike sõltumatuse põhiprintsiibid” (1985),
 - Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus liikmesriikidele R (94) 12 kohtunike sõltumatuse, töö tõhususe ja rolli kohta.
4. Vähemametlikud arengud on olnud järgmised:
 - Euroopa Harta kohtunike seaduse kohta, mis võeti vastu Euroopa riikide esindajate ja kahe rahvusvahelise kohtunike ühingu esindajate kohtumisel Strasbourgis 8.-10. juulil 1998 ja mida toetas Kesk- ja Ida-Euroopa kõrgemate kohtute esimeeste nõupidamine Kiievis 12. – 14. oktoobril 1998 ning 25 Euroopa riigi kohtunike ja justiitsministeeriumide esindajate kohtumine Lissabonis 8. – 10. aprillil 1999,
 - kohtunike ülemkogude ja kohtunike ühingute esindajate seisukohavõttud, näiteks Varssavis ja Slokis 23.- 26. juunil 1997.
5. Muud materjalid, millele CCJE diskussioonides viidati:
 - Pekingi seisukohavõtt kohtunike sõltumatusest LAWASIA (*Law Association of Asia and the Pacific*) regioonis (august 1997), millele nüüdseks on alla kirjutanud 32 selle piirkonna kohtu esimehed,
 - Latimer House’i juhtnõõrid Rahvaste Ühendusele (19. juuni 1998), mis võeti vastu 23 Rahvaste Ühenduse ja ülemereterritooriumi riigi esindajate kollokviumil, mille

sponsoriks olid Rahvaste Ühenduse kohtunikud ja advokaadid Rahvaste Ühenduse sekretariaadi ja kantselei toetusel.

6. Diskussioonide käigus rõhutasid CCJE liikmed läbivalt, et otsustava tähtsusega ei ole mitte põhimõtete täiustamine, veel vähem institutsioonide harmoneerimine, vaid juba väljatöötatud põhimõtete täielik elluviimine.

7. CCJE uuris ka, kas oleks vaja olemasolevaid üldpõhimõtteid täiendada või edasi arendada.

8. Käesoleva arvamuse eesmärgiks on kõne all olnud teemasid üksikasjalikumalt käsitleda ja tuua välja kohtunike sõltumatust puudutavad probleemid ja küsimused, millele oleks tarvis tähelepanu pöörata.

9. Soovitati käsitleda järgmisi teemasid:

- kohtunike sõltumatuse põhimõtte sisu
- kohtunike sõltumatuse tagamise tase
- ametissenimetamise ja edutamise alused
- ametisse nimetavad ja konsultatiivorganid
- ametiaeg – ametissenimetamise tähtaeg
- ametiaeg – ametist tagandamise keeld ja distsipliin
- töötasu
- sobimatute väliste mõjutuste välistamine
- sõltumatus kohtunikkonna sees
- kohtuniku roll

Nimetatud teemasid käsitledes püüdis CCJE välja tuua talle teatavaks saanud näiteid sõltumatusega seonduvate raskuste ja ohtude kohta. Lisaks rõhutati kõnealuste põhimõtete tähtsust seoses kohtunike (eeskätt) rahvusvahelistesse kohtutesse nimetamise ja tagasinimetamise korraldamise ja praktikaga. (Nimetatud teemat käsitletakse punktides 52, 54-55.)

Kohtunike sõltumatuse põhimõtte sisu

10. Kohtunike sõltumatus on õigusriigi ja õiglase kohtupidamise põhigarantii eeltingimuseks. Kohtunikele „on tehtud ülesandeks lõplike otsuste langetamine kodanike elude, vabaduste, õiguste, kohustuste ja omandi üle” (viide ÜRO põhiprintsiipidele, mida tsiteeritakse Pekingi deklaratsioonis ning Euroopa Inimõiguste Konventsiooni artiklitele 5 ja 6). Kohtunike sõltumatus ei ole eelisõigus ega privileeg nende enda huvides, vaid see teenib õigusriigi ning õigusemõistmist taotlevate ja sellele lootvate inimeste huve.

11. Kohtunik peab olema sõltumatu nii ühiskonnast tervikuna kui ka mis tahes lahendamist vajava vaidluse konkreetsetest osapooltest. Kohtunikkond on üks kaasaegse

demokraatliku riigi kolmest üksteisega võrdsest alussambast.¹ Tal on ülejäänud kahe samba suhtes oluline roll ja ülesanded. Kohtunikkond tagab selle, et valitsus ja administratsioon oma tegude eest vastutust kannaksid ning seadusandjaga seoses tagab kohtusüsteem, et nõuetekohaselt vastu võetud seadusi täidetak ja tagab suuremal või vähemal määral, et seadusandja järgiks põhiseadust või muud kõrgemalseisvat õigust (nagu näiteks Euroopa Liidu oma). Oma rolli täitmiseks peab kohtunikkond olema nimetatud organitest sõltumatu, mis tähendab ka, et nende organitega ei oleks sobimatuid suhteid ega nende poolt sobimatuid mõjutamiskatseid.² Seega täidab sõltumatus erapooletuse garantiid.³ See omakorda puudutab kohtunikukarjääri pea-aegu kõiki aspekte, alates väljaõppest kuni ametissenimetamise, edutamise ja distsiplineerimiseni.

12. Kohtuniku sõltumatus eeldab temapoolset täielikku erapooletust. Poolte vahel õigust mõistes peab kohtunik olema erapooletu, see tähendab, et tal ei tohi olla mingit seost, kalduvust, eelarvamust, mis võiks mõjutada – või näida mõjutavat – tema võimet asja sõltumatult lahendada. Selles mõttes kujutab kohtunike sõltumust endast aluspõhimõtte, et „keegi ei või olla kohtunik omaenda asjas”, edasiarendust. Nimetatud põhimõtte tähtsus ulatub kaugemale konkreetse vaidluse osapooltest. Mitte üksnes vaidluse pooled, vaid ka ühiskond tervikuna peab saama kohtunikke usaldada. Asi pole ainult selles, et kohtunikul ei tohi olla sobimatuid seoseid, eelarvamusi ja mõjutusi, asi on selles, et mõistlikule kõrvaltvaatajale peab jääma mulje, et tal neid ei ole. Vastasel korral võib usaldus kohtunike sõltumatuse vastu ohtu sattuda.

13. Kohtunike sõltumatuse eelkirjeldatud sisu on mõõdupuuks, millest lähtudes hinnata selle praktilist mõju, -- selle kindlustamiseks vajalikke omadusi, selle tagamiseks vajalikke põhiseaduslikke või alamate õigusaktidega sätestatud meetmeid⁴, aga ka igapäevapraktikat erinevates riikides. Käesolev arvamus keskendub rohkem üldisele institutsionaalsele raamistikule ja garantiidele, mis kohtunike sõltumatuse ühiskonnas tagavad ja mitte konkreetse asjas kohtuniku isiklikku (tegelikku ja näivat) erapooletust nõudvale põhimõttele. Kuigi need kaks küll teatud osas kattuvad, tehti ettepanek viimatinimetatut käsitleda kohtunike käitumise ja käitumisreeglite uurimise raames.

Kohtunike sõltumatuse tagamise tase

14. Kohtunike sõltumatus tuleks tagada siseriiklikult ja kõrgeimal võimalikul tasandil. Järelikult peaks riik sätestama kohtunikukonna sõltumatuse mõiste kas oma põhiseaduses või siis ühena tunnustatud põhimõtetest – seda riikides, kus puudub kirjutatud põhiseadus kuid kus kohtunike sõltumatus on tagatud põlise kultuuri ja traditsioonide kaudu. See

¹ CCJE ei püüa konkretiseerida võimude lahususe kohta käivaid mahukaid materjale ning käesolevas tekstis kasutatakse üksnes lihtsustatud lähenemist, nagu selgelt nähtub Lopez Guerra ettekandest *The Judiciary and the Separation of Powers (Kohtunikud ja võimude lahusus)* (Veneetsia Komisjoni ettekanne Lõuna-Aafrika regiooni Konstitutsioonikohtute ja Ülemkohtu kohtunike konverentsil veebruaris 2000).

² Keerulisemat analüüsi, mis näitab, et on võimatu ja tegelikult ka ebasoovitav, et keegi oleks kõigist mõjutustest, s.h sotsiaalsetest ja kultuurilistest parameetrites, täiesti sõltumatu, vt *The Role of Judicial Independence for the Rule of Law (Kohtuniku sõltumatus ja õigusriik)*, Prof. Henrich (Veneetsia Komisjoni ettekanne Kõrgõzstani seminaril aprillis 1998).

³ Vt allpool punkt 12.

⁴ Vt allpool punktid 14-16.

annaks tunnustust sõltumatuse fundamentaalsest tähtsusest, mööndes samal ajal tavaõiguse riikide (eeskätt Inglismaa ja Šotimaa) erilist olukorda, kus sõltumatusel on pikk traditsioon, kuid puudub kirjutatud põhiseadus.

15. ÜRO põhiprintsiibid näevad ette, et kohtunike sõltumatuse peab „tagama riik ja sätestama selle riigi põhiseaduses või õiguses”. Soovitus R (94) 12 täpsustab (põhimõtte I.2 esimeses lauses), et „kohtunike sõltumatus tagatakse kooskõlas [Euroopa Inimõiguste] Konventsiooniga ja põhiseaduslike printsiipidega, näiteks konkreetsete sätete lisamisega põhiseadusesse või muudesse õigusaktidesse või käesoleva soovituseta sätete inkorporeerimisega siseriiklikusse õigusesse”.

16. Euroopa Harta kohtunike seaduse kohta sätestab veelgi konkreetsemalt: „Igas Euroopa riigis sätestatakse kohtunike seaduse aluspõhimõtted kõrgeimate siseriiklike aktidega ning selle normid vähemalt seadusandluse tasemel.” **See Euroopa Harta veelgi konkreetsem ettekirjutus pärilvis CCJE üldise toetuse. CCJE soovitab vähempetsiifilise soovituseta R (94) 12 põhimõtte I.2. esimese lause asemel vastu võtta just see Harta sõnastus.**

Ametissenimetamise ja edutamise alused

17. ÜRO põhiprintsiibid näevad ette (§ 13): „Kohtunike edutamine, seal, kus selline süsteem toimib, peaks lähtuma objektiivsetest teguritest, eeskätt võimekusest, laitmatusest ja kogemustest”. Ka soovitus R (94) 12 on ühetähenduslik: „Kõik kohtunike professionaalset karjääri puudutavad otsused peaksid lähtuma objektiivsetest kriteeriumidest ning kohtunike valik ja karjäär peaks põhinema teenetel, arvestades kvalifikatsiooni, laitmatust, võimekust ja tulemuslikkust”. Soovitus R (94) 12 väljendatakse selgelt, et see kehtib kõigi isikute suhtes, kes kohtunikuülesandeid täidavad, hõlmates neid, kes lahendavad riigiõiguse, kriminaalõiguse, tsiviilõiguse, äriõiguse ja haldusõiguse küsimusi (aga enamuses aspektides ka kohtukaasistujaid ja muid isikuid, kes kohtuniku ülesandeid täidavad). Seega valitseb üskmeel selle suhtes, et ametisse tuleks nimetada „lähtudes teenetest”, arvestades „objektiivseid kriteeriume” ning et poliitilised kaalutlused *peaksid* olema vastuvõetamatud.

18. Kesksseteks probleemideks on (a) „teenetel põhineva” ametissenimetamise ja „objektiivsuse” üldiste püüdluste sisustamine ning (b) teooria ja praktika ühildamine. Käeolev teema on tihedalt seotud kahe järgneva (*Ametissenimetav organ ja Ametiaeg*).

19. Mõnedes riikides tuleneb otsene poliitiline sekkumine kohtunike ametissenimetamisse põhiseadusest. Seal, kus kohtunikke ametisse valitakse (kas rahva poolt, nagu Šveitsi kantonite tasandil, või parlamendi poolt, nagu Šveitsi föderaaltasandil, Sloveenias, Endises Jugoslaavia Makedoonia Vabariigis ning saksa Föderaalsete Konstitutsioonikohtu ja Itaalia Konstitutsioonikohtu mõnede liikmete puhul) on eesmärgiks kahtlemata anda kohtunikele nende ülesannete täitmiseks teatav otsene demokraatlik põhistus. Eesmärgiks ei saa olla kohtunike ametissenimetamise ja edutamise allutamine kitsalt parteipoliitilistele kaalutlustele. Seal, kus valitseb oht, et

nimetatud meetodit selleks kasutatakse või võidakse kasutada, toob see meetod rohkem kahju kui kasu.

20. Ka seal, kus kohtunike ametissenimetamiseks või edutamiseks on olemas eraldiseisev organ, ei ole poliitilised kaalutlused praktikas tegelikult välistatud. Nii on Horvaatias kohtunike ametissenimetamise volitused 11-liikmelisel kõrgemal kohtunõukogul (seitse kohtunikku, kaks vandeadvokaati ja kaks professorit), *kuid* Justiitsminister on see, kes Horvaatia parlamendi esindajate kojale nende 11 liikme nimetamiseks ettepaneku teeb ning kõrgem kohtunõukogu peab iga ametissenimetamise kooskõlastama Horvaatia parlamendi kohtute komisjoniga, mida kontrollib hetkel valitsuse moodustanud partei. Kuigi Horvaatia parandatud ja täiendatud põhiseaduse artikkel 4 viitab võimude lahususe põhimõttele, öeldakse selles ka, et see hõlmab „võimukandjate vastastikuse koostöö ja vastastikuse kontrolli kõiki vorme”, mis kindlasti ei välista poliitilisi mõjutusi kohtunike ametissenimetamisel ja edutamisel. Irimaal, kus kohtunike ametissenimetamiseks on vastav komisjon⁵, eksisteerib ikkagi võimalus, et selle, keda justiitsminister otsustab komisjoni heakskiidu saanud konkureerivatest kandidaatidest kohtunikeks nimetada, määravad ära poliitilised kaalutlused (pealegi ei ole komisjon edutamisega kuidagi seotud).

21. Teistes riikides praegu eksisteerivad süsteemid erinevad sõltuvalt sellest, kas tegemist on karjäärikohtunikega (enamik tsiviilõiguse riike) või riikidega, kus kohtunikud nimetatakse ametisse kogenud praktikute hulgast (sellised tavaõiguse riigid nagu Küpros, Malta ja Ühendkuningriik ning muud riigid nagu Taani).

22. Karjäärikohtunikega riikides sõltub karjäärikohtunikuks nimetamine tavaliselt objektiivsetest eksamitulemustest. Olulisteks küsimusteks seejuures on (a) kas võistlevast eksamist piisab, kas ei tuleks hinnata ka isikuomadusi ning õpetada ja kontrollida ka praktilisi oskusi ning (b) kas selles faasis tuleks kaasa haarata ka täitevvõimust ja seadusandjast sõltumatu organ – näiteks Austrias on (viieks kohtunikust koosnev) *Personalsenat* see, kes esitab formaalse edutamissoovituse, kuid pole seotud ametissenimetamisega.

23. Vastupidiselt eelkirjeldatule ei ole eksamitulemused tõenäoliselt nii tähtsad neis riikides, kus kohtunike valitakse või saab valida kogenud praktikute hulgast ning ametissenimetamisel lähtutakse tõenäoliselt praktilistest oskustest ja konsulteeritakse inimestega, kellel on kandidaadiga suhtlemise vahetu kogemus.

24. Kõigis eelkirjeldatud olukordades oleks tarvis objektiivseid standardeid mitte üksnes poliitiliste mõjutuste välistamiseks vaid ka muudel põhjustel, nagu soosimise, konservatismi ja lähedaste eelistamise (ehk ‚kloonimise‘) oht, mis eksisteerib siis, kui ametissenimetamise protseduur on reglementeerimata või kui ametisse nimetatakse isiklikest soovitudest lähtudes.

25. Mistahes „objektiivsed kriteeriumid”, millega püütakse tagada, et kohtunike valik ja karjäär põhineks „teenetel, arvestades kvalifikatsiooni, laitmatust, võimekust ja

⁵ Vt lähemalt allpool punkt 43.

tulemuslikkust”, saavad olla vaid üldsõnalised. Lõppkokkuvõttes on otsustava tähtsusega nende tegelik sisu ja toime igas konkreetses riigis. **CCJE soovib, et liikmesriikides ametissenimetamise ja edutamise üle otsustavad või selles osas nõu andvad organid peaksid nüüd kasutusele võtma, avalikustama ja jõustama objektiivsed kriteeriumid, tagamaks, et kohtunike valik ja karjäär põhineksid „teenetel, arvestades kvalifikatsiooni, laitmatust, võimekust ja tulemuslikkust”**. Kui see on tehtud, tekib neil ametissenimetamise või edutamise eest vastutavatel organitel või võimudel kohustus vastavalt käituda ning siis on vähemalt võimalik vastuvõetud kriteeriumide sisu ja praktilist toimet põhjalikult uurida.

26. Vastused küsimustikule näitavad, et selliseid kriteeriume kas ei ole üldse, või ei ole need avaldatud. Ühendkuningriigis on kohtuminister publitseerinud üldkriteeriumid ja Šoti täitevvõim on välja andnud nõuandva dokumendi. Austria õiguses on defineeritud edutamise kriteeriumid. Paljud riigid lihtsalt usaldavad ametisse nimetavate ja edutamist soovitavate, kohtunikest koosnevate sõltumatute nõukogude ausameelsust, näiteks Küpros ja Eesti. Soomes võrdleb vastav nõuandev organ kandidaatide teeneid ja selle ettepanek *peab sisaldama vastava otsuse põhjustust*. Samamoodi esitab Islandi kohtunike valimise komisjon⁶ justiitsministrile kirjaliku hinnangu ringkonnakohtu kohtunikuks kandideerijate kohta, samal ajal kui Ülemkohus hindab Ülemkohtu kohtunikuks määramiseks vajalike teadmiste olemasolu kohta. Saksamaal annavad kohtunikke ametisse nimetavad nõukogud nii föderaal- kui liidumaade tasandil kirjaliku arvamuse (ilma üksikasjaliku põhjendusega) kandidaadi kohtunikuks sobivuse või kohtuniku edutamise kohta, mis ei ole justiitsministrile küll siduv, ent kui viimane soovitusi ei järgi, toob see mõnikord kaasa (ka avaliku) kriitika. Põhistamist võiks pidada eluterveks distsiplineerivaks ilminguks ja tõenäoliselt annaksid põhjendused aimu praktikas kohaldatavatest kriteeriumidest, ent on ka vastupidiseid kaalutlusi, millest lähtudes konkreetsetel juhtudel põhjendusi mitte esitada (nt väga sarnaste kandidaatide vahel valiku tegemise küsimuse delikaatsus ja infoallikate privaatsus).

27. Kuigi ka Leedus puuduvad selged edutamise kriteeriumid, jälgitakse ringkonnakohtunike tööd terve rea kvantitatiivsete ja kvalitatiivsete, peamiselt statistikal baseeruvate kriteeriumide alusel (sealhulgas statistika edasikaebe korras muudetud otsuste kohta), mille kohta esitatakse justiitsministreeriumi kohtute osakonnale ettekanded. Justiitsministril on valikul ja edutamisel üksnes kaudne roll. Ometi on Leedu Kohtunike Ühing sellist jälgimissüsteemi „teravalt kritiseerinud”. Statistilised andmed mängivad olulist ühiskondlikku rolli kohtute töö mõistmisel ja parandamisel ja tulemuslikkuse suurendamisel. Kuid statistilised andmed ei ole samaväärsed objektiivsete hindamiskriteeriumidega, olgu siis kas uuele ametikohale nimetamisel või edutamisel või muus mõttes. Selles kontekstis tuleb statistikasse kui abivahendisse suhtuda suure ettevaatusega.

28. Luksemburgis toimub edutamine väidetavalt vanemuse alusel. Hollandis eksisteerivad varasema vanemuse süsteemi elemendid ning Belgias ja Itaalias toimub edutamine objektiivselt määratletud vanemuse ja pädevuse kriteeriumide alusel. Austrias,

⁶ Selle koosseisus on Ülemkohtu, Kohtunike Ühingu ja Advokaatide Liidu soovitusel justiitsministri nimetatud kolm juristi, kelle avaldusi ja kvalifikatsiooni Ülemkohus kommenteerib.

kus edutamisetepaneku justiitsministrile teeb (viiest kohtunikust koosnev) *Personalsenat*, näeb seadus ette, et vanemust võetakse arvesse vaid siis, kui kandidaatide kutsealane võimekus on võrdne.

29. Kohtunike seaduse Euroopa Harta räägib edutamissüsteemidest, mis „ei lähtu teenistuse pikkusest” (§ 4.1) ning selgitavas memorandumis märgitakse, et „see tähendab süsteemi, mida Harta mingil kombel ei välista, kuna seda loetakse sõltumatus väga tõhusaks kaitseks”. **Kuigi piisav töökogemus on edutamisel asjakohane eeltingimus, leiab CCJE, et tänapäeva maailmas ei ole vanemus enam edutamise üle otsustamisel üldiselt aktsepteeritav juhtprintsip.** Üldsus on väga huvitatud mitte üksnes kohtunike sõltumatuses vaid ka nende kvaliteedist ning suurte muutuste perioodil eeskätt kohtusüsteemi liidrite kvaliteedist. Üksnes vanemusel tuginev edutamissüsteem toob potentsiaalselt ohvriks dünaamilisuse ja seda ei pruugi sõltumatus suurendamine õigustada. Samas leidis CCJE, et ametialase teenistuse aastatel tugineva vanemuse nõuded võivad sõltumatus tugevdamisele kaasa aidata.

30. Itaalias ja osalt ka Rootsis ei ole kohtunike staatus, tööülesanded ja töötasu omavahel seotud. Töötasu tuleneb peaaegu automaatselt vanemusest ning staatusest ja ülesannetest sõltuvalt see üldiselt ei varieeru. Staatus sõltub edutamisest, kuid ei tähenda tingimata mingisse teise kohtusse üleminekut. Nii et apellatsioonikohtuniku staatuses kohtunik võib eelistada jätkata tööd esimeses instantsis. Nii püüab süsteem suurendada sõltumatust sellega, et edutamist või teistsuguseid tööülesandeid taotledes välistatakse finantsmotiivid.

31. CCJE vaagis meeste ja naiste vahelise võrdsuse küsimust. Latimer House'i juhtnõrid näevad ette järgmist: „Kohtunike nimetamisel kõigisse kohtuastmetesse tuleks eesmärgiks seada naiste ja meeste vahelise võrdsuse saavutamine”. Inglismaal näevad kohtuministri „juhtprintsipid” ette ametissenimetamist rangelt ainult teenete alusel, „sõltumata soost, rahvuslikust päritolust, perekonnaseisust, seksuaalsest orientatsioonist...”; ometi on kohtuminister selgelt väljendanud soovi, et kohtunikuks kandideeriksid nii naised kui rahvusvähemuste esindajad. Mõlemad eesmärgid on selgelt asjakohased. Austria delegaat teatas, et Austrias on kahe võrdse kandidaadi korral selgelt sätestatud, et ametisse tuleks nimetada alaesindatud soo esindaja. Isegi kui eeldada, et selline piiratud positiivne reaktsioon alaesindatuse probleemile ei tekita õiguslikke probleeme, näeb CCJE praktilisi probleeme esiteks selles, et sellega eristatakse teistest üks potentsiaalne (soolise) alaesindatuse valdkond ja teiseks selles, et mida mingi konkreetse riigi tingimustes asjakohastel diskrimineerivatel põhjustel alaesindatuseks pidada. **CCJE ei soovita Austrias kehtivat sätet võtta üldiseks rahvusvaheliseks standardiks, kuid rõhutab siiski vajadust saavutada võrdsus käesoleva punkti kolmandas lauses tsiteeritud „juhtprintsipidega”.**

Ametisse nimetavad ja konsultatiivorganid

⁷ CCJE on teadlik, et mõnel pool on selline süsteem edukas, näiteks Ülemkohtu esimehe ametissenimetamisel Indias ja Nepalil.

32. CCJE täheldas kohtunike ametissenimetamisel väga erinevaid meetodeid. Ilmne üksmeel valitseb selle suhtes, et ametisse tuleks nimetada „teenetest lähtuvalt”.

33. Kõigil praegu kasutuses olevatel kohtunike valiku meetoditel on omad eelised ja puudused: võiks väita, et valimised annavad otsesema demokraatliku legitiimsuse, ent sellega kaasneb kandidaadi osalemine kampaanias, poliitikas ning kiusatus teeneid osta või pakkuda. Juba ametis olevate kohtunike poolt valimise tulemusel võidakse saada küll tehniliselt kvalifitseeritud kandidaadid, ent sellega kaasneb konservatiivsuse ja lähedaste soosimise (,kloonimise’) risk⁸ ja seda võib mõni riigiõiguse teoreetik pidada ebademokraatlikuks. Ka täitevvõimu või seadusandja poolt ametisse nimetamist võiks vaadelda legitiimsuse tugevdamisena, ent sellega kaasneb oht neist võimuharudest sõltuda. Veel üks võimalik meetod on ametissenimetamine sõltumatu organi poolt.

34. On alust karta, et praegune lähenemisviiside mitmekesisus võib vaikimisi soodustada sobimatu poliitilise mõjutamise jätkumist kohtunike ametisse nimetamisel. CCJE märgib ära spetsialisti – hr Oberto – seisukoha, et mitteametlikest ametissenimetamise protseduuridest ja avalikult poliitilistest mõjutustest mõnedes riikides ei ole eeskujuna kasu teistes, uutes demokraatlikes riikides, kus on eluliselt tähtis kindlustada kohtunike sõltumatus sellega, et kohtunikke nimetaksid ametisse rangelt poliitikavälised organid.

35. Seoses ühega uutest demokraatlikest riikidest täheldas CCJE, et Tšehhi Vabariigis nimetab kohtunikud ametisse Vabariigi President justiitsministri ettepanekul ja et edutada (s.t kõrgemasse kohtusse üle viia või kohtu esimeheks või aseesimeheks nimetada) saab kas President või minister. Mingit kõrgemat kohtunike nõukogu ei ole olemas, kuigi kohtunikukandidaate valivas komitees on kohtunikud esindatud.

36. Soovitus R (94) 12 on selles valdkonnas põikleval seisukohal. Esmalt eeldatakse sõltumatu ametissenimetava organi olemasolu:

„Kohtunike valiku ja karjääri küsimusi otsustav võim peaks olema valitsusest ja administratsioonist sõltumatu. Sõltumatuse garanteerimiseks peaksid normid tagama näiteks selle, et niisuguse võimu liikmed valib kohtunikud ja et see sätestab oma protseduurireeglid ise.”

Edasi aga pakutakse välja sootuks teistsugune süsteem:

„Juhul kui põhiseaduse või seaduse sätted ja traditsioonid lubavad valitsusel kohtunikke ametisse nimetada, peaksid olemas olema garantiid tagamaks, et kohtunike ametissenimetamise kord oleks praktikas läbipaistev ja sõltumatu ning et otsused ei oleks mõjutatud muudest kui eelpool nimetatud objektiivseid kriteeriume puudutavatest põhjustest.”

Järgnevad näited „garantiide” kohta lubavad veelgi suuremat formaalsete protseduuride lõdvendamist – esiteks spetsiaalne sõltumatu organ, kes annaks nõu, mida valitsus „praktikas järgib”, seejärel „õigus otsuse peale edasi kaevata mingile sõltumatule

⁸ Vt eespool punkt 24.

organile” ja lõpuks mittemidagiütlev (ja ebaselgelt väljendatud) võimalus, et piisab sellest, kui „otsuseid langetav võim kindlustab end ebakohaste või sobimatute mõjutuste vastu.”

37. Sellise sõnastuse tagamaad peituvad 1994. aastal valitsenud olukorras. Praegu teeb CCJE-le muret selle soovitusel mõneti ebamäärane ja lahtine sisu varasemast laiemas Euroopa kontekstis, kus põhiseaduslikud või õiguslikud „traditsioonid” on vähem asjakohased ning formaalsed protseduurid on eluline vajadus, millest loobumine on ohtlik. **Seetõttu leiab CCJE, et kõik kohtunike ametissenimetamist ja karjääri puudutavad otsused tuleb teha, lähtudes objektiivsetest kriteeriumidest ja neid otsuseid peab tegema kas mingi sõltumatu võim või tuleb nende tegemiseks ette näha garantiid, mis tagaksid, et otsuseid tehakse üksnes viidatud kriteeriumide alusel.**

38. CCJE mõistab, et praegusel ajal Euroopa riikides aktsepteeritavate väga erinevate süsteemide valguses ei saa rohkemat nõuda. Ometi on CCJE näol tegemist nõuandva organiga, kellel on mandaat kaaluda nii olemasolevate standardite võimalikku muutmist kui ka üldiselt aktsepteeritavate standardite väljakujundamist. Pealegi läheb Euroopa Harta kohtunike seaduse koha märkimisväärselt kaugemale kui soovitus R (94) 12 ning sätestab järgmist:

„Seadus näeb ette, et kohtunike valikut, värbamist, kohale määramist, karjääri või ametist vabastamist mõjutavate otsuste langetamisse sekkub täidesaatvast ja seadusandlikust võimust sõltumatu asutus, kelle koosseisust vähemalt poole moodustavad kohtunikud, kes on valitud oma ametikaaslaste poolt niisuguste meetoditega, mis tagavad kohtunikukonna kõige laiemas esindatuse.”

39. Selgitavas Memorandumis öeldakse, et sõltumatu organi „sekkumist” mõeldakse võimalikult laias tähenduses, nii et see hõlmaks nii arvamuse avaldamist, soovitusi, ettepanekuid kui ka tegelikke otsuseid. Euroopa Harta sätestab kaugelt enamalt paljude Euroopa riikide senisest praktikast. (Sellepärast pole sugugi üllatav, et kohtunike ülemkogude ja kohtunike ühingu kohtumisel Varssavis 23.-26. juunil 1997 sooviti veelgi täielikumalt kohtunike „kontrolli” kohtunike ametissenimetamise ja edutamise küsimustes, kui Euroopa Hartas kirjas on.)

40. Vastused küsimustikule näitavad, et enamikus Euroopa riikides on loodud täitevvõimust ja seadusandjast sõltumatu organ, kellel on ametissenimetamisel ja (kus see on asjakohane) edutamisel kas ainupädevus või mõnevõrra väiksem roll; näideteks on Andorra, Belgia, Küpros, Taani, Eesti, Soome, Prantsusmaa, Island, Iirimaa, Itaalia, Leedu, Moldova, Holland, Norra, Poola, Rumeenia, Venemaa, Slovakkia, Sloveenia, Endine Jugoslaavia Vabariik Makedoonia ja Türgi.

41. Tšehhi Vabariigis peetakse sellise organi puudumist puuduseks. Maltal selline organ küll eksisteerib, kuid puuduseks loeti tõsiasi, et ametisse nimetav organ⁹ ei ole

⁹ President peaministri ettepanekul.

kohustatud sellega konsulteerima. Horvaatias on probleemiks selle organi võimalik poliitiline mõjutamine.¹⁰

42. Järgmised kolm süsteemi on näideteks kõrgematest kohtunõukogudest, mis vastavad Euroopa Harta soovitudele.

i) Itaalia Põhiseaduse artikli 104 järgi kuuluvad sellesse nõukogusse Vabariigi President, kassatsioonikohtu president ja peaprokurör, kohtunike valitud 20 kohtunikku, parlamendi ühisistungil valitud 10 ülikooli professorit ja 15-aastase staažiga juristi. Artikli 105 kohaselt on selle nõukogu ülesandeks „kohtunikke ametisse määrata, värvata ja üle viia, edutada ja nende suhtes distsiplinaarmedeid võtta kooskõlas kohtusüsteemi reguleerivate normidega”.

ii) Ungari 1997 aasta kohtute reformi seadustega loodi riiklik kohtunõukogu, kes teostab kohtuhaldust, sealhulgas nimetab ametisse kohtunikke. Nõukokku kuuluvad ülemkohtu president (nõukogu esimees), üheksa kohtunikku, justiitsminister, peaprokurör, advokatuuri esimees ja kaks parlamendisaadikut.

iii) Türgis valib ja edutab kõrgem nõukogu nii kohtunikke kui prokuröre. Selle seitsmest liikmest viis on kas kassatsioonikohtu või riiginõukogu (kõrgem halduskohus) kohtunikud. Esimeheks on justiitsminister ja ametikoha järgi kuulub nõukogusse ka justiitsministeeriumi kantsler.

43. Tavaõiguse süsteemi näiteks on Iirimaa, kus kohtunike ametissenimetamise nõukogu loodi 1995. aasta Kohtute ja kohtuametnike seaduse § 13 alusel eesmärgiga „selgitada välja kohtunikuametisse nimetamiseks sobivad isikud ja valitsust nendest informeerida”. Selle nõukogu üheksa liikme hulgas on ülemkohtu esimees, kolme erineva kohtuastme kohtute esimehed, peaprokurör, advokatuuri esimehe nimetatud praktiseeriv vandeadvokaat, õigusteadlaste seltsi esimehe nimetatud nõuandeadvokaat ja kuni kolm justiitsministri nimetatud isikut, kes kas tegelevad või omavad teadmusi või kogemusi kaubanduse, rahanduse või halduse valdkondades või kellel on kogemusi kohtuteenuste kasutajatena. Poliitilist mõjutamist see protsess täielikult siiski ei välista.¹¹

44. Saksa mudel (eespool) hõlmab nõukogusid, kelle rollid on erinevad sõltuvalt sellest, kas tegemist on föderaal- või liidumaa kõrgemate kohtutega ja kohtu tasandist. Mõnede nõukogude roll kohtunike ametissenimetamisel on tavapäraselt pelgalt nõuandev. Lisaks on mitmes liidumaas sätestatud, et kohtunikke valivad ühiselt pädev minister ja kohtunike valiku komitee. Viimasel on tavaliselt vetoõigus. Tüüpiliselt kuuluvad sellisesse komiteesse parlamendiliikmed, kolleegide poolt valitud kohtunikud ja üks advokaat. Saksamaal ollakse arvamusel, et justiitsministri osalemine selles protsessis on oluline demokraatia element, kuna minister on parlamendi eest vastutav. Sellele, et kohtunikke ametisse nimetav organ ei koosneks üksnes kohtunikest või et kohtunikud ei moodustaks selle enamust, omistatakse lausa konstitutsioonilist tähtsust.

¹⁰ Vt eespool punkt 20.

¹¹ Vt eespool punkt 20.

45. Isegi neis õigussüsteemides, kus häid standardeid on järgitud traditsioonide ja mitteametliku enesedistsipliini jõul ja enamasti ajakirjanduse valvsa pilgu all, on viimastel aastatel hakatud üha enam tajuma vajadust objektiivsemate ja ametlike tagatiste järele. Muudes riikides, eeskätt endistes kommunistlikes maades, on see vajadus tungiv. **CCJE leiab, et selles osas, kus Euroopa Harta toetab sõltumatu, teiste kohtunike poolt demokraatlikult valitud kohtunike piisava esindatusega organi sekkumist (piisavalt laias tähenduses, hõlmamaks arvamuste avaldamist, soovitusi või ettepanekuid, aga ka tegelikke otsuseid)¹², annab Harta üldised suunised, mida CCJE peab soovitavaks. See on eriti tähtis neis riikides, kus muud sügavalt juurdunud ja demokraati proovi läbiteinud süsteemid puuduvad.**

Ametiaeg- ametissenimetamise tähtaeg

46. Nii ÜRO põhiprintsiibid, soovitus R (94) 12 kui ka Euroopa Harta kohtunike seaduse kohta viitavad võimalusele nimetada kohtunikke ametisse tähtajaliselt, mitte pensioniea saabumiseni.

47. Euroopa Harta § 3.3 räägib ka värbamisprotseduurist, mis näeb ette „katseaega, mis on tingimata lühike, pärast kohtnikuametisse nimetamist aga enne alaliselt ametisse kinnitamist”.

48. Euroopa üldine praktika on ametissenimetamine kuni ametliku pensioniea saabumiseni. Sõltumatuse seisukohast tekitab see kõige vähem probleeme.

49. Paljudes tsiviilõiguse süsteemides kehtib uutele kohtunikele väljaõppe- või katseaeg.

50. Mõnedes riikides nimetatakse mõned kohtunikud ametisse piiratud aastateks (näiteks Saksa Föderaalsetesse Konstitutsioonikohtusse 12-ks aastaks). Ka rahvusvahelistesse kohtutesse (Euroopa Kohtusse ja Euroopa Inimõiguste Kohtusse) nimetatakse kohtunikud piiratud tähtajaks.

51. Mõnedes riikides kasutatakse laialdaselt kohtunike kohusetäitjaid, kelle ametiaeg on kas piiratud või vähem kaitstud kui täiskohaga kohtunikel (nt Ühendkuningriik ja Taani).

52. CCJE leiab, et seal, kus erandlikult nimetatakse täiskohaga kohtunik ametisse piiratud tähtajaks, ei tohiks ametiaega uuendada juhul, kui puuduvad protseduurid tagamaks, et :

- i) kohtuniku uuesti nimetamist kaaluks kohtuniku soovil ametisse nimetav organ ja
- ii) uuesti nimetamise otsus tehakse täiesti objektiivselt ja lähtudes teenetest ning ilma poliitilisi kaalutlusi arvestamata.

53. CCJE leiab, et seal, kus ametiaeg on ajutine või piiratud, omavad erilist tähtsust need organid, kes täiskohaga kohtuniku ametissenimetamise või uuesti nimetamise objektiivsuse ja läbipaistvuse eest vastutavad (vt ka Euroopa Harta § 3.3).

¹² Vt eespool punktid 38-39.

54. CCJE annab endale aru, et rahvusvahelise tasandi kohtunike positsioon ei kuulu otseselt tema volituste ringi. CCJE loomise idee tulenes Tarkade Meeste 1998 aasta raportis antud soovitusel (nr 23), et tuleks tugevdada kohtunike siseriiklike institutsioonide vahelist vahetut koostööd ning 1999. aasta 17.-18. juunil Chisinaus toimunud justiitsministrite 22. konverentsi resolutsioonist nr. 1, milles öeldi, et CCJE rolliks on aidata kaasa globaalses tegevusplaanis määratletud prioriteetide elluviimisele „kohtunike rolli tugevdamiseks Euroopas ja anda nõu ... kas oleks vaja kaasajastada Euroopa Nõukogu õiguslikke instrumente...”. Globaalne tegevusplaan keskendub suures osas liikmesriikide sisemistele õigussüsteemidele. Samas ei tohiks unustada, et Euroopa Nõukogu liikmelisuse kriteeriumide hulgas on „Euroopa Inimõiguste Konventsioonist tulenevate kohustuste täitmine” ning et selles plaanis „on Euroopa Nõukogu kõige tähtsamaks standardiks vaieldamatult rahvusvahelise õiguse järgi kohustuslik allumine Euroopa Inimõiguste Kohtule” (Tarkade Meeste raport, punkt 9).

55. CCJE leiab, et riigiüleste kohtute ja nende otsuste üha suurenev tähtsus siseriiklike õigussüsteemide jaoks tingib olulise vajaduse õhutada liikmesriike selliste rahvusvaheliste kohtute kohtunike sõltumatust, tagandamise keeldu, ametissenimetamist ja ametiaega puudutavaid põhimõtteid austama (vaata eespool eriti punkti 52).

56. CCJE on üksmeelel, et pidades silmas sellistest rahvusvahelistest lepingutest, nagu Euroopa Inimõiguste Konventsioon ja Euroopa Liidu lepingud, tulenevate kohustuste tähtsust riikide õigussüsteemidele ja kohtunikele, on otsustava tähtsusega, et neid lepingud tõlgendavate kohtute kohtunike ametissenimetamisel ja uuesti nimetamisel lähtutaks samasugusest veendumustest ja austataks samu põhimõtteid, mis kehtivad siseriiklikes õigussüsteemides. Lisaks leiab CCJE, et rahvusvahelistesse kohtutesse nimetamisel ja uuesti nimetamisel tuleks soodustada punktides 37 ja 45 nimetatud sõltumatute organite kaasahaaramist. Lühidalt väljendudes on Euroopa Nõukogu ja selle institutsioonid rajatud veendumusele, et eksisteerivad ühisväärtused, mis on kõrgemad mistahes üksiku liikmesriigi omadest ning see veendumus on juba kandnud silmapaistvaid praktilisi vilju. Need väärtused ja nende arendamisel ja kohaldamisel tehtud edusammud saaksid kahjustatud, kui nende kohaldamist rahvusvahelisel tasandil ei nõutaks.

Ametiaeg – ametist tagandamise keeld ja distsipliin

57. Kohtunike sõltumatuse üks lähtealuseid on, et amet tagatakse kuni kohustusliku pensioniea saabumiseni või kindlaksmääratud tähtajaks: vaata ÜRO põhiprintsiipide § 12; soovitus R (94) 12 põhimõtet I(2)(a)(ii) ja (3) ning põhimõtet VI(1) ja (2). Euroopa Harta kinnitab, et see põhimõte laieneb ka ilma nõusolekuta teisele ametikohale või teise paikkonda nimetamisele ja määramisele (väljaarvatud kohtute reorganiseerimise korral või ajutiselt), kuid nii Harta kui soovitus R (94) 12 arutlevad, et distsiplinaarsanktsioonina võib ette näha üleviimise muude kohustuste täitmisele.

58. CCJE täheldab, et Tšehhi Vabariigis ei ole kehtestatud kohustuslikku pensioniiga, ent „justiitsminister võib kohtuniku ametist tagasi kutsuda siis, kui too on saanud 65 aastaseks”.

59. See, et ametist tagandamise keelule on erandeid, mis tulenevad eeskätt distsiplinaarsanktsioonidest, tingib koheselt vajaduse kaaluda, missugune organ, missuguse meetodiga ja mille alusel kohtunikke distsiplineerib. Soovituse R (94) 12 põhimõtte VI(2) ja (3) rõhutab vajadust, et üleastumised, mille eest kohtuniku võib ametist tagandada, oleksid täpselt defineeritud ja et distsiplinaarmenetlus vastaks Inimõiguste Konventsiooni õiglase menetluse nõuetele. Lisaks sellele öeldakse vaid, et „riigid peaksid kaaluma seadusega niisuguse spetsiaalse pädeva organi loomist, mille ülesandeks oleks kohaldada mistahes distsiplinaarsanktsioone ja -abinõusid, kui niisuguste asjadega ei tegele kohus, ja kelle otsuseid kontrollib kõrgemalseisev kohtuorgan, või mis ise ongi kõrgeim kohtuorgan”. Euroopa Harta omistab selle rolli sõltumatule organile, mis Harta arvates peaks „sekkuma” kõigis kohtuniku väljavalimist ja karjääri puudutavates aspektides.

60. CCJE leidis, et

(a) kohtunike ametist tagandamise keeld peaks olema kõrgeimal siseriiklikul tasandil sätestatud sõltumatuse selgelt väljendatud element (vt eespool punkt 16);

(b) distsipliiniküsimustes on sõltumatu organi sekkumine¹³ ja täielikku kaitseõigust tagav protseduur erilise tähtsusega; ning

(c) oleks kasulik koostada standardid, mis defineeriks mitte ainult käitumise, mis võib kaasa tuua ametist tagandamise, vaid ka käitumise, mis võib kaasa tuua mistahes distsiplinaarmedmed või staatuse muutmise, sealhulgas näiteks üleviimise teise kohtusse või piirkonda.

Edaspidi, otseselt käitumisstandardite küsimusega tegeledes, võiks CCJE selles küsimuses CDCJ-le (*European Committee on Legal Co-operation*) läbi vaatamiseks ette valmistada üksikasjalikuma arvamuse koos vastavate tekstidega, kuigi pole kahtlust, et käitumisstandardite ja sõltumatuse teemad on tihedalt seotud.

Töötasu

61. Soovitus R (94) 12 näeb ette, et kohtunike „töötasu tuleks garanteerida seadusega” ja et see oleks “nende ametiväärikusele ja vastutusekoormale vastav” (põhimõtted I(2)(a)(ii) ja III(1)(b)). Euroopa Hartas sisaldub oluline, asjalik ja realistlik arusaam, et adekvaatne töötasu mängib olulist rolli kaitsmaks kohtunikke „surveavalduste eest, millega püütakse mõjutada nende otsuseid ja nende üldist käitumist ...” ja et garanteeritud haigusraha ja adekvaatne vanaduspension on olulised (punkt 6). **Selle Euroopa Harta seisukoha kiidab CCJE täielikult heaks.**

¹³ Vt eespool punktid 37 ja 45.

62. Kuigi mõned süsteemid (nt Põhjamaad) hoolitsevad selliste asjade eest ilma formaalsete õiguslike sätete olemasoluta, leiab CCJE, et üldiselt (ja eriti uutes demokraatlikes riikides) on siiski tähtis seaduses konkreetselt sätestada garantiid kohtunike palga vähendamise vastu ja vähemalt *de facto* tagada palgatõus, mis vastaks elukalliduse tõusule.

Sobimatute väliste mõjutuste välistamine

63. Sobimatute väliste mõjutuste välistamine on laialdaselt tunnustatud üldpõhimõtte: vaata ÜRO põhiprintsiipide § 2; soovitus R (94) 12 põhimõtet I(2)(d), mis lisab: „Seadus peaks sätestama sanktsioonid niisuguste isikute suhtes, kes püüavad kohtunikke mistahes nimetatud viisil mõjutada”. Üldprintsiipidena on sobimatute väliste mõjutuste välistamine ja äärmuslikel juhtudel vajadus sanktsioonide järele vastuvaieldamatud.¹⁴ CCJE-l pole vähimatki põhjust arvata, et liikmesriikide seadustes ei oleks need garantiid nõuetekohaselt sätestatud. Teisest küljest nõuab nende sätete praktikas toimimine hoolt, tähelepanu ja mõnes kontekstis ka poliitilist vaashoitust. Selles osas võiksid vestlused erinevate riikide kohtunikega, nende arusaamine ja toetus, osutada väga väärtuslikeks. Probleem seisneb pigem selles, mida lugeda ebasobivaks mõjutamiseks ja kuidas tasakaalustada ühelt poolt vajadus kaitsta kohtuprotsessi moonutuste ja kas siis poliitiliste, ajakirjanduse või muude surveavalduste eest ja teiselt poolt huvi, et avalikus elus üldist huvi pakkuvaid asju arutataks avalikult ja et ajakirjandus oleks vaba. Kohtunikel tuleb aktsepteerida, et nad on avaliku elu tegelased ja et nad ei tohi olla liiga vastuvõtliku ega liiga haavatava loomuga. **CCJE leiab üksmeelselt, et olemasolevat põhimõtet ei ole tarvis muuta, vaid et erinevate riikide kohtunikel oleks kasulik omavahel konkreetseid olukordi arutada ja informatsiooni vahetada.**

Sõltumatus kohtunikukonna sees

64. Fundamentaalse tähtsusega on arusaam, et oma ülesandeid täites ei ole kohtunik kellegi töövõtja; ta on riigiametis. Seega on ta üksnes seaduse truu teener ja vastutav üksnes seaduse ees. On iseenesestmõistetav, et kohtuasja lahendades ei järgi kohtunik ühegi kohtusüsteemi välise ega -sisese kolmanda poole korraldusi ega juhtnõore.

65. Soovitus R (94) 12 põhimõtte I(2)(a)(i) näeb ette, et „kohtunike otsused ei tohiks kuuluda läbivaatamisele väljaspool seadusega kehtestatud mistahes edasikaebekorda” ja põhimõtte I(2)(a)(iv) sätestab, et “amnestiat, armuandmist ja muid sarnaseid otsuseid välja arvates, ei tohiks valitsusel ega administratsioonil olla võimalust langetada otsuseid, mis kohtuotsuseid tagasiulatavalt kehtetuks tunnistavad”. **CCJE täheldab, et küsimustikele laekunud vastustest nähtub, et neist põhimõtetest peetakse üldjoontes kinni ja ühtegi muudatust ei soovitatud.**

¹⁴ Vt EIÕK artiklist 10 ka sõnavabaduse üldpõhimõtte ja erandite tasakaalustamist (kui on vaja võtta meetmeid kohtusüsteemi autoriteedi ja erapooletuse säilitamiseks).

66. CCJE täheldab võimalikku ohtu kohtunike sõltumatusel, mis tuleneb kohtunike sisemisest hierarhiast. CCJE mõonab, et kohtunike sõltumatus ei sõltu mitte üksnes sobimatute väliste mõjutuste välistamisest, vaid ka mõnes olukorras teiste kohtunike suhtumisest tulenevate ebasobivate mõjutuste välistamisest. „Kohtunikel peaks olema piiramatu vabadus otsustada asju erapooletult, kooskõlas oma südametunnistusega ja faktide tõlgendusega ning kooskõlas õiguse prevaleerivate normidega” (soovitus R (94) 12, põhimõte I(2)(d). See tähendab kohtuniku individuaalsust. Seda väljendatakse erinevate terminitega, mis ei välista selliseid doktriine, nagu tavaõiguse riikide pretsedendiõigus (s.t madalama astme kohtuniku kohustust järgida tõusetuvates õigusküsimustes kõrgema kohtu varasemat otsust)).

67. Edasi sätestab põhimõte I(2)(d) järgmist: „Kohtunikke ei tohiks kohustada asjaoludest ette kandma kellelegi väljaspool kohtunikkonda”. See sõnastus on ebaselge. Kohtuasja asjaoludest „ette kandmine”, isegi teistele kohtunikele, on esmapilgul individuaalse sõltumatusena kokkusobimatu. Kui mingi otsus oleks sedavõrd ebapädev, et kujutaks endast distsiplinaarsüütegu, oleks asi teisiti, kuid ka sellisel väga ebareaalsel juhtumil ei peaks kohtunik mitte „ette kandma”, vaid süüdistusele vastama.

68. Paljudes süsteemides kõrgema astme kohtutele omistatud hierarhiline võim võib tegelikkuses kohtunike individuaalset sõltumatust õõnestada. Üks lahendus oleks kõigi asjaomaste volituste andmine kõrgemale kohtunõukogule, kes siis kaitseks sõltumatust nii kohtusüsteemi sees kui sellest väljaspool. Seeläbi jõuame tagasi kohtunike seaduse kohta käiva Euroopa Harta soovitusel juurde, millele alajaotistes *Ametissenimetav organ* ja *Sobimatute väliste mõjutuste välistamine* juba tähelepanu juhiti.

69. Riikides, kus eksisteerivad kohtute inspekteerimise süsteemid, ei tohiks need tegelda kohtuotsuste sisu ega õigsusega ega tohiks sundida kohtunikke tööviljakuse huvides eelistama töö produktiivsust oma ülesannete nõuetekohasele täitmisele, mis tähendab hoolega vaetud otsusele jõudmist õigusemõistmist taotlevate isikute huvides¹⁵.

70. Sellega seoses tõstab CCJE esile kaasaegset Itaalia süsteemi, milles hierarhiline positsioon, töö tasustamine ja ametikoht ei ole omavahel seotud, nagu eespool punktis 30 kirjeldatud. Sellise süsteemi eesmärgiks on tugevdada sõltumatust ning ühtlasi tähendab see, et keerulisi asju esimeses astmes (nt maffia asjad Itaalias) lahendavad vägagi võimekad kohtunikud.

Kohtuniku roll

71. See pealkiri võiks hõlmata väga laia teemadevaldkonda. Suurem osa neist teemadest tuleb üksikasjalikumale käsitlemisele siis, kui CCJE hakkab uurima standardite teemat ning mõistlik oleks need probleemid seniks kõrvale jätta. Sama kehtib ka selliste teemade kohta nagu erakondadesse kuulumine ja aktiivses poliitikas osalemine.

¹⁵ Vt ka eespool punkt 27.

72. Üks olulisi teemasid, mida CCJE koosolekutel käsitleti, on mõnedes süsteemides eksisteeriv kohtuniku, prokuröri ja justiitsministeeriumi ametniku ametikoha vastastikku vahetatavuse võimalus. Vastastikku vahetatavuse võimalusest hoolimata leidis CCJE, et tema pädevuses ei ole võrrelda prokuröri rolli, staatust ja ülesandeid kohtuniku omadega. Vastuseta jääb oluline küsimus, kas selline süsteem on kohtunike sõltumatusega kooskõlas. Vaieldamatult on tegemist märkimisväärse küsimusega nende õigussüsteemide jaoks, keda see puudutab. **CCJE leiab, et teema väärrib lähemat uurimist laiemas plaanis, võib-olla seoses kohtuniku käitumiseeskirjadega, ning et selle teema käsitlemiseks on vaja asjatundjate abi.**

Järeldused

73. CCJE leiab, et liikmesriikide jaoks on otsustava tähtsusega, et juba olemasolevad põhimõtted täies mahus kehtestataks (vt punkt 6) ning olles uurinud kohtunike sõltumatuse, töö tõhususe ja rolli standardeid eeskätt soovitusel R (94) 12, leiab CCJE järgmist:

(1) Kohtunike sõltumatuse aluspõhimõtted tuleks kõigis liikmesriikides kehtestada kas põhiseaduses või kõige kõrgemal võimalikul tasemel ja konkreetsemad normid seaduse tasandil (punkt 16).

(2) Võimuasutused, kes liikmesriikides ametissenimetamise ja edutamise eest vastutavad või neis küsimustes nõu annavad peaksid nüüd välja töötama, avaldama ja jõustama objektiivsed kriteeriumid tagamaks, et kohtunike väljavalimine ja karjäär lähtuks teenetest, pidades silmas kvalifikatsiooni, kõlbelist puutumust, võimekust ja tööviljakust (punkt 25).

(3) Vanemus ei tohiks edutamisel olla määrav põhimõte. Ometi on küllaldane kutsealane kogemus asjakohane ning teenistusaastatega seotud eeltingimused võivad sõltumatuse tugevdamisele kaasa aidata (punkt 29).

(4) CCJE leiab, et Euroopa Harta kohtunike seaduse kohta, ulatuses, milles räägitakse piisaval arvul teiste kohtunike poolt demokraatlikult valitud kohtunikke sisaldava sõltumatu organi sekkumisest, toetab üldsuundumust, mida CCJE peab soovitatavaks (punkt 45).

(5) CCJE leiab, et kui ametiaeg on ajutine või tähtajaline, omavad erilist tähtsust need organid, kes täiskohaga kohtuniku ametissenimetamise või uuesti nimetamise objektiivsuse ja läbipaistvuse eest vastutavad (vt ka Euroopa Harta § 3.3) (punkt 53).

(6) CCJE on üksmeelel, et pidades silmas sellistest rahvusvahelistest lepingutest, nagu Euroopa Inimõiguste Konventsioon ja Euroopa Liidu lepingud, tulenevate kohustuste tähtsust riikide õigussüsteemidele ja kohtunikele, on otsustava tähtsusega, et neid lepinguid tõlgendavate kohtute kohtunike ametissenimetamisel ja uuesti nimetamisel lähtutaks samasugusest veendumustest ja austataks samu põhimõtteid, mis kehtivad

siseriiklikes õigussüsteemides. Lisaks leiab CCJE, et rahvusvahelistesse kohtutesse nimetamisel ja uuesti nimetamisel tuleks soodustada punktides 37 ja 45 nimetatud sõltumatute organite kaasahaaramist (punkt 56).

(7) CCJE leiab, et kohtunike ametist tagandamise keeld peaks olema kõrgeimal siseriiklikul tasandil sätestatud sõltumatuse selgelt väljendatud element (punkt 60).

(8) Kohtunike töötasu peaks vastama nende ametiväärikusele ja vastutusekoormale ja tuleks tagada sobiv haigusraha ja vanaduspension. Seaduses tuleks sätestada garantii palga vähendamise vastu ja töötasu peaks suurenema käsikäes elukalliduse tõusiga (punktid 61-62).

(9) Iga üksik kohtunik on tööülesannete täitmisel sõltumatu hoolimata sisemisest hierarhiast kohtute vahel (punkt 64).

(10) Statistilisi andmeid ja kohtute inspekteerimist ei kasutata kohtunike sõltumatuse õõnestamiseks (punktid 27 ja 69).

(11) CCJE leiab, et oleks kasulik valmistada ette lisa-soovitused või parandada ja täiendada soovitusi R (94) 12 käesoleva arvamuse ja CCJE edasise töö valguses.