

Strasbourg, 10. november 2016

EUROOPA KOHTUNIKE KONSULTATIIVNÕUKOGU (CCJE)

ARVAMUS NR 19 (2016)

KOHTUTE ESIMEESTE ROLL

I. Sissejuhatus

1. Kooskõlas pädevusega, mille ministrite komitee talle on andnud, otsustas Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE) koostada arvamuse kohtute esimeeste rolli kohta, keskendudes eelkõige õigusemõistmise sõltumatusele, kvaliteedile ja tõhususele.
2. Käesoleva arvamuse eesmärk on analüüsida küsimusi ja kitsaskohti, mis on seotud kohtute esimeeste rolliga, pidades silmas ülekaalukat vajadust tagada sõltumatu kohtunikukonna tõhus toimimine ja õigusemõistmise parem kvaliteet.
3. Arvamus on koostatud, tuginedes inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonile (edaspidi „EIÕK“), 2010. aasta CCJE kohtunike *Magna Carta*'le ja CCJE varasematele arvamustele: nr 1 (2001) kohtunike sõltumatuse ja ametist tagandamise keelu standardite kohta, nr 2 (2001) kohtute finantseerimise ja haldamise kohta, pidades silmas kohtusüsteemi töö tõhusust ja Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklit 6, nr 10 (2007) kõrgemast kohtute nõukogust ühiskonna teenistuses, nr 12 (2009) arvamus kohtunike ja prokuröride suhete kohta demokraatlikus ühiskonnas, nr 16 (2013) arvamus kohtunike ja advokaatide suhete kohta, nr 17 (2014) kohtunike töö hindamise, õigusemõistmise kvaliteedi ja kohtunike sõltumatuse austamise kohta, nr 18 (2015) kohtute seisundi ja suhete kohta teiste riigivõimudega tänapäevases demokraatias, samuti Euroopa Nõukogu asjassepuutuvatele instrumentidele, eelkõige Euroopa hartale kohtunike staatuse kohta (1998) ja ministrite komitee soovitusel CM/Rec(2010)12 kohtunike kohta: kohtunike sõltumatus, tulemuslikkus ja vastutus (edaspidi „soovitus CM/Rec(2010)12“). Arvamus on arvesse võetud ka Euroopa Nõukogu tegevuskava kohtunike sõltumatuse ja erapooletuse tugevdamiseks (CM(2016)36 final), Kohtunike Nõukogude Euroopa Võrgustiku (ENCJ) 2013.–2014. aasta raportit „Kohtumenetluse miinimumstandardid IV – kohtuasjade jaotamine“ (edaspidi „ENCJ aruanne“), ÜRO „Kohtunike sõltumatuse aluspõhimõtteid“ (1985) ja OSCE Kiievi soovitusi Ida-Euroopa, Lõuna-Kaukaasia ja Kesk-Aasia kohtuliku sõltumatuse kohta (2010) – kohtustruktuur, kohtunike valik ja vastutus.

4. Arvamuses on arvesse võetud CCJE liikmete vastuseid küsimustikule kohtute esimeeste rolli kohta¹, CCJE nimetatud eksperdi Marco Fabri (Itaalia) koostatud esialgset kavandit ja küsimustiku vastuste sünteesi.
5. Kohtute esimeeste rolli mõjutavad liikmesriikide õigussüsteemide erinevad reeglid, erinev struktuur ja korraldus. Seda rolli mõjutab oluliselt iga riigi õigussüsteemi juhtimisraamistik ning tema õigusruumis levinud õiguslikud, sotsiaalsed ning poliitilised traditsioonid ja tavad.

II. Kohtute esimeeste roll ja ülesanded

6. Kohtu esimehe rolliks on:

- esindada kohut ja kaaskohtunikke;
- tagada kohtu tõhus toimimine ja seeläbi parandada teenust, mida see ühiskonnale osutab;
- täita kohtulikke ülesandeid.

Oma ülesannete täitmisel kaitseb kohtu esimees kohtu ja üksikute kohtunike sõltumatust ja erapooletust.

A. Kohtu ja kaaskohtunike esindamine

7. Kohtu esimehel on kohtu esindamisel keskne roll. Tuginedes CCJE liikmetelt liikmesriikide olukorra kohta saadud teabele, suureneb selle konkreetse rolli osakaal. Seeläbi aitavad kohtute esimehed kaasa nii kogu kohtusüsteemi arengule kui ka konkreetsete kohtute hea kvaliteediga sõltumatu õigusemõistmise säilitamisele ja kujundamisele.

Üldiselt võib kohtu esimehe ülesannete hulgas olla ka suhete säilitamine ja arendamine teiste asutuste ja institutsioonidega, näiteks:

- kohtute nõukogu või asjakohasel juhul sarnase asutusega;
- teiste kohtutega;
- prokuratuuriga²;
- advokatuuriga³;
- justiitsministeeriumiga;
- meediaga;
- üldsusega.

Kohtu esimehe peamiseks ülesandeks peab jääma kohtunike ja kohtu kui terviku sõltumatuse ja erapooletuse valvurina tegutsemine.

8. Kohtu esimees on kohtunik ja seega osa kohtunikonnast. See, mil määral, millise intensiivsusega ja millises ulatuses osalevad kohtute esimehed kohtute omavalitsuse ja autonoomia asjakohaste üksuste, näiteks kohtute nõukogu, kohtunike kongressi, kohtunike täiskogu või kohtunike kutseorganisatsioonide töös, sõltub konkreetse riigi õigussüsteemist. On oluline, et suure kogemuste pagasiga esimehed annavad neis organisatsioonides oma panuse. Sellegipoolest tuleks vältida olukorda, kus ülesanded ja pädevus koonduvad üksnes piiratud isikute ringi kätte.
9. Teiste kohtutega koostööd tehes ja suheldes saavad esimehed jagada kogemusi ning selgitada välja kohtuhalduse ja kohtusüsteemi kasutajatele teenuste osutamise hea tava. Selline koostöö võiks soovitatavalt laieneda rahvusvahelisele tasandile ja kasutada võiks kõiki võimalikke suhtlusvahendeid.
10. Sageli korraldavad ja juhivad kohtunike välja- ja täiendõpet kesksed õigusasutused, mistõttu on kohtute esimeestel selles valdkonnas üksnes piiratud roll. Esimehed

¹ Küsimustikule vastas 38 CCJE liiget.

² Vt CCJE arvamus nr 12 (2009), Bordeaux' deklaratsioon, punkt 3.

³ Vt CCJE arvamus nr 16 (2013), punkt 10.

peaksid andma koolitusasutustele nõu vajaduse kohta konkreetsete kursuste järele. Nad peaksid ära kasutama koolitusasutuste eriteadmisi ja kogemusi, mis puudutavad välja- ja täiendõpet. Lisaks sellele võivad esimehed täita olulist rolli, et julgustada kohtunikke asjakohastel kursustel osalema ja luua selleks vajalikke tingimusi. See kehtib ka teiste kohtuametnike välja- ja täiendõppe suhtes.

11. Kohtute esimeeste suhted teiste riigiorganitega peaksid tuginema võrdsuse ja võimude lahususe aluspõhimõttele. Mõnes riigis avaldab täidesaatev võim justiitsministeeriumide kaudu kohtudirektorite ja kohtujärelevalve vahendusel kohtuhaldusele märkimisväärset mõju. CCJE on asunud seisukohale, et täitevvõimu ametnike kuulumist kohtute korraldusorganitesse tuleks vältida. Sellise kohalolu tulemuseks võib olla sekkumine õigusemõistmisega seotud ülesannetesse, mis ohustab kohtulikku sõltumatust.⁴ Igal juhul on kohtute esimeestel sellistel juhtudel oluline roll, et hoida ära täitevvõimu võimalik sekkumine kohtu tegevusse.
12. Suhetes meediaga peaksid kohtute esimehed pidama meeles, et ühiskonna huvidest lähtuvalt tuleb meediale anda vajalikku teavet, et teavitada üldsust kohtusüsteemi toimimise kohta. Sellist teavet tuleb aga jagada, pidades silmas süütuse presumptsiooni, õigust asja õiglasele arutamisele ja õigust kõigi menetluses osalevate inimeste era- ja perekonnaelu kaitsele⁵, samuti nõupidamissaladuse säilitamist.

B. Suhted kohtu sees: kohtunike sõltumatus

13. Sellega seoses on mitmeid olulisi põhimõtteid, mis puudutavad kohtu esimehe ja kohtu ülejäänud kohtunike suhteid ning kohtu esimehe tööd. Tulenevalt sisemisest kohtulikust sõltumatusest peavad üksikud kohtunikud kohtuasjade lahendamisel olema esimehe juhustest või survest vabad.⁶ Kohtute esimehed, kes tegutsevad kohtu sõltumatuse, erapooletuse ja tõhususe valvuritena, peaksid ise austama oma kohtu kohtunike sisemist sõltumatust.⁷
14. On äärmiselt oluline, et kohtute esimehed juhiks kohtuid, pidades rangelt kinni kohtuvõimu aluspõhimõtetest. Üldiselt on selleks vaja, et neil, keda nimetatakse kohtu esimehe ametisse, on ulatuslik kohtuasjade lahendamise kogemus.
15. CCJE hinnangul on väga oluline, et kohtu esimees jätkaks oma tööd kohtunikuna ka pärast sellesse ametisse nimetamist. Jätkuv praktiseerimine ei võimalda esimehel mitte üksnes tagada oma jätkuvat asjatundlikkust ja säilitada põhimõtte *primus inter pares* alusel kontakti teiste kohtunikega, vaid annab ka võimaluse täita parimal viisil oma organisatsioonilist rolli, kuivõrd ta teab otse igapäevase praktika käigus esile kerkivaid probleeme. Kohtu esimehe kohtuasjade hulka võib tema juhtimisülesandeid arvestades vähendada.
16. Sidus ja järjepidev kohtupraktika on oluline osa õiguskindlusest. Kohtute esimeestel on oluline roll kohtuotsuste kvaliteedi, sidususe ja järjepidevuse tagamisel. Seda ülesannet saab täita üksnes siis, kui kohtute esimehed edendavad oma kohtu, kõrgemate kohtute,

⁴ Vt CCJE arvamus nr 18 (2015), punktid 48 ja 49.

⁵ Vt CCJE arvamus nr 12 (2009), Bordeaux' deklaratsioon, punkt 11; vt CCJE arvamus nr 7 (2005) õigusemõistmise ja ühiskonna kohta.

⁶ Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi EIK) otsused: Baka vs. Ungari, suurkoda, nr 20261/12, 23. juuni 2016, kohtunik Sicilianose nõustuv arvamus, punkt 4; Parlov-Tkalčić vs. Horvaatia, nr 24810/06, 22. detsember 2009, punkt 86; Agrokompleks vs. Ukraina, nr 23465/03, 6. oktoober 2011, punkt 137; Moiseyev vs. Russia, nr 62936/00, 9. oktoober 2008, punkt 182. „Piisavate tagatiste puudumine, mis tagaksid kohtunike sõltumatust kohtuvõimu sees ja eriti nende ülemuste suhtes kohtuhierarhias, võivad viia kohtu järelduseni, et taotluse esitaja kahtlused kohtu sõltumatuse ja erapooletuse suhtes võivad olla objektiivselt põhjendatud“, vt eespool viidatud kohtuasi Baka vs. Ungari, kohtunik Sicilianose nõustuv arvamus, punkt 4; eespool viidatud kohtuotsus Parlov-Tkalčić vs. Horvaatia, punkt 86; eespool viidatud kohtuotsus Agrokompleks vs. Ukraina, punkt 137; eespool viidatud kohtuotsus Moiseyev vs. Russia, punkt 184; ja Daktaras vs. Leedu, nr 42095/98, punktid 36 ja 38, ECHR 2000-X.

⁷ EIK kohtunik Sicilianos on esitanud küsimuse, kas EIÕK artikli 6 lõiget 1 tuleks tõlgendada viisil, mis lisaks kohtumenetluses osalevate inimeste õigusele nende asja arutamisele erapooletus kohtus tunnustaks ka kohtunike subjektiivset õigust, et riik tagaks ja austaks nende individuaalset sõltumatust, vt EIK kohtuotsus: Baka vs. Ungari, suurkoda, nr 20261/12, 23. juuni 2016, kohtunik Sicilianose nõustuv arvamus, punktid 5–6 ja 13–15.

kõrgeima kohtu ja rahvusvaheliste kohtute kohtupraktika järjepidevat tõlgendamist ja neile viitamist (näiteks seeläbi, et võimaldavad välja- ja täiendõpet, sh seminare, kokkusaamisi, tagavad juurdepääsu asjakohastele andmebaasidele ning edendavad dialoogi ja teabevahetust erinevate instantside vahel jne). CCJE rõhutab, et nende ülesannete täitmisel peavad kohtute esimehed austama kohtunike sõltumatuse põhimõtet.

17. Samuti peaks kohtute esimeestel olema õigus jälgida kohtumenetluste pikkust. See on tihedalt seotud EIÖK artiklis 6 ette nähtud mõistliku aja klausli ja riigisiseste õigusaktide nõuetega. Menetluse kestuse jälgimine ja meetmed, mida kohtute esimehed kohtuasjas otsusele jõudmiseks kuluva aja lühendamiseks võtavad, peavad aga olema tasakaalus kohtunike erapooletuse, sõltumatuse ja kohtuasja konfidentsiaalsusega.⁸
18. Kohtute esimehed peaksid juhtima eeskuju kaudu ja looma keskkonna, milles kohtunikud saavad nende poole pöörduda, kui vajavad tuge ja abi seoses oma funktsioonide täitmisega, sh eetilistes ja deontoloogilistes küsimustes.
19. Kohtud on oma olemuselt kollegiaalsed kogud. CCJE julgustab looma konkreetse kohtu kohtunikest koosnevat nõuandva funktsiooniga kogusid, mis teevad kohtu esimehega koostööd ja annavad talle olulistes küsimustes nõu.⁹
20. Kohtunikud võivad tajuda, et nende ja esimehe vahel on teatav „tühimik“. Selle „tühimiku“ ületamine on oluline. Seda on võimalik teha siis, kui esimeestel on tihe seos kohtutööga ja kohtunikud on huvitatud kohtu kui terviku toimimisest ja sellega seotud juhtimisülesannetest ning kannavad selles teatud kaasvastutust.
21. Kohtuasju tuleks kohtunikele määrata objektiivsete eelnevalt kehtestatud kriteeriumide alusel. Ilma mõjuva põhjuseta ei tohiks kohtuasju konkreetselt kohtunikult tagasi võtta. Kohtuasjade tagasi võtmise otsuseid tuleks teha üksnes läbipaistva menetluse tulemusel eelnevalt kehtestatud kriteeriumide alusel.¹⁰ Juhul kui kohtu esimees osaleb kohtunikele kohtuasjade määramisel, tuleks järgida neid põhimõtteid.
22. CCJE liikmete antud vastustest nähtub, et esimeeste ülesandeks on andmete kogumine ja kohtu kui terviku toimimise hindamine. Mõnes liikmesriigis on esimehe üheks ülesandeks üksikute kohtunike tegevuse hindamine. Üksikute kohtunike tegevuse analüüsimise suhtes on väljendatud ka mõningast muret. Mõnes liikmesriigis on seda nähtud võimaliku ohuna kohtunike sõltumatusele. Juhul, kui esimeestel on sellised ülesanded, peavad olema kehtestatud ka kohased läbipaistvad õiguslikud tagatised, et kindlustada selle kontrolli erapooletus ja objektiivsus.¹¹
23. Kui kohtute esimeeste ülesandeks on võtta vastu menetlusosaliste kaebusi seoses kohtus menetluses olevate kohtuasjadega ja neile vastata, peaksid nad arvesse võtma nii kohtunike sõltumatuse põhimõtet kui ka kohtuasja poolte ja ühiskonna kui terviku õiguspärast ootust.¹²

C. Juhtimisülesanded¹³

24. CCJE mõnab, et kohtute esimeeste juhtimisülesanded on liikmesriigiti erinevad.¹⁴ Sellegipoolest on üldine suund kohtute esimeeste ulatuslikuma juhtimisrolli suunas. See tuleneb kohtuteenuse kasutajate ja ühiskonna parema teenindamise nõudest ja

⁸ Selle ülesande täitmiseks saavad kohtute esimehed kasutada Euroopa Nõukogu kohtute efektiivsust hindava komisjoni (CEPEJ) välja töötatud vahendeid, nagu näiteks Saturni juhised ajahalduseks kohtutes (CEPEJ(2014)16), ajahalduse kontrollnimekirja (CEPEJ(2005)12REV) jt.

⁹ Mõnes liikmesriigis on sellised nõuandvad organid seadusega ette nähtud. Vaata Euroopa Nõukogu korruptsioonivastase riikide ühenduse (GRECO) neljanda hindamisvooru tööd, mis puudutab korruptsiooni ärahoidmist parlamendiliikmete, kohtunike ja prokuröride hulgas: GRECO on teinud soovitusi mitmele liikmesriigile, et need looks mehhanismi, mille kaudu pakkuda kohtunikele nende ülesannete täitmise ajal konfidentsiaalset nõustamist eetika ja aususega seotud küsimustes. Vt http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_en.asp.

¹⁰ Vt Euroopa Nõukogu tegevuskava kohtunike sõltumatuse ja erapooletuse tugevdamiseks (CM(2016)36 final), tegevus 2.1.

¹¹ Vt CCJE arvamus nr 17 (2014), järeldus 11; vt ka CCJE arvamus nr 10 (2007), punktid 42 ja 53.

¹² Vt CCJE arvamus nr 10 (2007), punktid 42 ja 64.

¹³ Vt CCJE arvamus nr 6 (2004), punktid 52–55.

¹⁴ Vt CCJE arvamus nr 18 (2015), punkt 48.

peegeldab üldist seisukohta, et seda ülesannet täites saavad esimehed kohtu toimimist parandada. Sellega seoses rõhutab CCJE, et võimalikud on erinevad juhtimismudelid. Mis tahes juhtimismudel peab teenima kvaliteetsemat õigusemõistmist ega tohi olla eesmärk iseeneses. CCJE leiab, et mis tahes keskne asutus, kes vastutab kohtute juhtimise eest, peaks täitma üksnes neid ülesandeid, mida ei ole kohtute tasandil võimalik tõhusalt täita.

25. Kuivõrd kohtusüsteemid on erinevad, peavad juhtimisülesanded olema kujundatud ja kohandatud, lähtudes konkreetsest keskkonnast, milles kohus asub, ja austades selle kohtu sõltumatust ning üksikute kohtunike sõltumatust ja erapooletust. Sarnaselt suhetega kohtu esimeeste ja teiste kohtunike vahel peavad ka esimeeste juhtimisülesanded tuginema neile põhiväärtustele. Esimehed ei tohiks kunagi teha midagi, mis võib õhnestada kohtunike sõltumatust ja erapooletust.¹⁵
26. CCJE liikmete vastustest nähtub, et mõnel juhul on kohtute esimeestel sõnaselge strateegilise planeerimise ülesanne. CCJE leiab, et kohtute esimeeste kohustus tagada õiglane ja erapooletu õigusemõistmine nõuab vältimatult seda, et määratletakse eesmärgid ja kujundatakse strateegiad, et tegeleda erinevate väljakutsete ja probleemidega, mis kohtunikke mõjutavad.
27. Kohtute esimehed vastutavad kohtu tegevuse juhtimise, sealhulgas kohtutöötajate juhtimise ning rahaliste vahendite ja taristu haldamise eest. On äärmiselt oluline, et neil oleks selle ülesande tõhusaks täitmiseks vajalikud volitused ja ressursid.
28. Ülesanded, mida kohtute esimehed kohtutöötajate juhtimisel täidavad, on liikmesriigiti märkimisväärselt erinevad. Küsimustikule antud vastustest nähtub, et mõnes liikmesriigis võivad kohtute esimeeste volitused olla väga avarad. Nad võivad tegeleda personalivaliku ja töölevõtmisega, tasumäärade kehtestamise, üleviimise, distsiplinaarküsimuste, tulemuslikkuse hindamise ja töölt vabastamisega. Teistes liikmesriikides on esimeeste volitused väga piiratud ja enamikku juhtimisülesannetest täidab kolmas isik või asutus.
29. CCJE liikmete antud vastused näitavad ka seda, et kohtute esimeeste ülesannete hulgas on ka kohtu taristu hooldamise ja turvalisusega seotud küsimused. Juhul, kui neid volitusi täidavad täitevvõimu, näiteks justiitsministeeriumi või keskasutuse nimetatud ja nende ees aruandekohustuslikud asutused, peaksid kohtute esimehed CCJE hinnangul olema kaasatud ja neil peaks olema nende teenuste osutamise suhtes oluline sõnaõigus.
30. Neid volitusi tuleks täita asjatundlikult ja läbipaistvalt. Kui seda vastutust jagatakse „kohtu juhi“ või „haldusdirektoriga“, kellel on kohtutöötajate juhtimisel teistsugused volitused, on sellel selged eelised. Sellistel juhtudel peaksid kohtute esimehed need ametnikud ametisse nimetama ja need peaksid olema kohtute esimeeste ees aruandekohustuslikud.
31. Samuti peaks kohtute esimeestel olema pädevus moodustada kohtu sees organisatsioonilisi üksuseid või divisjone, samuti ka üksikuid ametikohti, et reageerida kohtu tegevusega seotud erinevatele vajadustele. Juhul, kui kohtu esimees soovib kohtu korraldust oluliselt muuta, tuleks teiste kohtunikega nõu pidada.
32. Mõnes liikmesriigis on kohtute esimeestel ülesandeid ka seoses kohtu eelarvevahendite eraldamisega. Näiteks analüüsivad nad, milliseid vahendeid on vaja selleks, et lahendada kohtuasju mõistliku aja jooksul, ja peavad seejärel läbirääkimisi eelarveeralduste eest vastutavate keskasutustega. See on oluline küsimus ja sõltub suuresti kohtusüsteemi haldusraamistikust, selle autonoomia ulatusest ja vastutuse jaotusest süsteemi sees. Kriteeriumid, millest lähtudes eraldatakse erinevatele kohtutele finants- ja inimressursse, on kohtute esimeeste rolli määratlemisel keskse tähtsusega. Isegi kui see roll ei ole otsustav, peaks see olema oluline. See on eriti oluline,

¹⁵ Vt Euroopa Nõukogu tegevuskava kohtunike sõltumatuse ja erapooletuse tugevdamiseks (CM(2016)36 final), tegevus 1.5 (kaks esimest lõiku).

arvestades seda, et mõnes liikmesriigis on kohtusüsteemile vahendite eraldamine järgalt tsentraliseeritud ja kohtute esimeeste otsustusõigus väga piiratud.

33. Esimeestel peaks aga olema pädevus oma kohtu eelarvet hallata. Selle pädevusega kaasneb ka kohtu esimehe vastutus. Selle ülesande täitmiseks peaksid kohtu esimeest aitama kvalifitseeritud spetsialistid nende kohtutöötajate hulgast, kes ei ole kohtunikud.

III. Valimised/valik, ametiaeg, ametist vabastamine

A. Kohtu esimeheks saamiseks vajalik kvalifikatsioon

34. Kohtu esimeheks saamiseks vajaliku kvalifikatsiooni miinimumnõue on, et kandidaadil peaks olema kogu vajalik kvalifikatsioon ja kogemus, et teda saaks selles kohtus kohtunikuks nimetada.
35. Lisaks sellele peavad kandidaadil olema juhivõimed ja -oskused. CCJE on juba varem tõdenud, et kui kohtute haldamise ülesanne pannakse kohtunike õlgadele, siis tuleks neile tagada ka asjakohane koolitus ja selle ülesande täitmiseks vajalik toetus.¹⁶
36. Seega peaksid kohtu esimeheks nimetamise tingimused peegeldama neid funktsioone ja ülesandeid, mida nad täitma hakkavad. Laialdasemad juhtimisülesanded nõuavad ka paremaid juhivõimeid ja -oskusi.

B. Kogu, mis valib kohtu esimehe

37. Nagu küsitlusele antud vastustest ilmneb, on see, kuidas tehakse kohtu esimehe valik, kuidas ta nimetatakse või valitakse, liikmesriigiti erinev. Seda menetlust mõjutab kohtustruktuuride süsteem ja kohtute esimeeste roll. Mõnes süsteemis nimetatakse või edutatakse esimehed kohtunike hulgast, samas kui teistes on lubatud nimetamine või valiku tegemine ka väljast. Esimesel juhul võetakse arvesse nii kandidaadi teeneid kui ka tema töökogemust kohtunikuna.
38. CCJE leiab, et kohtute esimeeste nimetamise menetlus peaks toimuma samamoodi, nagu kohtunike valiku ja nimetamise puhul. See hõlmab kandidaatide hindamise protsessi ja kogu, kellel on volitused valida ja/või nimetada kohtunikke kooskõlas soovitusel CM/Rec(2010)12 kindlaks määratud standarditega ja CCJE varasemate arvamustega.¹⁷
- Igal juhul peaks kohtute esimeeste valiku ja nimetamise süsteem reeglina hõlmama konkurssi, mis põhineb avatud kandideerimiskutsel sellistele kandidaatidele, kes vastavad eelnevalt kindlaks määratud tingimustele, mis on ette nähtud õigusnormides.
39. Lisaks sellele soovib CCJE rõhutada, et olenemata kehtestatud menetlusreeglitest ja sellest, millistele kogudele on antud volitus otsustada, milline kandidaat asub kohtu esimehe ametikohale, on põhiline, et valitaks ja/või nimetataks parim kandidaat, nagu on rõhutatud soovitusel CM/Rec(2010)12¹⁸ ja CCJE arvamuses nr 1 (2001): „[---] 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”.¹⁹
- CCJE on arvamusel, et asjassepuutuva kohtu kohtunikud peaksid olema sellesse protsessi kaasatud. See võib aset leida nii siduva kui ka nõuandva hääletuse kujul.
40. Mõnes liikmesriigis kohtute esimehi ei valita välja ega/või nimetata, vaid neid valivad nende kolleegid – selle kohtu kohtunikud. CCJE on arvamusel, et sellise süsteemi korral peaksid säilima ka teenete ja pädevuse objektiivsed kriteeriumid.

¹⁶ Vt CCJE aramus nr 2 (2001), punkt 13; vt ka Euroopa Kohtunike Koolituse Võrgustiku (EJTN) 2016. aasta dokumenti „Training to leadership“.

¹⁷ Vt CCJE aramus nr 10 (2007), punkt 51.

¹⁸ Vt soovitus CM/Rec(2010)12, VI peatükk, punktid 44 ja 45.

¹⁹ Vt CCJE aramus nr 1 (2001) kohtunike sõltumatuse ja ametist tagandamise keelu standardite kohta, punktid 25 ja 29.

C. Kohtu esimehe töö hindamine

41. Üldiselt hinnatakse kohtute esimeeste töö tulemuslikkust samal viisil nagu tavakohtunike puhul, pidades silmas kõiki vajalikke tagatisi.²⁰
42. Lisaks sellele ja lähtudes kohtute esimeeste konkreetsest rollist, saab hinnata ka tehtud tööd tervikuna, sh juhtimisülesandeid, et otsida võimalikke paranduskohti ja kogemusest õppida. Selline hindamine peab olema vastavuses esimeeste ülesannete ja vastutusega.
43. Vaid mõni üksik liikmesriik viitab sellele, et neil on kohtute esimeeste jaoks eraldi hindamised. Sellise hindamise eelduseks on objektiivsete näitajate olemasolu. Üldiselt võib kohtunike hindamine tõepoolest tugineda mitmele kvantitatiivsele ja kvalitatiivsele kriteeriumile.²¹ Küll aga on liikmesriikides väga vähe konkreetseid lähenemisviise, mille abil hinnata kohtu esimehe tulemuslikkust juhtimisülesannetes. Liikmesriikides, kus koostatakse kohtute tööplaan, võib see olla aluseks, millelt hinnata tulemuslikkust juhtimisülesannetes.

D. Ametiaeg

44. Liikmesriigid on kohtute esimeeste ametiaja suhtes teinud erinevaid valikuid: see võib olla vahemikus kahest seitsme aastani koos õigusega olla ühel või mitmel korral ametisse tagasi valitud. Mõnes riigis võib kohtu esimees pärast valimist olla ametis kuni pensionile jäämiseni. Ühelt poolt peaks ametiaeg olema piisavalt pikk, et selle jooksul saaks koguda piisavaid kogemusi ja oleks võimalik ellu viia mõtteid, kuidas kohtuteenuse kasutajatele paremini teenust pakkuda. Teisalt aga ei peaks ametiaeg olema liiga pikk, sest selle tulemuseks võib olla rutiin ja see võib takistada uute ideede võrsumist. CCJE soovib asjassepuutuva riigi konkreetsest institutsioonilisest raamistikust sõltuvalt leida nende kahe võimaluse vahel sobiv kesktee. Silmas tuleb pidada ka seda, et iga esimehe valimises või nimetamises peegeldub vastava kohtu valiva või nimetava kogu teatav mõju.
45. Kohtuniku ametist tagandamise keelu tagatis on võrdselt kohaldatav ka kohtu esimehe ametile. CCJE on nõus, et „kõigi rahvusvaheliste õiguslike standardite, sh Euroopa Nõukogu kehtestatud õiguslike standardite kohaselt on kohtunike ametisse määramise eluaegsus ja teenistustingimused kohtuliku sõltumatuse säilitamiseks vältimatult vajalikud koostisosad.²² Nendes standardites ei viita miski sellele, et kohtunike ametist tagandamise keelu põhimõte ei peaks olema kohaldatav ka kohtute esimeeste ametiajale, olenemata sellest, kas nad täidavad lisaks õigusemõistmisega seotud ülesannetele ka haldus- või juhtimisülesandeid“.²³
46. Need standardid ei ole vastuolus esimeeste ametisse nimetamisega piiratud ajaks. Kui kohtunik nimetatakse kohtu esimeheks konkreetseks ametiajaks, siis peaks ta terve ametiaja ametis olema. Kohtu esimehe saab ametist tagandada (näiteks distsiplinaarmenetluse tagajärjel) pärast seda, kui on minimaalselt kohaldatud neid tagatisi ja menetlusi, mis kuuluksid kohaldamisele juhul, kui kaalutaks tavalise kohtuniku ametist tagandamist.²⁴ Ametist tagandamise menetluseni võivad viia tõsised organisatsioonilised puudujäägid või suutmatuse täita kohtu esimehe ülesandeid. Igasugune ennetähtaegne ametist vabastamine peaks toimuma selgete ja objektiivsete kriteeriumide kohaselt, arvestades selgelt kindlaks määratud menetlust ja tagatisi.

²⁰ Vt CCJE arvamus nr 17 (2014) kohtunike töö hindamise, õigusemõistmise kvaliteedi ja kohtunike sõltumatuse austamise kohta.

²¹ Vt CCJE arvamus nr 17 (2014), punkt 13.

²² Vt muu hulgas soovitus CM/Rec(2010)12, VI peatükk, punktid 49 ja 50.

²³ Vt EIK otsus, Baka vs. Ungari, suurkoda, nr 20261/12, 23. juuni 2016, kohtunik Pinto de Albuquerque'i ja kohtunik Dedovi ühine nõustuv arvamus, punkt 17.

²⁴ Vt CCJE arvamus nr 1 (2001) kohtunike sõltumatuse ja ametist tagandamise keelu standardite kohta.

47. Lisaks sellele peaks ennetähtaegse ametist vabastamise menetlus olema läbipaistev ja kindlalt tuleb välistada igasuguse poliitilise mõju oht. Seetõttu tuleks vältida täidesaatvate asutuste, nt justiitsministeeriumi esindajate osalemist selles protsessis. Lisaks sellele ei tohiks see menetlus erineda sellest, mida kohaldatakse teiste kohtunike puhul.
48. Kohtu esimehe ametiaja lõppemine, olgu siis mandaadi lõppemise või ennetähtaegse ametist vabastamise korral, ei tohiks põhimõtteliselt mõjutada tema kohtunikupositsiooni.

IV. Kõrgeimate kohtute esimehed

49. Kõrgeimate kohtute esimeestel on erinev roll ja erinevad ülesanded, mis tulenevad nende kohtute eriomastest ülesannetest ja sellest, et mõneti kehastavad nad justkui kogu kohtusüsteemi, eriti neis liikmesriikides, kus on üks kõrgeim kohus. Sellegipoolest on CCJE arvamusel, et lisaks eespool nimetatud olulistele rollidele on kõrgeimate kohtute esimehed ka oma konkreetsete kohtute esimehed ja seega kehtivad kõik käesolevas arvamuses sõnastatud ülesanded ja põhimõtted üldiselt ka kõrgeimate kohtute esimeeste suhtes.
50. Kõrgeimate kohtute esimeestel võib olla ka konkreetseid eriülesandeid olenevalt nende positsioonist riigi kohtunikkonna hulgas. Need eriülesanded on liikmesriigiti erinevad ja võivad hõlmata näiteks järgmisi:
- riigi kohtunikkonna esindamine;
 - selliste arvamuste esitamine, mis peegeldavad kohtunike seisukohti kohtuvõimu toimimist mõjutavate õigusaktide väljatöötamise ja strateegiliste arengute kohta;
 - selliseks isikuks olemine, kellega konsulteeritakse riigieelarve koostamisel ja vahendite eraldamisel seoses kohtusüsteemi eelarvega;²⁵
 - parlamendile kohtusüsteemi olukorra kohta aastaaruannete koostamine.²⁶
51. Mõnes liikmesriigis on kõrgeima kohtu kohtunikud *ex officio* kohtute nõukogude liikmed ja seega keskselt seotud kõigi küsimustega, mis puudutavad kohtusüsteemi haldamist, kohtunike nimetamist, edutamist, üleviimist ja ametist vabastamist, distsiplinaarmenetlusi kohtunike suhtes, mitmesuguste vaidluste lahendamist jne.
52. CCJE hoiatab, et kõrgeimate kohtute esimeeste eriülesannete puhul tekib oht, mille korral koonduvad erinevad volitused ülemäärselt nende esimeeste kätte ja sellel võib olla negatiivne mõju kohtunike sõltumatusele ja avalikkuse usaldusele nende erapooletuse vastu.
53. Peaaegu kõigis liikmesriikides erineb kõrgeimate kohtute esimeeste valimise/valiku menetlus neist, mida kasutatakse teiste kohtute esimeeste puhul. CCJE rõhutab, et kõrgeimate kohtute esimeeste valimise/valiku protsess peaks vastama teatud kriteeriumidele ja nägema ette tagatised, et pidada kinni kohtunike sõltumatuse ja erapooletuse aluspõhimõtetest. See valimise/valiku menetlus peaks olema ette nähtud õigusaktidega ja tuginema teenetele. See peaks ametlikult välistama igasuguse poliitilise mõju võimaluse. Selliseid riske saab maandada, võttes omaks mudeli, milles esimehe valivad asjassepuutuva kõrgeima kohtu kohtunikud. CCJE näeb sellise mudeli eeliseid.
54. Kõrgeimate kohtute esimeeste ametiaega puudutavad reeglid on liikmesriigiti väga erinevad: skaala ühes otsas on nimetamine kaheks aastaks ja võimalus olla üks kord tagasi valitud, teises otsas määramata ajaks ametisse nimetamine kuni pensionile jäämiseni.
55. CCJE ei püüa ette kirjutada, milline ametiaeg on kõrgeimate kohtute esimeeste jaoks sobivaim. See oleneb riigi õigussüsteemist ja sellest tulenevalt esimehe rollist ja

²⁵ Vt CCJE arvamus nr 2 (2001), punkt 10.

²⁶ Vt Euroopa Nõukogu tegevuskava kohtunike sõltumatuse ja erapooletuse tugevdamiseks (CM(2016)36 final), tegevus 1.5 (kolmas lõik).

ülesannetest. Sellegipoolest tuleks esimeestele anda piisav aeg, et täita oma ülesandeid sõltumatult ja erapooletult, vabana igasugusest poliitilisest ja muust välisest mõjust.

V. Järeldused ja soovitused

1. Kohtu esimehe rolliks on esindada kohut ja kaaskohtunikke, tagada kohtu tõhus toimimine ja seeläbi parandada teenust, mida see ühiskonnale osutab, ja täita kohtulikke ülesandeid (punkt 6). Oma ülesannete täitmisel kaitseb kohtu esimees kohtu ja üksikute kohtunike sõltumatust ja erapooletust ning peab alati tegutsema nende väärtuste ja põhimõtete valvurina (punktid 6 ja 7).
2. Kohtute esimeestel on oma roll ka omavalitsusorganite töösse panustamisel. Sellegipoolest tuleks vältida olukorda, kus ülesanded ja pädevus koonduvad üksnes piiratud isikute ringi kätte (punkt 8).
3. Suhetes meediaga peaksid kohtute esimehed arvestama ühiskonna huviga olla teavitatud, pidades silmas ka süütuse presumptsiooni, õigust asja õiglasele arutamisele ja õigust kõigi menetluses osalevate inimeste era- ja perekonnaelu kaitsele, samuti nõupidamissaladuse säilitamist (punkt 12). Kohtute esimehed, kes tegutsevad kohtu sõltumatuse, erapooletuse ja tõhususe valvuritena, peaksid ise austama oma kohtu kohtunike sisemist sõltumatust (punkt 13).
4. Kui esimeeste ülesandeks on ka andmete kogumine ning üksikute kohtunike ja kohtu kui terviku töö hindamine, peavad olema kehtestatud ka kohased tagatised, et kindlustada erapooletus ja objektiivsus (punkt 22).
5. Mis tahes juhtimismudel peab kaasa aitama kvaliteetsemale õigusemõistmisele ega tohi olla eesmärk iseeneses. Kohtute esimehed ei tohiks kunagi teha midagi, mis võib õõnestada kohtunike sõltumatust ja erapooletust (punktid 24 ja 25).
6. Kohtute esimeeste roll kohtule eelarvevahendite eraldamises peaks olema oluline või isegi otsustav (punkt 32) ja neil peaks olema pädevus oma kohtu eelarvet hallata (punkt 33).
7. Kohtu esimeheks saamiseks vajaliku kvalifikatsiooni miinimumnõue on, et kandidaadil peaks olema kogu vajalik kvalifikatsioon ja kogemus, et teda saaks selles kohtus kohtunikuks nimetada. Seega peaksid kohtu esimeheks nimetamiseks vajalikud oskused ja võimed peegeldama neid funktsioone ja ülesandeid, mida nad täitma hakkavad (punktid 34 ja 36).
8. CCJE leiab, et kohtute esimeeste nimetamise menetlus peaks toimima samamoodi, nagu kohtunike valiku ja nimetamise puhul kooskõlas soovituses CM/Rec(2010)12 kindlaks määratud standarditega ja CCJE varasemate arvamustega (punkt 38). Asjassepuutuva kohtu kohtunikud peaksid olema kohtu esimehe valimise, valiku ja nimetamise protsessi kaasatud. Üheks võimalikuks mudeliks on nõuandev või isegi siduv hääletus (punkt 39).
9. Üldiselt hinnatakse kohtute esimeeste töö tulemuslikkust samal viisil nagu tavakohtunike puhul, pidades silmas kõiki vajalikke tagatiseid (punkt 41).
10. Kohtunike ametist tagandamise keelu põhimõte peaks olema kohaldatav ka kohtute esimeeste ametiajale, olenemata sellest, kas nad täidavad lisaks õigusemõistmisega

seotud ülesannetele ka haldus- või juhtimisülesandeid (punkt 45). Kohtu esimehe ametist tagandamisel peaks minimaalselt olema kohaldatud neid tagatisi, mis kuuluvad kohaldamisele tavalise kohtuniku ametist tagandamise puhul (punkt 46).

11. Kohtu esimehe ametiaja lõppemine ei tohiks põhimõtteliselt mõjutada tema kohtunikupositsiooni (punkt 48).
12. Kõrgeimate kohtute esimehed on ka oma konkreetsete kohtute esimehed ja seega kehtivad kõik käesolevas arvamuses sõnastatud ülesanded ja põhimõtted üldiselt ka nende suhtes (punkt 49).
13. Kõrgeimate kohtute esimeeste valimise/valiku menetlus peaks olema ette nähtud õigusaktidega ja tuginema teenetele ning see peaks ametlikult välistama igasuguse poliitilise mõju võimaluse (punkt 53).