

Strasbourg, 23. november 2007

Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE)

Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE) arvamus nr 10(2007) Kõrgemast kohtute nõukogust ühiskonna teenistuses (teadmiseks Euroopa Nõukogu Ministrite Komiteele)

Käesoleva arvamuse võttis CCJE vastu oma 8. nõupidamisel
(Strasbourgis 21.–23. novembril 2007).

I. Sissejuhatus

1. 2007. aastal andis Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogule ülesande võtta vastu arvamus Kõrgema kohtute nõukogu või muu samaväärse sõltumatu organi, mis on õigusriigis seadusandja, täitevvõimu ja kohtuvõimu vahelise tasakaalu saavutamise oluline element, struktuuri ja rolli kohta.

2. Euroopa süsteemide mitmekesisus peegeldub riikide tehtud valikutes ja diskussioonides selle üle, missugust nime peaks kandma organ, kellele on usaldatud kohtunike sõltumatuse kaitsmise ülesanne. Käesoleva arvamuse lugemise hõlbustamiseks otsustas CCJE kasutada selle tekstis üldist terminit „kohtute nõukogu“¹.

3. Lähteülesandest tulenevalt vaatles CCJE järgmisi Euroopa kohtunike globaalse tegevuskava punkte²:

- kohtunike sõltumatuse garantiide austamine liikmesriikides põhiseaduse, seaduste ja institutsionaalsel tasandil (vt tegevuskava osa I (a), (b), (c) ja (d));
- seadusandjast ja/või täitevvõimust sõltumatute, kohtuniku karjääri juhtimise eest vastutavate organite loomine või tugevdamine (vt tegevuskava osa I (e)).

4. Käesolevas arvamuses püütakse selgitada välja kohtute nõukogu üldise missiooni, koosseisu ja ülesannetega seonduvad põhielemendid, mis teenivad demokraatia tugevdamise ja kohtunike sõltumatuse kaitsmise eesmärki. Arvamuses ei esitata üksikasjalikku kohtute nõukogu koostamise põhimõtete ega selle ülesannete kirjeldust ega pakuta välja ühte mudelit Euroopa kohtute nõukogude jaoks.

5. Kohtute nõukogude koosseis ja ülesanded võivad riigiti erineda³. Teadvustades erinevusi, ent täheldades samas ka sõltumatu kohtute nõukogu loomise suundumust, pidas CCJE vajalikuks

¹ Seda sõnastust kasutab Euroopa Kohtute Nõukogude Võrgustik (ENCJ).

² Vastu võetud Ministrite Komitee 740. nõupidamisel; dokument CCJE(2001)24.

³ Üksikasjalikult kirjeldatakse liikmesriikide olukorda ekspertide raportites (vt punkt 7) ja küsimustikule saadetud riikide vastustes, mis on kättesaadavad CCJE kodulehel: www.coe.int/CCJE.

- rõhutada võimude lahususe põhimõtte austamise kontekstis kohtunike sõltumatuse kaitse ülesannet täitva spetsiifilise organi tähtsust;
- panna paika juhtnöörid ja standardid liikmesriikide jaoks, kes soovivad oma kohtute nõukogu ellu kutsuda või seda reformida.

6. Käesolevas arvamuses sätestatu käib kohtusüsteemi kõikide osade kohta, eriti neis riikides, kus eksisteerib eraldiseisev haldusõigusemõistmise süsteem kas siis ühtse kohtute nõukogu (kelle pädevus hõlmab tava- ja haldusõigusemõistmist) või eraldiseisvate nõukogude raames⁴.

7. Käesolevat arvamust ette valmistades lahkas CCJE ja võttis vajadusel arvesse eriti järgmisi materjale:

- Euroopa Nõukogu *acqui*, eeskätt Ministrite Komitee soovitus liikmesriikidele R (94)12 kohtunike sõltumatuse, tõhususe ja rolli kohta⁵, Euroopa 1998. aasta Harta Kohtunike Statuudi Kohta ja CCJE arvamused 1, 2, 3, 4, 6 ja 7;
- Raport „Kohtunike ametissenimetamise kohta“, mille Veneetsia Komisjon 2007. aasta märtsis oma 70. plenaaristungil oma panusena CCJE töösse vastu võttis⁶;
- 40 delegatsiooni antud vastused kohtute nõukogu puudutavale küsimustikule, mille CCJE oma 7. plenaarõupidamisel (8.–10. november 2006) vastu võttis;
- CCJE spetsialisti proua VALDES-BOULOUQUE' (Prantsusmaa) raport hetkeolukorrast neis Euroopa Nõukogu liikmesriikides, kus on olemas Kõrgem Kohtute Nõukogu või muu samaväärne organ, ja kohtunik lord THOMASE (Ühendkuningriik) raport hetkeolukorrast riikides, kus selline organ puudub;
- Euroopa Nõukogu ja Euroopa Kohtute Nõukogude Võrgustiku, Itaalia Kõrgema Kohtute Nõukogu ja Itaalia Justiitsministeeriumi koostöös korraldatud kolmandast Euroopa kohtunike konverentsist teemal „Missugune nõukogu?“ (Roomas, 26.–27. märtsil) osavõtjate antud teave.

II. Üldine missioon: kaitsta kohtunike sõltumatust ja õigusriiki

8. Kohtute nõukogu on mõeldud kaitsma nii kohtusüsteemi kui ka kohtunike sõltumatust. Sõltumatute ja erapooletute kohtute olemasolu on õigusriigi struktuurinõue.

9. Globaliseerunud ja vastastikku sõltuvates ühiskondades peaks iga kodanik mõistma, et kohtunike sõltumatus on tõe, vabaduse, inimõiguste austamise ning erapooletu ja välismõjutustest vaba õigusemõistmise garantii. Kohtunike sõltumatus ei ole kohtunikele nende endi huvides antud eelisõigus ega privileeg, see teenib õigusriigi ja igaihe huve,

⁴ Mõnede nõukogude ülesandeks on kaitsta kohtunike sõltumatust, hõlmates ka prokuröre. CCJE otsustas keskenduda kohtute nõukogudele, kelle üldiseks missiooniks on kaitsta kohtunikke. See ei takista käesoleva arvamuse kohtunike puudutava osa kohaldamist ka neile nõukogudele, mis hõlmavad nii kohtunikke kui ka prokuröre. Prokuröridega seonduvaid võimalikke probleeme käesolevas arvamuses ei lahata. Neid võidakse käsitleda tulevikus, kui see koostöös Euroopa Prokuröride Konsultatiivnõukoguga (CCPE) sobivaks osutub.

⁵ Eriti põhimõtteid I 2.c ja VI.3.

⁶ Vt dokument CDL-AD(2007)028.

kes õigusemõistmist taotleb või sellele loodab. Seega on sõltumatus kui kohtunike erapooletuse tingimus kodanikele garantiiks, et neid kohtus võrdselt koheldakse.

10. CCJE on seisukohal, et kohtute nõukogu peaks edendama õigusemõistmise tõhusust ja kvaliteeti, aidates seeläbi kindlustada Euroopa inimõiguste konventsiooni artikli 6 täielikku elluviimist ja üldsuse usaldust kohtusüsteemi vastu. Selles kontekstis on kohtute nõukogu ülesandeks võtta vajalikke meetmeid kohtusüsteemi hindamiseks, kohtu pakutavatest teenustest ülevaate saamiseks ning nõuda, et asjaomased asutused astuksid samme õigusemõistmise edasiarendamiseks.

11. CCJE soovib, et riikides, kus on olemas kirjutatud põhiseadus, asetseksid kohtute nõukogud põhiseaduse tasandil ning ülejäänud riikides põhiseadusega samaväärse aluseaduse või põhiseadusliku seaduse tasandil. Tuleb sätestada selle organi moodustamine, defineerida selle ülesanded ning see, kust selle liikmed peavad pärinema, ning sätestada liikmelisuse ja valiku kriteeriumid⁷.

12. Lisaks kohtunikonna suunamise ja juhtimise ülesannete täitmisele peaks kohtute nõukogu endast kujutama autonoomset kohtuvõimu valitsusasutust, võimaldades kohtunikel oma ülesandeid täita ilma täitevvõimu ja seadusandja kontrollita ja ilma kohtusüsteemist enesest lähtuvate sobimatute surveavaldusteta.

13. Selles kontekstis leiab CCJE, et oleks sobimatu, kui muud võimud piiraksid kohtute nõukogu autonoomset õigust ise oma töömeetodite ja arutlusteemade üle otsustada. Kohtute nõukogu suhted justiitsministeeriumi, riigipea ja parlamendiga tuleb täpselt paika panna. Lisaks eelöeldule, lähtudes sellest, et kohtute nõukogu ei kuulu kohtusüsteemi hierarhiasse ja ei saa seega kohtuasju sisuliselt otsustada, vajavad tema suhted kohtute ja eeskätt kohtunikega väga hoolikat läbimõtlust.

14. Kohtute nõukogul lasub ka kohustus kaitsta kohtunike piiramatut õigust erapooletult, kooskõlas oma südametunnistuse, arusaamisega faktilistest asjaoludest ning kehtivate õigusnormidega lahendada asju ilma poliitilist, ideoloogilist või kultuurilist laadi välise surve või piiranguteta⁸.

III. Liikmed: et sõltumatu ja läbipaistev kohtute nõukogu saaks optimaalselt toimida

III. A. Kohtute nõukogu, mis koosneb peamiselt kohtunikest

15. Kohtute nõukogu koosseis peab olema selline, mis tagab tema sõltumatuse ja võimaldab tal oma ülesandeid tõhusalt täita.

16. Kohtute nõukogu võib koosneda kas ainult kohtunikest või olla segakoosseisuga ja hõlmata kohtunikke ja isikuid, kes ei ole kohtunikud. Mõlemal juhul tuleb hoolt kanda, et

⁷ Selle põhimõtte esitas CCJE oma arvamuses nr 1(2001).

⁸ Vt soovitus R(94)12.

ei jääks muljet, et nõukogu tegeleb oma huvide teenimise, enesekaitse või semutsemisega.

17. CCJE leiab, et kui kohtunike nõukogu koosneb ainult kohtunikest, peaksid need olema teiste kohtunike poolt valitud.

18. CCJE leiab, et segakoosseisu korral (kohtunikud ja muud) peaks igasuguse manipuleerimise või sobimatute surveavalduste vältimiseks olema suurem osa liikmetest kolleegide poolt valitud kohtunikud⁹.

19. CCJE on arvamusel, et niisuguse segakoosseisu eelisteks on, et see väldib muljet, et tegemist on oma huvide teenimise, enesekaitse või semutsemisega, peegeldades samas ühiskonnas eksisteerivaid erinevaid seisukohti, olles seeläbi kohtusüsteemi legitiimsuse üheks lisaallikaks. Ometi, et kaitsta õigusemõistmise väärtusi ja aluspõhimõtteid, ei tohi kohtute nõukogu ka segakoosseisu korral teha mingeid järeleandmisi parlamendis enamust omavate jõudude võimuvõimudele ega täitevvõimu surveavaldustele ning ei tohi olla allutatud erakondade tahtele.

20. CCJE leiab, et kui on tegemist segakoosseisuga, võib mõned kohtute nõukogu ülesanded anda kõigist sellesse kuuluvatest kohtunikest koosneva üldkogu ainupädevusse.

III. B. Liikmete kvalifikatsioon

21. Liikmed, olgu siis kohtunikud või mitte, tuleb valida pädevuse, kogemuse, kohtuelu mõistmise, diskussioonivõime ja iseseisva mõtlemise harjumuse alusel.

22. Liikmed, kes ei ole kohtunikud, võib valida teatud ametialase staažiga silmapaistvate juristide, ülikoolide professorite või tunnustatud staatusega kodanike hulgast. Kohtusüsteemi kaasaegsel tasemel juhtimiseks võib vajalikuks osutada omada liikmeid, kes on kogenud mõnes õigusvälises valdkonnas (nt juhtimine, finantsid, infotehnoloogia, sotsiaalteadused).

23. Kohtute nõukogu tulevane liige ei tohiks olla tegevpoliitik, kuuluda parlamenti, olla tegev täitevvõimu või haldusvõimu asutustes. See tähendab, et riigipea (kui ta on valitsusjuht) ega minister ei tohi kohtute nõukogusse kuuluda. Riigid peaksid selles osas sätestama konkreetsed reeglid.

24. CCJE leiab, et kohtute nõukogu koosseis peaks ühiskonna mitmepalgelisust võimalikult hästi peegeldama.

III. C. Valikumeetodid

III. C. 1. Kohtunikest liikmete valimine

⁹ Siinkohal ei käsitle CCJE võimalust, kus kohtute nõukogu koosneb kohtunikest ja prokuröridest; vt ka eespool joonealune märkus 4.

25. Et tagada kohtunike valiku ja karjääri eest vastutava organi sõltumatus, peaksid olema kehtestatud normid, mis tagavad, et kohtunikest liikmeid valiks kohtunikud.

26. Valiku võib teha valimistega või siis võib teatud piiratud arv liikmeid kuuluda nõukogusse *ex officio* (nt kõrgema kohtu või apellatsioonikohtute esimehed).

27. Mingit spetsiifilist valikumeetodit peale surumata leiab CCJE, et kohtute nõukogusse kuuluvad kohtunikud tuleks valida teiste kohtunike poolt niisuguste meetoditega, mis tagavad kõigi astmete kohtunike võimalikult laia esindatuse¹⁰.

28. Kuigi kohtunike kutseühingu ja kohtute nõukogu roll ja ülesanded on erinevad, teenivad mõlemad eeskätt kohtunike sõltumatuse huve. Mõnikord on kohtunike ühing paremas positsioonis kohtusüsteemi puudutavates aruteludes osalemiseks. Ometi ei ole paljudes riikides enamik kohtunikke kutseühingu liikmed. Mõlema kategooria kohtunike (kohtunike ühingu liikmed ja need, kes ühingusse ei kuulu) osalemine kohtute nõukogu pluralistlikus formeerimises tagaks kohtute parema esindatuse. Seepärast tuleks lubada kohtunike ühingul kohtunikke (või nende nimekirju) valimisteks välja pakkuda, kusjuures sama tuleks võimaldada teha ka kohtunikel, kes ühingusse ei kuulu. Iga riik ise peab kehtestama nimetatud võimalusi kätkeva asjakohase valimissüsteemi.

29. CCJE jagab seisukohta, et vastamaks kodanike ootusele, et kohtute nõukogu peab olema „depolitiseeritud“, ning et oht, et kodanike usaldus kohtusüsteemi vastu saaks kahjustada, oleks viidud miinimumini, peaks valimistel kandideerimine toimuma kooskõlas reeglitega, mille on kehtestanud kohtute nõukogu ise.

30. CCJE-l ei ole midagi selle vastu, kui riigid töötavad välja otsestest valimistest erinevad meetodid, mis tagavad kohtunike võimalikult laiapõhjalise esindatuse kohtute nõukogus. Tuginedes mõnede riikide kogemusele kohtukollegiumide moodustamisel, võib kasutada meetodit, mis garanteerib mitmekülgse ja territoriaalse esindatuse, näiteks heita liikmete vahel liisku lähtudes territoriaalsetest nimekirjadest, millesse on kantud piisava arvu kolleegide poolt esitatud sobivad kandidaadid.

31. CCJE ei toeta süsteeme, milles valikuprotsessi mis tahes faasis osalevad poliitilised võimud, nagu parlament või täitevvõim. Vältida tuleb ka mis tahes kohtusüsteemi hierarhiast tulenevaid mõjutusi selles protsessis. Tuleb välistada liikmeks nimetamine mis tahes kohtusüsteemisese või sellest väljaspool seisva organi poolt.

III. C. 2. Liikmete, kes ei ole kohtunikud, valimine

32. Liikmeid, kes ei ole kohtunikud, ei tohiks nimetada täitevvõim. Kuigi võistlevate huvide tasakaalustamine on iga riigi enda asi, soovib CCJE tungivalt süsteeme, milles liikmeid, kes ei ole kohtunikud, määravad ametisse mittepoliitilised organid. Kui mõnes riigis nimetab muid liikmeid parlament, siis ei tohiks need liikmed ise parlamenti kuuluda, nad tuleks valida kvalifitseeritud häälteenamusega, mis tagab ka

¹⁰ Vt ka Euroopa Harta Kohtunike Statuudi kohta, punkt 1.3.

märkimisväärse opositsiooni toetuse, ning need peaksid olema isikud, kes kohtute nõukogu üldist koosseisu silmas pidades tagaksid ühiskonna mitmekülgse esindatuse.

III. C. 3. Esimehe valimine

33. Oluline on kindlustada, et kohtute nõukogu juhtorgani esimees oleks erapooletu isik, kel ei ole erakondadega lähedasi suhteid. Parlamentaarsetes süsteemides, kus presidendil/riigipeal on üksnes formaalsed volitused, ei ole mingeid vastuväiteid sellele, et riigipea nimetatakse kohtute nõukogu esimeheks; samas peaks teistes süsteemides esimehe valima nõukogu ise ja see isik peaks olema kohtunik.

III. D. Liikmete arv ja mandaadi pikkus

34. CCJE leiab, et kohtute nõukogu koosseis peaks peegeldama kohtunikkonna suurust ja sellest tulenevat ülesannete mahtu. Kuigi iga riik ise otsustab, kas kohtute nõukogu liikmed peaksid olema täis- või osajaga liikmed, rõhutab CCJE, et nõukogu töös täisajaga osalemine tähendab tõhusamat tööd ja paremat sõltumatuse garantiid. Samas on tarvis tagada, et kui vähegi võimalik, ei oleks nõukogu töös osalevad kohtunikud oma kohtunikutööst liiga kaua eemal ja et neil säiliks kontakt kohtutööga. Volitused, mis näevad ette osalemise ainult kohtute nõukogu töös, peaksid olema arvult ja kestuselt piiratud¹¹.

35. Kohtute nõukogu tegevuse järjepidevuse tagamiseks soovib CCJE, et kõiki nõukogu liikmeid ei vahetataks välja ühel ja samal ajal.

III. E. Liikmete staatus

36. Kohtute nõukogu liikmetele (kohtunikele ja neile, kes ei ole kohtunikud) tuleks anda sõltumatuse ja erapooletuse garantiid. Kohtute nõukogu liikme tasu peaks olema vastavuses tema positsiooni ja töökoormusega nõukogus.

IV. Kohtute nõukogu ressursid (rahastamise, personali ja ekspertide abi tagamiseks) ja legitiimsed otsused

IV. A. Eelarve ja personal

37. CCJE rõhutab, et on oluline kindlustada kohtute nõukogu niisugune rahastamine, mis võimaldaks tal nõuetekohaselt toimida. Nõukogul peaksid olema sõltumatuks ja autonoomseks tegevuseks vajalikud vahendid, aga ka volitused ja võimalused oma eelarve üle läbi rääkida ja seda ise efektiivselt korraldada.

38. Kohtute nõukogul peaksid olema oma tööruumid, sekretariaat, arvutipark ja vabadus ise oma tööd korraldada ilma kohustuseta mis tahes poliitilisele või muule organile oma tegevusest aru anda. Tal peaksid olema vabad käed korraldada oma koosolekuid ja panna paika nende päevakord, samuti õigus oma ülesannete täitmiseks kohtutega vahetult

¹¹ Seoses kohtunike osalemisega koolitusüritustel vt CCJE arvamus nr 4(2003), punkt 21.

suhelda. Kohtute nõukogul peaks olema tema vajadustele vastav personal ning igal liikmel peaks olema talle pandud ülesannetest lähtuvalt vajalikul arvul töötajaid.

IV. B. Kohtute nõukogu otsused

39. Kohtute nõukogu otsustes, mis puudutavad kohtusüsteemi juhtimist ja haldamist, aga ka otsustes, mis puudutavad kohtunike ametissenimetamist, kohtute vahel liikumist, edutamist, distsipliiniküsimusi ja ametist vabastamist (kui nõukogul vastavad volitused on), tuleb selgitada otsuse tegemise aluseid, need otsused peavad olema siduvad ja nende üle peab saama teostada kohtulikku järelevalvet. Kohtute nõukogu sõltumatus ei tähenda ju, et ta asuks väljaspool seadust ja kohtulikku kontrolli.

IV. C. Ekspertide abi

40. Kohtute nõukogu võib konkreetsetes küsimustes paluda muude alade spetsialistide abi. Loomulikult ei ole need eksperdid nõukogu liikmed ja ei saa osaleda otsuste tegemise protsessis.

V. Laiad volitused kohtusüsteemi sõltumatuse ja tõhusa toimimise tagamiseks

41. Vastastikku seotud pädevuste vallas peaks kohtute nõukogul olema kandev roll, et paremini kaitsta ja edendada kohtute sõltumatust ja toimimise tõhusust.

42. CCJE soovitab, et kohtute nõukogu kas üksi või koostöös muude organitega kindlustaks järgmiste ülesannete sõltumatu täitmise:

- kohtunike valik ja ametissenimetamine (vt punkt V. A.);
- kohtunike edutamine (vt punkt V. A.);
- kohtunike atesteerimine (vt punkt B. B.);
- distsiplinaar- ja eetikaküsimused (vt punkt V. C.);
- kohtunike koolitus (vt punkt V. D.);
- eraldiseisva eelarve kontroll ja haldamine (vt punkt V. E.);
- kohtute haldamine ja juhtimine (vt punkt V. F.);
- kohtunike kuvandi kaitsmine (vt punkt V. G.);
- arvamuste andmine teistele riigivõimuharudele (vt punkt V. H.);
- koostöö teiste asjakohaste organitega riigi, Euroopa ja rahvusvahelisel tasandil (vt punkt V. I.);
- vastutus üldsuse ees: läbipaistvus, vastutus, aruandlus (vt punkt VI.).

43. Tuleb teadvustada ja võtta arvesse tõsiasja, et võib esineda konflikte kohtute nõukogu erinevate ülesannete vahel, näiteks kohtunike ametissenimetamise ja koolitamise või koolitamise ja distsiplinaarküsimuste vahel, aga ka koolituse ja atesteerimise vahel. Üks võimalus selliseid konflikte vältida on erinevad ülesanded kohtute nõukogu erinevate üksuste vahel eraldada¹².

¹² Vt ka CCJE arvamus nr 4(2003).

44. CCJE rõhutab, et kohtute nõukogu erinevad ülesanded seonduvad ühtlasi tema põhiseadusliku rolliga ning et seetõttu tuleks need ülesanded sätestada põhiseaduses, alusseaduses või konstitutsioonilises dokumendis. Nõukogu ülesannete täitmise tagamiseks parimal viisil tuleks võimalike väliste ja sisemiste surveavalduste (nt seadusandja/täitevvõimu surveavaldused) probleemid välistada ülesannete liikide ja nende täitmise viiside täpse defineerimisega.

45. Samuti peaks kohtute nõukogu koosseisu ja nõukogu pädevuste vahel olema tihe seos. Nimelt peaks kohtute nõukogu koosseis tulenema talle pandud ülesannetest. Näiteks võib kohtute nõukogu mõnede ülesannete täitmiseks olla tarvis õigusala töötajaid, õigusteadlasi või koguni kodanikuühiskonna esindajaid.

46. Kohtute nõukogude hulgas võib eristada nõukogusid, kes täidavad traditsioonilisi ülesandeid (nt nn Lõuna-Euroopa mudel, kus nõukogul on pädevus kohtunikke ametisse nimetada ja atesteerida), ja nõukogusid, kes täidavad uusi ülesandeid (nt nn Põhja-Euroopa mudel, milles nõukogul on juhtimise ja eelarvepädevused). CCJE julgustab nõukogule mõlemaid – nii traditsioonilisi kui ka uusi – ülesandeid panema.

47. Lisaks võivad kohtute nõukogul olla pädevused, mis seonduvad muude sarnaste organitega, nagu prokuröride nõukoguga või mõnedes riikides eraldiseisva halduskohtute nõukoguga. Üks kohtute nõukogu vastutusalasid on ka nende erinevate organitega suhete arendamine ja Euroopa ning rahvusvahelisel tasandil kontaktide ja koostöö laiendamine.

V. A. Kohtunike valik, ametissenimetamine ja edutamine

48. Kohtusüsteemi sõltumatuse hoidmise seisukohast on oluline, et kohtunike ametissenimetamine ja edutamine toimuksid sõltumatult ning et seda ei teeks seadusandja ega täitevvõim, vaid eelistatavalt kohtute nõukogu¹³.

49. Ametissenimetamise või edutamise toimumine riigipea ametliku aktiga on küll laialdaselt aktsepteeritud, ent arvestades kohtunike tähtsust ühiskonnas ja selleks, et rõhutada kohtunikuülesannete fundamentaalse tähtsusega olemust, peab kohtute nõukogu ettepanek olema riigipeale siduv. Ei ole aktsepteeritav, et eelnevalt täitevvõimu poolt ettevalmistatud ametissenimetamise ettepaneku osas kohtute nõukoguga üksnes konsulteeritakse, sest ainuüksi tõsiasi, et ettepanek tuleb poliitiliselt võimult, võib pakutud kandidaadi isikuomadustele vaatamata kohtuniku sõltumatuse kuvandit negatiivselt mõjutada.

50. Selline ametissenimetamise ja edutamise süsteem on küll olulise tähtsusega, ent üksnes sellest ei piisa. Kandidaatide väljavalimine peab olema täiesti läbipaistev, nii et kohtunikud ise ja ühiskond saaksid kindlaks teha, kas ametissenimetamine toimub üksnes kandidaadi objektiiivsete omaduste, tema kvalifikatsiooni, võimete, usaldusväärsuse, sõltumatuse, erapooletuse ja tõhusa töö alusel. Seetõttu on väga tähtis, et kooskõlas mõnedes riikides juba rakendatava praktikaga teeks kohtute nõukogu ametissenimetamise ja väljavalimise kriteeriumid üldsusele kättesaadavaks. Kohtute nõukogu peab kohtute

¹³ Vt ka CCJE arvamus nr 1(2001).

haldamise ja eeskätt kohtunike koolitusega seonduvaid rolle täites kindlustama, et objektiivsetel omadustel rajaneva ametissenimetamise ja edutamise menetlused oleksid avatud suurele hulgale erinevatele kandidaatidele, kes võimalikult laias ulatuses peegeldavad tervet ühiskonda.

51. Lisaks, kui tegemist on kõige kõrgemate ametikohtadega, nagu kohtute esimehed, peab kohtute nõukogu ametlikult levitama teavet konkreetse ametikoha erinõudmiste ja sellele kandideerivatelt isikutelt nõutud omaduste kohta, et seeläbi tagada ametissenimetava asutuse tegevuse läbipaistvus ja vastustus tehtud valiku eest. Nimetatud valik peaks lähtuma üksnes kandidaadi objektiivsetest omadustest, mitte sellistest subjektiivsetest põhjustest nagu isiklikud, poliitilised või kohtunike ühingu/ametiühingu huvid.

V. B. Kohtunike ametialane atesteerimine

52. Kohtunike ametitegevuse hindamisega seonduvad kahesugused probleemid: esmalt kohtusüsteemi kvaliteedi hindamine ja teiseks kohtunike kutsealaste võimete hindamine.

53. Kohtusüsteemi kvaliteedi hindamise küsimust käsitleti CCJE arvamuses nr 6¹⁴. Käesoleva arvamuse seisukohast on äärmiselt oluline, et kohtute nõukogul oleks igas liikmesriigis otsustav roll ühelt poolt kohtunikuteenistuse kriteeriumide ja kvaliteedi kindlaksmääramisel ning teiselt poolt erinevate kohtute antud kvalitatiivsete andmete rakendamisel ja seirel.

54. Õigusemõistmise kvaliteeti saab loomulikult mõõta selliste objektiivsete kriteeriumidega nagu õiguskaitse kättesaadavuse tingimused ja kuidas inimesi kohtus vastu võetakse, missuguse kergusega olemasolevaid menetlusi rakendatakse ja millistes ajalistes raamides kohtuasju lahendatakse ja otsuseid täidetakse. Ometi hõlmab see ka märksa subjektiivsemat hinnangut tehtud otsuste väärtusele ja sellele, kuidas üldsus neid otsuseid vastu võtab. Arvesse tuleks võtta ka sellist poliitilisema laadiga teavet nagu kohtusüsteemile tehtud riigieelarveliste eraldiste osakaal ning missugusena tajuvad kohtute iseseisvust teised võimuharud. Kõik nimetatud kaalutlused õigustavad kohtute nõukogude aktiivset osalemist õigusemõistmise kvaliteedi hindamises ja kohtunike töö tõhusust tagavate meetmete rakendamises.

55. Riikides, kus see on asjakohane, sõltub kohtunike atesteerimine sellest, kas kohtunik võetakse karjääri algul tööle teiste kandidaatide hulgast, kellel eelnev professionaalne kogemus puudub, või valitakse ta pärast aastatepikkust õigusosalal töötamist välja kogenud ja vääriliste kandidaatide hulgast. Esimesena nimetatud juhul tuleb kandidaadi kutseoskusi hinnata selleks, et välja selgitada tema senini avaldumata võimed, kuid kohtuniku rolli olemust ning õiguspraktika pidevat arengut ja selleks vajalikku kompetentsi silmas pidades on niisugune hindamine selles plaanis kasulik ka viimasena nimetatud juhtumil.

¹⁴ CCJE arvamus nr 6(2004) näitab, et seda küsimust ei tohi segamini ajada kohtuniku ametialaste võimete hindamisega ning vältimaks samastamist tavalise avaliku teenistusega, tuleb arvesse võtta kohtunikutöö spetsiifikat.

56. Oluline on märkida, et hindamine ei peaks seisnema mitte ainult õiguslaste teadmiste ja kohtuniku üldiste kutsealaste oskuste eksamineerimises, vaid ka märksa isiklikuma informatsiooni, nagu isikuomadused ja suhtlemisoskus, uurimises. Kohtunikuülesannete täitmine eeldab häid erialaseid teadmisi ja isikuomadusi ning seetõttu oleks soovitatav Euroopa tasandil nendes täpsemalt kokku leppida. Selles plaanis peaksid kohtute nõukogud üldiste hindamiskriteeriumide väljatöötamisel põhirolli mängima. Samas ei tohi kohtute nõukogu asetada end kohtu asemele, kellele kohtunike individuaalne atesteerimine ülesandeks on tehtud.

V. C. Kohtunikeetika ja distsipliin

V. C. 1. Eetika

57. Oma arvamuses nr 3(2002) eetika ja distsipliini küsimusi vaagides rõhutas CCJE vajadust neid kahte teineteisest selgelt eristada.

58. Distsipliini ja kutseeetika eristamine tingib vajaduse anda kohtunikele kutseeetika printsiipide loend, mis oleks kohtunike väljaõppes ja nende igapäevatoos vajalik tööriist. Distsiplinaarorgani jagatav teave distsipliiniküsimusi puudutavate asjade kohta on kohtunike teavitamises suur samm edasi; see võimaldab kohtunikel oma tegevuspraktika üle diskuteerida, annab niisugusteks diskussioonideks mõtteainet. Kuid üksnes sellest ei piisa, sest distsiplinaarotsused ei kata kutseeetika norme kogu ulatuses ega anna häid käitumisjuhiseid, mida kohtunikud vajavad.

59. Kutseeetika põhimõtete kataloogi tuleks sünteesida hea käitumise juhised koos näidete ja kommentaaridega; see ei peaks endast kujutama seadustikku, mille jäikust ja ainult välist ammendavust on kritiseeritud. Sellised hea käitumispraktika juhised tuleks välja töötada kohtunikel endil, sest põhimõtete pealesurumine kolmandate isikute, eriti teiste võimuharude poolt, oleks täiesti sobimatu.

60. Arvestades, et CCJE eristab kutseeetikat ja distsipliini, peaks sellise põhimõtete kogu välja töötama mingi muu organ, mitte kohtunike distsipliiniküsimusi lahendav kogu. Kohtunike kutseeetika küsimustega tegeleva organi kindlaksmääramiseks on mitmeid lahendusi:

- (i) anda see ülesanne kohtute nõukogule, kui nõukogul ei ole kohtunike distsipliiniga seotud ülesandeid või kui distsipliiniküsimuste jaoks on nõukogu sees eraldi koosseisuga eraldiseisev üksus (vt allpool punkt 64);
- (ii) või luua lisaks kohtute nõukogule eetikakomitee, kelle ainsaks ülesandeks oleks kutseeetika normide väljatöötamine ja nendest kinnipidamise jälgimine. Viimase valikuga seoses võivad probleemid tekkida seoses komitee liikmete valikukriteeriumidega ja seetõttu, et valitseb konflikti või eriarvamuste oht komitee ja kohtute nõukogu vahel.

- Organ, kellele usaldatakse eetikaküsimused, peaks vastavalt CCJE arvamusele nr 3 andma ka kohtunikele nõu eetikaküsimustes, millega neil oma karjääri jooksul tõenäoliselt kokku puutuda tuleb.

61. Lisaks leiab CCJE, et välistamaks võimalikke oma huvide teenimise või enesekaitse süüdistusi, on õigustatud kohtuväliste isikute (advokaadid, ühiskonna esindajad, teised valitsusasutused) kaasamine eetikapõhimõtete väljatöötamise, tagades seejuures, et kohtunikelt ei võetaks õigust ise oma kutseeetika küsimusi otsustada.

V. C. 2. Distsipliin

62. Kohtuniku vastutuse küsimust lahkas CCJE arvamuses nr 3(2002). Mõnede riikide viimase aja kogemused näitavad, et kohtunikud vajavad kaitset kiusatuse vastu laiendada nende vastutust puhtalt jurisdiktsiooniga seotud küsimustes. Kohtute nõukogu ülesanne on näidata, et kohtunik ei saa kanda samasugust vastutust kui muude kutsealade esindajad, et kohtunik täidab avalikke ülesandeid ja ei saa keelduda vaidlusi lahendamast. Pealegi, kui kohtuniku ähvardavad tema tehtud otsuste eest õiguslikud ja distsiplinaarsanktsioonid, pole võimalik säilitada ei kohtute sõltumatust ega demokraatlikku võimude tasakaalu. Seepärast peaks kohtute nõukogu ühemõtteliselt hukka mõistma poliitilised projektid, millega püütakse kohtuniku otsustusvabadust piirata. See ei vähenda kohtuniku kohustust seadusi järgida.

63. Kohtuniku suhtes, kes kohtuasjad laiskusest unarusse jätab või kes neid lahendades ilmselget ebakompetentsust üles näitab, tuleb rakendada distsiplinaarsanktsioone. Isegi sellistel juhtumitel, millele viidatakse ka CCJE arvamuses nr 3(2002), on oluline, et kohtunikele oleks distsiplinaarmenetluses tagatud kaitse, mis kindlustab kohtuniku sõltumatuse põhimõtte austamise, ning et menetluse viiks läbi organ, kes on vaba poliitilistest mõjutustest, ja et menetlus tugineks selgelt defineeritud distsiplinaarsüütegudel; riigipea, justiitsminister ega ükski muu poliitiliste võimude esindaja ei tohi distsiplinaarorganisse kuuluda.

64. Kohtute nõukogule on pandud eetikaga seotud ülesanded, lisaks tohib ta lahendada kohtuteenuse kasutajate kaebusi. Huvide konfliktide vältimiseks on eelistatud, et distsiplinaarkohtu puudumisel esimeses astmes lahendaks distsiplinaarasju distsiplinaarkomisjon, mille koosseisust olulise osa¹⁵ moodustavad kolleegide poolt valitud kohtunikud, kes ei kuulu kohtute nõukogusse, ning et oleks tagatud võimalus kõrgema astme kohtusse edasi kaevata.

V. D. Kohtunike koolitus¹⁶

¹⁵ Vt CCJE arvamuse nr 3(2003) punkt 71.

¹⁶ Koolituse tähtsust kohtunike kutsealase pädevuse säilitamisel ja edasiarendamisel rõhutatakse mitmetes ÜRO ja Euroopa Nõukogu dokumentides. Vaata CCJE arvamuse nr 4(2003) ja Lissaboni Võrgustiku raport kohtunike koolitusasutuste panusest CCJE 11. oktoobri 2006 arvamuse nr 4(2003) konkreetsesse rakendamisse.

65. Kohtunike koolituse korraldamine ja selle üle järelevalve teostamine tuleks kõigis riikides teha mitte justiitsministeeriumi ega ühegi teise seadusandja või täitevvõimu ees aruandekohustusliku asutuse, vaid kohtunike endi või eelistatavalt kohtute nõukogu ülesandeks; selles plaanis võivad ka kohtunike ühingud väärtuslikku rolli etendada. Lisaks tuleks koolitusprogrammide väljatöötamine ja elluviimine usaldada autonoomsele eriasutusele (nt koolitusakadeemia), kes alluks kohtunikele või eelistatavalt kohtute nõukogule; kellel on oma eelarve, ja kes tegutseb kohtunikega nõu pidades. Kohtute nõukogu ja koolitusakadeemia vahel, kui viimane on olemas, peaks valitsema selge ülesannete jaotus.

66. CCJE on seisukohal, et kui kohtute nõukogul on koolituse ja ametissenimetamise või edutamise pädevus, peavad vastavaid ülesandeid täitvad nõukogu allüksused olema üksteisest selgelt eraldatud ja tuleb vältida seotust nii justiitsministeeriumiga (koolitajate määramine, eelarveeraldised) kui ka haridusministeeriumiga (akrediteerimine, diplomite tunnustamine jne).

67. Kohtute nõukogu peaks tegema koolitusasutusega kohtunike kutsealusõppe ja täiendõppe alast koostööd, et kindlustada koolituse efektiivsus ja kõrge kvaliteet ja tagada, et kohtunikud valitakse välja objektiivsete ja mõõdetavate kriteeriumide alusel, lähtudes tegelikest oskustest ja nõuetekohasest väljaõppest.

V. D. 1. Kutsealusõpe

68. Selleks, et kohtunikukandidaadid saaksid kvaliteetse väljaõppe, soovib CCJE kohtute nõukogul kas vahetult osaleda või koolitusasutusega koostööd teha kutsealusõppe programmi loomises ja edasiarendamises, nii et kohtunikukandidaadid selle programmi läbi mitte ainult ei kasvataks ja süvendaks oma teadmisi siseriiklikust ja rahvusvahelisest materiaal- ja menetlusõigusest ja praktikast, vaid et nad arendaksid ka lisaoskusi, nt võõrkeelteoskust, teadmisi eetikast, alternatiivsest vaidluste lahendamisest, et ühiskonda teeniks kohtunikud, kes oskavad seadusi õigesti kohaldada, on kriitilise ja iseseisva mõtlemisega, tundliku sotsiaalse närviga ja avatud.

69. Lisaks peaks kohtute nõukogu korraldama kutsealusõppe hindamist, see tähendab, et ametissenimetamise järel jälgitakse kohtuniku kutsealast arengut ja igapäevatöö edusamme, et anda hinnang kutsealusõppe efektiivsusele ja teha ettepanekuid kutsealusõppe täiustamiseks.

V. D. 2. Täiendõpe

70. Kohtute nõukogu peaks innustama kohtunikke osalema kõigil koolitusüritustel, kuna see kujutab endast kohtunikuameti olulist osa. Kohtuniku seaduslik ja moraalne kohustus ja õigus on hoolitseda oma kutsealase arengu eest, osaledes täiendõppes, mida tuleb vaadelda kui elukestvat õppeprotsessi. Oma kohtunikuülesandeid täites peavad kohtunikud olema kursis eeskätt muudatustega siseriiklikus ja rahvusvahelises õiguses ja praktikas¹⁷, suundumustega ühiskonnas ja vaidluste lahendamise alternatiivsete

¹⁷ Vt CCJE arvamus nr 9(2006).

meetoditega. CCJE soovib kohtute nõukogul edutamise küsimusi otsustades võtta arvesse kohtunike osalemist täiendõppes.

71. Raportites ja statistikas, mida kohtute nõukogu iga-aastaselt kohtunike ja kohtute töö hindamiseks koostab, tuleb ära näidata andmed oluliste probleemide kohta, millele kohtunike koolituses tuleks tähelepanu pöörata¹⁸, näiteks kohtuasjade juhtimine, ajahaldus, eelarve koostamine, töövõtete edasiarendamine, oskus üldsusega suhelda, suhtlemisvõtted, õigusalsed uuringud jne.

72. Üldisemalt väljendudes tuleks iga-aastaste koolituskavade teemadevaliku protsessis kohtute nõukoguga ulatuslikult konsulteerida; kohtute nõukogu peaks jälgima, kuidas neid programme ellu viiakse, ja andma hinnangu, kuidas need kohtunike töö kvaliteeti mõjutavad.

V. E. Kohtusüsteemi eelarve

73. Kuigi kohtuid rahastatakse riigieelarvest, ei tohiks rahastamine sõltuda poliitilistest tõmbetuuldest. Kohtutele riigieelarvest vahendite eraldamise otsused tuleb teha kohtute sõltumatuse kõige rangema austamise vaimus. Kohtute eelarve vastuvõtmisele parlamendis peab eelnema protseduur, mis tagab kohtute arvamusega arvestamise¹⁹. Kui kohtute nõukogu ei mängi kohtute juhtimises ja haldamises mingit rolli, peaks tal olema vähemalt võimalus anda arvamusi selle kohta, missugune on kohtusüsteemi toimimiseks vajalik vähim võimalik eelarve, ning anda selle summa õigustamiseks selgitusi kohtusüsteemi vajaduste kohta.

74. CCJE leiab, et kohtud saavad olla tõeliselt sõltumatud ainult siis, kui neil on eraldi eelarve ja kui neid haldab täitevvõimust ja seadusandjast sõltumatu asutus, olgu siis kohtute nõukogu või mõni muu sõltumatu organ.

75. Kuigi mõned riigid väidavad, et justiitsministeerium on teiste võimudega, eeskätt rahandusministeeriumiga kohtute eelarve üle läbirääkimiste pidamiseks kõige paremas positsioonis, on CCJE arvamusel, et neis riikides, kus seda veel ei praktiseerita, tuleks tõsiselt kaaluda kohtute nõukogule laialdase finantspädevuse andmist. Tuleb rõhutada, et kohtute nõukogu laiendatud finantsvolitused tähendavad aruandekohustust mitte ainult täitevvõimu ja seadusandja, vaid ka kohtute ja üldsuse ees.

V. F. Kohtute haldamine ja juhtimine

76. Kohtutele eelarvete eraldamise tingimuste kindlaksmääramine ja küsimus, kes peaks kohtute töö efektiivsust uurima ja sellest aru andma, on hellad teemad. CCJE leiab, et kohtute nõukogul peaks olema sellealane pädevus.

¹⁸ Eriti menetluse pikkuse probleem teatud liiki vaidluste korral; kõige sagedasemad inimõiguste rikkumised; asjade kuhjumine; kohtuvead, mille tõttu otsuseid kõige sagedamini tühistatakse või muudetakse; seadusemuudatused; õiguslüngad, mis tingivad õiguse erinevaid tõlgendusi; vajadus kohtupraktikat ühtlustada; distsiplinaarmenetlused ja nende tulemused.

¹⁹ Vt ka CCJE arvamus nr 2(2001).

77. Kohtute nõukogu ei tohiks omada pädevust juhtida individuaalsete kohtunike tööd.

78. CCJE arvates saab kohtute nõukogu anda õigusemõistmise kvaliteedi tõstmisele positiivse panuse. Vastava poliitika väljakujundamise kõrval on tarvis, et kohtutele tagataks nende kohustuste täitmiseks piisavad rahalised vahendid. Mõnedes riikides rakendatakse õigusemõistmise kvaliteedi arvestuse ja mõõtmise süsteeme; oluline on nende kogemustega tutvuda. Selleks, et oleks võimalik konkreetsele poliitikale hinnangut anda, on oluline, et kohtute nõukogu saaks kohtutelt asjakohast informatsiooni ja statistilisi andmeid.

79. Kohtute nõukogu peaks teostama kontrolli järelevalveteenistuse korraldamise üle, tagamaks, et järelevalve oleks kooskõlas kohtute sõltumatusega. See on eriti tähtis seal, kus järelevalveteenistus kuulub täitevvõimu alla.

V. G. Õigusemõistmise maine kaitsmine

80. Oma arvamuses nr 7(2005) soovitas CCJE Euroopa kohtunike ja riikide üldisel toetusel käivitada programmid, mis pakuvad üldsusele enam kui üldist teavet õigusemõistmise kohta ja aitavad kohtuniku rollist ühiskonnas õigesti aru saada. CCJE avaldas siis arvamust, et kohtud ise on just õiged asutused organiseerima programme, millega suurendada ühiskonna arusaamist õigussüsteemist ja usaldust selle vastu. Erinevate kohalike algatuste koordineerimise ja üleriigiliste „tutvustusprogrammide“ läbiviimise roll tuleks paralleelselt usaldada kohtute nõukogule, kellel on professionaalide abiga võimalik pakkuda mitmekülgsemat teavet.

81. Arvamuses nr 7(2005) rõhutas CCJE ka sõltumatu organi – mis võiks väga hästi olla kohtute nõukogu või mõni selle komitee, millesse vajadusel võiksid kuuluda meediaprofessionaalid – rolli probleemide lahendamisel, mis tekivad kohtuasjade meediakajastuste pinnalt või kui ajakirjanikel tekib oma töö tegemisel raskusi.

82. Ja lõpuks leidis CCJE juba viidatud arvamuses, uurides kohtunike või kohtute kritiseerimist või ründamist ajakirjanduse poolt või poliitika- või ühiskonnategelaste poolt meedia vahendusel, et kuigi asjaomane kohtunik või kohus peaks hoiduma sama kanali kaudu reageerimast, peaks kohtute nõukogul või muul kohtunike organisatsioonil olema võimalus ja valmisolek taoliste väljakutsetele ja rünnakutele kiirelt ja tõhusalt vastata, kui see vajalikuks osutub.

83. Kohtute nõukogul peaksid olema volitused mitte üksnes oma seisukohti avalikustada, vaid ka astuda vajalikke samme, et kohtu institutsiooni ja/või selle liikmete mainet üldsuse, poliitiliste võimude ja vajadusel ka kohtute silmis kaitsta.

84. Ka võib kohtute nõukogu osutada sobivaks organiks, kes mängib laiahaardelisemat rolli õigusemõistmise kuvandi parandamisel ja kaitsel, sest selle ülesande täitmiseks on tarvis tasakaalustada ühelt poolt üksikisikute, ühiskonna- ja poliitikategelaste ning

meedia vabadus ja teiselt poolt üldsuse huvi, et õigusemõistmise süsteem oleks sõltumatu ja toimiks tõhusalt.

85. Selles plaanis võiks kohtute nõukogu lahendada ka kohtuteenuse kasutajate kaebusi (vt ka eespool punkt 64).

86. CCJE soovib, et kohtute nõukogu võiks nimetatud ülesandeid täita vajalike professionaalide abi kasutades, kuna nõukogu koosseis ei pea piirduma ainult juristidega, vaid sellesse võib kaasata ajakirjanikke, sotsiaalteadlasi, statistikuid jne.

V. H. Võimalus anda arvamusi teistele riigivõimuasutustele

87. Kõigi eelnõude kohta, mis seonduvad kohtuniku staatusega, õigusemõistmisega, menetlusõigusega, ja üldisemas plaanis kõigi eelnõude kohta, mis tõenäoliselt võivad mõjutada kohtunikke, nt kohtusüsteemi sõltumatust, või mis võivad vähendada õiguskaitse kättesaadavust kodanikele (sealhulgas kohtunikele endile), tuleks enne nende menetlemist parlamendis küsida kohtute nõukogu arvamust. Seda nõuandvat funktsiooni peaksid tunnustama kõik riigid ja Euroopa Nõukogu peaks seda oma soovitusel kinnitama.

V. I. Koostöö teiste siseriiklike, Euroopa ja rahvusvaheliste organitega

88. CCJE täheldab, et mõnedes riikides on kohtute nõukogu ülesanded mitme asutuse vahel ära jagatud. Sellest tulenevaid siseriiklikke erinevusi komplitseerib veelgi tõsiasi, et mõnedes valdkondades (nt koolitus) on pädevus ühel asutusel, samal ajal kui muudes valdkondades on pädevused jagatud. Praegusel etapil ei ole CCJE ülesandeks võtta kindel seisukoht, missugune oleks eraldiseisvate organite vaheliste suhete optimaalne skeem. Olles teadlik, kui olulised on siseriiklikud õigustraditsioonid niisuguste asutuste väljakujundamisel, peab CCJE siiski vajalikuks soovitada koostöövõrgustike loomist kohtute nõukogude juhtimisel, nii et kui kohtute nõukogu ülesandeid täidab mitu asutust, oleks tagatud nende ülesannete ladus täitmine. Selline asjakorraldus soodustab tõenäoliselt ka institutsionaalset arengut, viies asutuste järk-järgulisele ühendamisele (nt koolituse valdkonnas). See puudutab ka koostööd halduskohtute nõukogude vahel. Asjakohaseks võib osutada ka koostöö prokuröride nõukogude vahel, kui need eraldiseisvatena eksisteerivad.

89. CCJE rõhutab ka kohtute nõukogude koostöö olulisust Euroopa ja rahvusvahelisel tasandil kõigis valdkondades, milles need nõukogud siseriiklikul tasandil tegutsevad.

90. CCJE kinnitab, et Euroopa Kohtute Nõukogude Võrgustiku (millel on peamine koordineeriv roll kohtute nõukogude vahel) töö ning Lissaboni Võrgustiku ja Euroopa Kohtunike Koolituse Võrgustiku (mis on pädevad kohtunike koolituse vallas) tegevus vääriks tunnustust ja toetust. Nimetatud võrgustikega on CCJE teinud viljakat koostööd.

VI. Kohtute nõukogu kohtusüsteemi aruandekohustuse ja läbipaistvuse teenistuses

91. Arvestades, et kohtute nõukogu võib kohtusüsteemi haldamisesse suures osas kaasahaaratud olla, tuleb tagada nõukogu tegevuse läbipaistvus. Läbipaistvus on oluline tegur, mis mõjutab kodanike usaldust kohtusüsteemi toimimise vastu ja kujutab endast garantiid, mis kaitseb poliitiliste mõjutuste eest ja selle eest, et kohtunikud võiksid nõukogus näha organit, kes tegeleb oma huvide teenimise, enesekaitse või semutsemisega.

92. Kõik kohtute nõukogu otsused, mis puudutavad kohtunike ametissenimetamist, edutamist, atesteerimist, distsipliini, ja kõik muud kohtunike karjääri puudutavad otsused (vt ka eespool punkt 39) peavad olema põhistatud.

93. Nagu juba öeldud, tagatakse kohtunike ametissenimetamise ja edutamise läbipaistvus ametissenimetamise kriteeriumide avaldamise ja ametinõuete kirjelduste levitamisega. Iga huvitatud isik peab saama tutvuda tehtud valikutega ja kontrollida, kas kohtute nõukogu järgis ametissenimetamisel ja edutamisel reegleid ja objektiivseid kriteeriume.

94. Kui kohtute nõukogul on eelarve koostamise pädevus, on loogiline, et ta oleks kõnealuste rahaliste vahendite kasutamise osas eelarve vastu võtnud parlamendi ees aruandekohustuslik. Kohtusüsteemile eraldatud eelarve kontrolli peaks teostama riigi raha kasutamise üle järelevalvet teostav Riigikontroll, kui selline on olemas.

95. Kui kohtute nõukogul on pädevus distsiplinaarküsimustes, tuleb kohtunikkude, kelle suhtes distsiplinaar menetlus läbi viidi, teavitada tema suhtes tehtud otsuse alustest, et kohtunik saaks hinnata otsuse edasikaebamise võimalust (vt eespool punkt 39). Lisaks võiks kohtute nõukogu kaaluda ametlike ja lõplike otsuste publitseerimist eesmärgiga teavitada nii kohtunikke kui ka laiemat üldust sellest, kuidas menetlused läbi viidi, ja näidata, et kohtunikud ei püüa oma liikmete taunimisväärt tegusid kinni mätsida.

96. Kohtute nõukogu võiks perioodiliselt avaldada oma tegevusaruandeid, et seeläbi ühelt poolt kirjeldada, millega kohtute nõukogu tegelenud on ja missuguseid raskusi on ette tulnud, ja teiselt poolt pakkuda välja meetmeid kohtusüsteemi üldistes huvides toimimise edasiarendamiseks. Aruande avaldamisel võiks korraldada pressikonverentse ajakirjanikele, kohtunike ja kohtuasutuste esindajate kohtumisi, et selle läbi suurendada infolevikut ja kohtuasutuste vahelist suhtlemist.

SOOVITUSTE JA JÄRELDUSTE KOKKUVÕTE

Oma arvamuses nr 10(2007) „Kohtute nõukogu ühiskonna teenistuses“ soovitab CCJE järgmist.

A. Üldist

a) oluline on luua eriorgan, nagu kohtute nõukogu, kelle ülesandeks on kaitsta kohtunike sõltumatust, mis on õigusriigi oluline element, ja seeläbi austada võimude lahususe põhimõtet;

b) kohtute nõukogu peab kaitsma nii kohtusüsteemi kui ka üksikkohtunike sõltumatust ja kindlustama samal ajal õigusemõistmise tõhususe ja kvaliteedi, nagu seda defineeritakse EIÕK artiklis 6, et suurendada üldsuse usaldust kohtusüsteemi vastu;

c) kohtute nõukogu tuleks kaitsta tema autonoomia piiramise eest seadusandja või täitevvõimu poolt sellega, et nõukogule viidatakse põhiseaduse või sellega samaväärse õigusakti tekstis.

B. Kohtute nõukogu koosseisust

a) et vältida seda, et nõukogus võidakse näha organit, kes tegeleb oma huvide teenimise, enesekaitse või semutsemisega, ning et peegeldada ühiskonnas olemasolevaid erinevaid seisukohti, peaks kohtute nõukogul olema segakoosseis, mille enamik liikmeid on kohtunikud ja milles teatud spetsiifilised ülesanded antakse kõigist sellesse kuuluvatest kohtunikest koosneva üldkogu ainupädevusse. Kohtute nõukogu võib koosneda ka ainult kohtunikest;

b) nõukogu liikmed, olgu nad kohtunikud või mitte, tuleks nimetada nende kompetentsuse, kogemuste, kohtuelust arusaamise ja iseseisva mõtlemisvõime alusel. Ka ei tohiks nad olla tegevpoliitikud ega olla tegevad täitevvõimu või haldusvõimu asutustes;

c) kohtunikest liikmeid peaksid valima kolleegid, ilma et sellesse puutuksid poliitilised võimud või kohtuhierarhia, valimine peaks toimuma selliste meetoditega, mis tagavad kohtunikkonna võimalikult laiapõhjalise esindatuse; kui valikul rakendatakse otseseid valimisi, peaks kohtute nõukogu andma välja reeglid, mis viiksid miinimumini võimaluse, et üldsuse usaldus õigusemõistmise süsteemi suhtes saaks kahjustada;

d) nende liikmete, kes ei ole kohtunikud ja kellel kas on või ei ole õiguslane kogemus, nimetamine tuleks usaldada poliitikavälistele jõududele; kui need liikmed valib siiski parlament, ei tohiks nad ise olla parlamendi liikmed, nad tuleks valida kvalifitseeritud häälteenamusega, mis tagab opositsiooni suure toetuse, ja nad peaksid olema inimesed, kes kohtute nõukogu koosseisus tagavad ühiskonna mitmekülgse esindatuse.

C. Kohtute nõukogu tööst

a) nõukogu liikmed võivad töötada täisajaga, ent selliste liikmete arv ja mandaadi kestus peaksid olema piiratud, et säiliks kontakt kohtutööga; liikmetele

(kohtunikele ja neile, kes ei ole kohtunikud) tuleb kindlustada sõltumatuse ja erapooletuse garantiid;

b) kohtute nõukogu peaks ise oma eelarvet haldama ning talle tuleks tagada rahastamine mahus, mis võimaldab tal optimaalselt ja sõltumatult toimida;

c) kohtute nõukogu teatud otsused peavad olema põhistatud ja täitmiseks kohustuslikud, kusjuures nende peale peab saama kohtusse edasi kaevata;

d) et säiliks üldsuse usaldus kohtusüsteemi vastu, on oluline, et kohtute nõukogu tegevus oleks läbipaistev ja et ta oleks aruandekohustuslik, eeskätt regulaarsete aruannete avaldamise kaudu, milles soovitatakse ka meetmeid, mida võtta kohtusüsteemi toimimise parandamiseks.

D. Kohtute nõukogu volitustest

a) kohtute nõukogul peaksid olema mitmekülgsed ülesanded, mis teenivad kohtusüsteemi sõltumatuse kaitsmise ja edendamise ning õigusemõistmise tõhususe eesmärki; kohtute nõukogu peaks kindlustama, et erinevate ülesannete täitmisel ei tekiks nõukogu sees huvide konflikte;

b) eelistatavalt peaks kohtute nõukogul olema pädevus seoses kohtunike valiku, ametissenimetamise ja edutamisega; seda tuleks teha seadusandjast ja täitevvõimust täiesti sõltumatult, kusjuures kohtunike valiku kriteeriumid peavad olema täiesti läbipaistvad;

c) kohtute nõukogud peaksid aktiivselt osalema õigusemõistmise kvaliteedi hindamises ja niisuguste meetodite rakendamises, mis tagavad kohtuniku tõhusa töö, ent nõukogud ei tohiks end asetada asjaomase kohtuasutuse asemele, kelle ülesandeks on individuaalsete kohtunike atesteerimine;

d) kohtute nõukogule võib panna eetikaküsimustega seonduvad ülesanded; lisaks võib ta lahendada kohtuteenuse kasutajate kaebusi;

e) kohtute nõukogule võib panna koolituse organiseerimise ja selle üle järelevalve teostamise ülesande, kuid koolituskavade väljatöötamine ja elluviimine peaksid jääma koolituskeskuse ülesandeks, kellega tuleb kutsealusõppe ja täiendõppe kvaliteedi tagamise nimel koostööd teha;

f) kohtute nõukogul võivad olla laiendatud finantsvolitused pidada kohtusüsteemi eelarve osas läbirääkimisi ja seda eelarvet hallata, aga ka pädevus õigusemõistmise parema kvaliteedi tagamiseks erinevaid kohtuid hallata ja juhtida;

g) kohtute nõukogu võib ka osutada sobivaks asutuseks, kes mängib laiemat rolli õigusemõistmise kuvandi edendamisel ja kaitsmisel;

h) kohtute nõukoguga tuleb konsulteerida kõigi eelnõude osas, mis tõenäoliselt võivad mõjutada kohtusüsteemi, nt kohtusüsteemi sõltumatust, või mis võivad vähendada õiguskaitse kättesaadavust kodanikele, enne nende eelnõude arutamist parlamendis;

i) tuleks elavdada kohtute nõukogude koostööd Euroopa ja rahvusvahelisel tasandil.