



Kohtuvõimu suutlikkus Euroopa Liiduga liitumise protsessis

2002

© Avatud Ühiskonna Instituut/
Euroopa Liiduga liitumise seireprogramm, 2002

EUROOPA LIIDUGA LIITUMISE SEIREPROGRAMM
6 Oktoober 12
H-1051 Budapest
Ungari

Veebileht
www.eumap.org

Trükised võib saada Avatud Eesti Fondist
Estonia pst. 3/5
10143 Tallinn

Kohtuvõimu suutlikkus Euroopa Liiduga liitumise protsessis
Kohtuvõimu suutlikkus Eestis
Tõlge eesti keelde: Silva Soomets

Trükitud Tallinna Raamatutrükikojas

Tänuõnad

Avatud Ühiskonna Instituudi ELiga liitumise seireprogramm soovib tänada järgmisi isikuid nende olulise rolli eest seirearuannete koostamisel ja valmimisel. Lõplikku vastutust aruannete sisu eest kannab programm.

Bulgaaria	Yonko Grozev,	<i>Helsingi Fond</i>
Tšehhi	Miroslav Krutina,	<i>Helsingi Fond</i>
Eesti	Jaan Ginter,	<i>Tartu Ülikool</i>
Ungari	Agnès Köver,	<i>ELTE Eotvos Loranti Loodusteaduste Ülikool</i>
	András Medgyesi,	<i>Medgyesi & Nagy</i>
Läti	Kristīne Krūma,	<i>Riia Kõrgem Õigusteaduste Kool</i>
Leedu	Linas Sesickas,	<i>Bernotas & Dominas DLIMSTEDT</i>
Poola	Łukasz Bojarski,	<i>Helsingi Inimõiguste Fond</i>
Rumeenia	Monica Macovei,	<i>Helsingi Inimõiguste Komitee</i>
	Ioana Cornescu,	<i>sõltumatu konsultant</i>
Slovakkia	Jozef Malý,	<i>Detvai Ludik Malý Udvaros</i>
Sloveenia	Boštjan Zalar,	<i>Ljubljana Ülikool, Sotsiaalteaduste Instituut</i>

KONSULTATIIVNÕUKOGU LIIKMED

Karoly Bard	<i>Kesk-Euroopa Ülikool, Ungari</i>
Giuseppe di Federico	<i>Kõrgem Justiitsnõukogu, Itaalia</i>
Rosa H.M. Jansen	<i>Utrechti kohus, Holland</i>
Ernst Markel	<i>Austria Ülemkohus, Euroopa Kohtunike Ühing</i>
Peep Pruks	<i>Tartu Ülikool, Avatud Eesti Fond</i>
Andras Sajo	<i>Kesk-Euroopa Ülikool, Ungari</i>
Renate Weber	<i>Rumeenia Avatud Ühiskonna Fond</i>

Soovime tänada järgmisi isikuid nende hindamatu panuse eest aruannete esimestesse versioonidesse uurimustöö, kommentaaride ja kriitika vormis: Lucie Atkins, James A. Goldston, Valts Kalniņš, Ignat Kolchev, Katri Paas, Birgit Punison, Janja Roblek, Petr Smolik, Daniel Šmihula, Marek Tulipan.

EL-iga LIITUMISE SEIREPROGRAMM

Rachel Guglielmo	<i>programmi direktor</i>
Henrikas Mickevičius	<i>õigusnõustaja</i>
Timothy Waters	<i>õigusnõustaja</i>
Andrea Gurubi Watterson	<i>programmi assistent</i>
Andrea Kiss	<i>programmi assistent</i>

Saateks

Käesolev, kohtuvõimu suutlikkust käsitlev kogumik, on täienduseks 2001. aastal avaldatud kogumikule kohtuvõimu sõltumatuse kohta; need kaks aspekti on omavahel ilmselgelt ja tihedalt seotud. Kohtuvõim on avalik institutsioon, mis on mõeldud täitma olulisi sotsiaalseid funktsioone. See, kuidas kohtuvõimu esindajaid – kohtunikke ja nende jaoks tegutsevat personali – valitakse, edutatakse, koolitatakse, hinnatakse ja distsiplineeritakse, see, kuidas nad individuaalselt ja kollektiivselt oma ülesandeid täidavad ning see, kuidas kohtuid juhitakse, moodustabki kohtuvõimu suutlikkuse.

Samas kätkeb igaüks neist valdkondades endas *võimu* elementi ja seeläbi seondub sõltumatusega: missugused isikud, missugused institutsioonid peaksid kohtuvõimu kontrollima? Poliitiliste ja sotsiaalsete tegijate arv on piiratud: täitevvõim – see tähendab Justiitsministeerium –, parlament, riigi kohtute nõukogud ja kohtunikkond ise, sealhulgas kõrgemad ja konstitutsioonikohtud (nagu Tšehhi ja Ungari konstitutsioonikohtute hiljutised, kohtureformi puudutavad otsused näitavad) ja kohtute esimehed. Kes siis otsustab ja missugust protseduuri järgides?

On vältimatu, et kohtureformi saadavad takistused, raskused ja viivitused ning see on täiesti mõistetav eriti Kesk- ja Ida-Euroopa riikides pärast poolt sajandit kommunistlikku võimu, mille kestel kohtute ja kogu õiguse staatust devalveeriti ja neid kasutati kõigest võimu-instrumentidena. Nende rehabiliteerimine rahva silmis ja tegeliku autonoomia saavutamine nõuavad peale seadusesätetes fikseerimise ka aega ning käegakatsutavaid saavutusi – tõendeid tõhususe ja vastutusvõimelisuse kohta. Siit ka mõneti rahutukstegev küsimus: kes tänapäeval kohtureformi taotleb?

Käesolevas kogumikus sisalduvad väärtuslikud uurimused illustreerivad värvikalt tervet rida paradokse: selleks, et anda kohtusüsteemile vajalik suutlikkus põhiseadusliku missiooni täitmiseks kooskõlas demokraatliku ühiskonna nõuetega, on kõigis riikides vaja sügavaid struktuurireforme. Niisugusteks reformideks on vaja valitsuste ja parlamentide tugevat ja kestvat poliitilist tahet, kuid tekib küsimus, kas selline tahe on tegelikult olemas või kuivõrd järjekindlalt on Euroopa Liit ise sellist tahet nõudnud.

Loomulikult on poliitikutele vastumeelt loobuda neist paljudest õiguslikest ja *de facto* vahenditest, millega kohtusüsteemi saab mõjutada või välisele survele vastuvõtlikuks muuta. Järgnevad leheküljed kätkevad rohkesti konkreetseid ja veenvaid näiteid põhjendamatu diskretsiooni, läbipaistvuse puudumise ja kahtlustäratavate protseduuride kohta; sama tähtis on, et need leheküljed dokumenteerivad vajadust selgemate standardite loomiseks, nii et riigid – kandidaatide, hiljem ka liikmete staatuses – teaksid, mida nad

demokraatlikus ühiskonnas tegema peavad. Valitsusi ja parlamente on vaja kiita, kui nad püüavad neid takistusi ületada ning kui nad seda ei tee, siis õhutada neid julgemini ja paremini tegutsema.

Viimasena, kuid sugugi mitte vähem tähtsana, olgu öeldud, et põhjaliku reformi katsed võivad kohata veel ühte liiki vastuseisu, nimelt korporatiivsust: kohtuvõimu kiusatust saada isoleeritud ja konservatiivseks, muutustele ja vastutavusele vastuseisvaks tsunftiks – ja seda kõike sõltumatus eelduste all.

Kohtureformi pooldajatel tuleb täita raske kuid vajalik ülesanne. Käesolevas kogumikus sisalduvatest kasulikest uurimustest nähtub, et mõnedes riikides on algusega natuke hiljaks jäädud. Aasta 2002 on kujunenud reformide kõrgajaks, võibolla tänu eelseisvale Euroopa Ülemkogule Kopenhaagenis, kus tõenäoliselt langetatakse otsus nende riikide vastuvõtmise suhtes. Kuid üks on selgemast selgem: ka pärast nende riikide EL-i vastu võtmist, jääb veel palju ära teha, eeskätt valiku, koolituse ja hindamise osas; nende riikide võetavad kohustused ei ole mitte liitumis- vaid liikmesuse kohustused.

Järgnevad leheküljed on väärtuslikuks teejuhiks kõigile, kes selle olulise valdkonnaga kuidagi seotud on; Avatud Ühiskonna Instituudi Euroopa Liiduga liitumise seireliitumise seireprogramm ja selle autorid väärivad kiitust, et nad on nii suures mahus kasulikku informatsiooni ja hinnanguid meile kättesaadavaks teinud. Aga veelgi olulisem on, et see, mida nad on välja uurinud, väärib lugemist ja sellest lähtuvalt peaksid tegutsema kõik, kes Euroopa Liidu tulevikust huvitatud on.

Roger ERRERA
professor, Kesk-Euroopa Ülikool
Conseiller d'Etat (hon.), Pariis

Eessõna

Avatud Ühiskonna Instituudi ELiga liitumise seireprogramm (EUMAP) sai alguse 2002. aastal, et toetada ELiga liitumise protsessi sõltumatut jälgimist.

Avatud Ühiskonna Instituudi laiemate eesmärkide raames on EUMAP keskendunud valitsuste vastavuse uurimisele poliitilistele liikmesuskriteeriumidele, nagu need määratles Euroopa Ülemkogu 1993. aastal Kopenhaagenis:

Liikmesus nõuab, et kandidaatriik oleks saavutanud institutsioonide stabiilsuse, mis tagab demokraatia, õigusriigi, inimõigused ning vähemuste tunnustamise ja kaitse.

EUMAPi seirearuanded koostasid uuritavate riikide sõltumatud eksperdid. Aruannete eesmärgiks on kaasa aidata vastutustundlikule ja jätkusuutlikule laienemisele rõhutades poliitiliste kriteeriumide olulisust ning võtmerolli, mida mängib kolmas sektor nende kriteeriumidega vastavuse saavutamise edendamisel enne ja pärast liitumist.

Aastal 2001 avaldas EUMAP kaks esimest seirearuannete köidet vähemuste kaitse ning kohtuvõimu sõltumatuse kohta Kesk- ja Ida-Euroopa kümnes kandidaatriigis. Aastal 2002 on koostatud uued ja veelgi üksikasjalikumad aruanded (sealhulgas ELi viie kõige suurema liikmesriigi kohta), aga ka aruanded kohtute suutlikkuse, korrupsiooni ja – koostöös AÜI võrgu Naiste Programmi /Avatud Ühiskonna Rumeenia Fondiga - meeste ja naiste võrdsete võimaluste kohta Kesk- ja Ida-Euroopa kandidaatriikides.

EUMAP 2002 kohtuvõimu suutlikkuse aruanded annavad hinnangu nii kohtuniku suutlikkusele asjatundlikult ja tõhusalt töötada, kui ka kohtuvõimu ja kohtute organisatsioonilisele suutlikkusele.

EUMAPi kohtuvõimu suutlikkuse seiremetoodika (vt www.eumap.org) töötas välja EUMAP rahvusvahelise konsultatiivnõukogu toetusel. See meetoodika näeb ette originaalaruande koostamise lähtudes olemasolevatest uurimismaterjalidest, kohtuasjade uurimustest, õigusaktide analüüsist ja iga riigi aruande koostaja korraldatud vestlustest. Riikide aruanded ei pretendeeri vaadeldud spetsiifiliste valdkondade ammendava või teadusliku uurimuse tiitlile; nende aruannete põhimõtteline eelis seisneb selles, et kõigis nimetatud riikides kohaldati järjekindlalt ühte ja sama meetoodikat. EUMAP kannab aruannete lõpliku sisu eest täielikku vastutust.

Kohtuvõimu suutlikkus Euroopa Liiduga liitumise protsessis

Sisukord

I.	Sissejuhatus	13
	A. Kontseptuaalne raamistik: kuidas suurendada kohtuvõimu suutlikkust? ...	15
	B. Euroopa Liidu roll: jätkuva liikmesuse standardite selgitamine	19
II.	Ülevaade järeldest riikide kohta	23
	A. Kohtuvõimu sõltumatust ja suutlikkust mõjutavad viimase aja arengud – ülevaade järeldest riikide kohta	23
	1. Üldised tähelepanekud	23
	2. Riikide ülevaated	24
	B. Kohtunike kutsealane asjatundlikkus	27
	1. Valik ja edutamine	27
	2. Töö tulemuslikkuse hindamine ja reguleerimine	32
	3. Koolitus tagamaks kohtunike professionaalsust	37
	C. Kohtuvõimu institutsiooniline suutlikkus	40
	1. Kohtuvõimu juhtimine ja haldamine	40
	2. Kohtu haldussuutlikkus	46
	D. Soovitused	48
	1. Kandidaatriikidele	48
	2. Euroopa Liidule	49
III	Kohtuvõimu suutlikkus Eestis	51
	A. Kohtuvõimu suutlikkust ja sõltumatust mõjutavad arengud	51
	1. Kohtute seadus	51
	2. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus	53

B.	Kohtunike kutsealane asjatundlikkus	53
1.	Valik ja edutamine	53
2.	Töötulemuste hindamine ja reguleerimine	53
3.	Koolitus tagamaks kohtunikkonna professionaalsust	56
C.	Kohtusüsteemi institutsionaalne suutlikkus	57
1.	Kohtusüsteemi juhtimine ja haldamine	57
2.	Kohtute haldussuutlikkus	59
D.	Soovitused	61
1.	Eesti valitsusele ja seadusandjale	61
2.	Euroopa Liidule	61

I. Sissejuhatus

Käesolevas ülevaates ning sellele lisatud riikide aruannetes hinnatakse Euroopa Liidu liikmesust taotleva kümne Kesk- ja Ida-Euroopa riigi kohtuvõimu suutlikkust.¹

Aastal 2001 avaldas ELiga liitumise seireprogramm kandidaatriikide aruanded teatud poliitilistele liikmesuskriteeriumidele vastavuse kohta.² Neis aruannetes oli luubi all kohtuvõimu sõltumatusena seondud, eelkõige kui üks fundamentaalne aspekt nõudest, et Liidu liikmesriigid peavad tagama õigusriiki ja inimõigusi garanteerivate institutsioonide stabiilsuse.

Täienduseks 2001. aasta aruannetele vaatlevad käesolevad aruanded kohtuvõimu suutlikkust.³ Aruanded on mõeldud tõmbama kandidaatriikide valitsuste, kohtunike, kolmanda sektori ja Euroopa Liidu tähelepanu probleemidele, mis vajavad lahendamist, et kohtuvõim kandidaatriikides saavutaks liikmesuse kohustuste täitmiseks vajaliku suutlikkuse.

EUMAPi seire laienemine kohtuvõimu sõltumatuse ja erapooletuse küsimustelt autonoomse ja suutliku kohtuvõimu teistele elementidele, on antud regioonis toimuva kohtureformi edasiarengu tulemus. Kuigi põhimõtteliselt tuleks kohtureformi käigus tegelda kõigi asjaomaste komponentidega terviklikult, on kommunismiperioodi pärandi tõttu kohtuvõimu emantsipeerumine praegustes ELi kandidaatriikides eriti pakiline ülesanne⁴. Sõltumatus on õigusemõistmise lahutamatu komponent – õigusemõistmist, selle sõna tegelikus tähenduses rääkides, ei saa olla ilma sõltumatu ja erapooletu õigusemõistjata;

¹ Termin “kandidaatriigid” tähistab neis aruannetes neid kümmet riiki, milles EUMAP on seiret läbi viinud – Bulgaaria, Eesti, Leedu, Läti, Poola, Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia, Tšehhi, Ungari – aruanded ei kajasta Maltat, Küprost ega Türgit. Selles ülevaates viidatakse olukorrale konkreetsetes kandidaatriikides ilma viideteta algallikatele; algallikad on ära näidatud ülevaatele lisatud riikide aruannetes.

² Vt ELiga liitumise seireprogramm, *Monitoring the EU Accession Process: Judicial Independence* (Open Society Institute, Budapest, 2001) kättesaadav aadressil <<http://www.eumap.org>> (edaspidi *EUMAPi aruanded 2001*).

³ Käesolevad aruanded on koostatud nii, et neid võib lugeda iseseisvatena või siis koos 2001. aasta aruannetega; paljusid käesolevates aruannetes viidatud reformi puudutavaid teoreetilisi ja praktilisi argumente – eelkõige kohtuvõimu sõltumatust – on pikemalt käsitletud 2001. aasta aruannetes. Vt *EUMAPi aruanded 2001*.

⁴ Vt nt Lucie Arkins, *The Shifting Focus of Judicial Reform: from Independence to Capacity*, <<http://www.eumap.org>>.

kuna varasemad režiimid juba oma olemuselt välistasid kohtunike sõltumatuse ja erapooletuse, on Kesk- ja Ida-Euroopa riikides just sellele elemendile rõhu asetamine õigustatud. Kuigi paljud kohtuvõimu sõltumatusega seonduvad probleemid on endiselt päevakorral – ning leiavad käsitlemist selle aasta aruannetes – teevad enamikus nendest riikidest viimase kaheteistkümne aasta jooksul selles valdkonnas tehtud muljetavaldavad edusammud⁵ võimalikuks vaadelda ka kohtureformi teisi elemente, mis kohtuvõimu sõltumatust täiendavad ja tasakaalustavad.

Selline tähelepanu laiendamine ei ole mitte üksnes võimalik vaid ka vajalik seetõttu, et Euroopa riikide kohtuvõimude osatähtsus poliitilises, majandus- ja sotsiaalelus üha suureneb ning sellest tulenevalt suurenevad ka kohtuvõimu professionaalsusele, tõhususele ja vastutusele esitatavad nõuded. See puudutab eeskätt ELi kandidaatriike; murranguline üleminek totalitaarselt riigikorralt Euroopa Liitu, mis rajaneb demokraatial, vabal turul, inimõigustel ja seaduslikkusel ning sellega kaasnev sotsiaalse regulatsiooni, abinõuna kasutatavate õiguslike vahendite arvu kasv on kohtutesse jõudvate asjade hulka ja keerukust märkimisväärselt suurendanud. See uus väljakutse nõuab, et kohtunikud ja kohtute haldajad omandaksid ja hoiaksid tasemel süvateadmisi uutes valdkondades ning kujundaksid välja efektiivsed ja läbipaistvad töömeetodid. Kui kohtureform ei vasta sotsiaalsetele ootustele, seatakse ohtu rahva usaldus kohtuvõimu legitiimsuse vastu.

Jätkates mulluste aruannetega alustatud tööd käsitlevad käesolevad aruanded 2001. aasta augustist 2002. aasta juulini aset leidnud, kohtusüsteemi mõjutavaid peamisi muutusi iga riigi põhiseaduslikus ja regulatiivses raamistikus ning praktikas, sealhulgas neid muutusi, mis mõjutavad kohtuvõimu sõltumatust. Põhieesmärgiks on siiski teha kindlaks olemasolevate mehhanismide ja standardite efektiivsus, kindlustamaks, et kohtunike ja neid toetava institutsioonilise infrastruktuuri kvaliteet tagaks kohtuvõimu *suutlikkuse* toimida asjade menetlemisel sõltumatult, asjatundlikult, vastutustundlikult ja efektiivselt.

⁵ Vt nt *EUMAPi aruanded 2001*, lk 21.

A. KONTSEPTUAALNE RAAMISTIK: KUIDAS SUURENDADA KOHTUVÕIMU SUUTLIKKUST?

Kohtuvõimu suutlikkuse kontseptsiooni võib vaadelda kui sellist, mis kätkeb nelja mõistet, mis vastastikku üksteist toetavad: sõltumatus ja erapooletus; professionaalne asjatundlikkus; vastutavus; ja tõhusus.

Sõltumatus ja erapooletus. Käesolev aruanne keskendub peamiselt kohtuniku võimele õigust mõista, ent on päris selge, et õigusemõistmise oluliseks tingimuseks on, et igale kohtunikule oleks tema põhiülesannete – otsuste tegemise – täitmisel tagatud tegelik sõltumatus.⁶ Laiemas plaanis vajavad kohtunikud ehk kohtunikud tervikuna teataval tasemel piirdelist sõltumatust tagamaks, et nad ise oma asju võiksid korraldada.

Seda mitte sellepärast, et iseenesest eksisteeriks mingi loomuo mane õigus iseseisvale haldamisele, vaid lihtsalt sellepärast, et kogemused näitavad, et sageli ei piisa vahetutest ja formaalsetest garantiidest, kui väljaspool süsteemi olijatel on olemas kaudsed ja mitteametlikud võimalused kohtunike mõjutada. Väline kontroll kohtuvõimu eelarve, haldamise või distsiplinaaraparaadi üle või kohtunike karjääri üle, võib ohustada kohtunike sõltumatust õigusemõistmisel ka siis, kui formaalsed garantiid on olemas. Kui tingimused seda nõuavad või võimaldavad, peaks kohtuvõim moodustama eraldiseisva ja autonoomse (see tähendab ennast ise valitseva ja ennast haldava staatusega) haru, või siis vähemalt peaks kohtuvõim oma asjade haldamisel arvestataval määral osaleda saama.

Eeskätt kandidaatriikides võib kohtute subordinatsiooni ja sõltuvuse pärand, ehk üldisemalt väljendudes poliitilise diktatuuri jätkuv kultuuriline mõju, tingida kohtuvõimu institutsioonilise eraldamise ja sõltumatuse institutsiooniliste tagatiste sisseadmist, mis oleks kaugeleulatuvama mõjuga kui neis riikides, kus kohtunike sõltumatus on kultuuriliselt juurdunud või kus valitseb traditsioon otsuseid vastu võtta konsensuse ja läbirääkimiste alusel. Ent igal praegusel ja tulevasel liikmesriigil, kes ei taga oma kohtuvõimule mõistlikul määral autonoomiat omaenda asjade haldamisel, peaks lasuma kohustus selgitada, miks tuleks säärast kõrvalkaldumist Liidu liikmesuse normidest aktsepteerida.

Nagu EMAPi 2001. aasta aruannetes väideti, ei kujuta kohtuvõimu sõltumatus endast mitte kohtunikele antud absoluutset õigust, vaid ühiskonna struktureeritud strateegilist otsustust anda kohtunikele teatav vabadus, eesmärgiga tagada kõigile juurdepääs sisukale õigusemõistmisele. Selles mõttes on tegemist osaga laiemast strateegiliste valikute spektrist, mida ühiskond peab sellise kättesaadavuse tagamiseks langetama; see laiem valikute spekter hõlmab ka seda, mida käesolevates aruannetes nimetatakse kohtuvõimu suutlikkuseks. Sõltumatut juhtimist ja haldamist võiks sama hästi mõista nii kohtuvõimu sõltumatuse

⁶ Vt nt Artikkel 1, Kohtuniku üldharta, vastu võtnud 1999. aastal Rahvusvaheline Kohtunike Ühing: “*Kohtuniku sõltumatus on hädavajalik seaduse alusel erapooletuks õigusemõistmiseks.*”

kui kohtuvõimu suutlikkuse aspekti, – tegevussuuniste kujundamisel on formaalsetest, definitsioonist lähtuvatest eristamistest vähem kasu kui kohtuvõimu tegevuse struktureerimise erinevate viiside tegeliku mõju hindamisest.

Kutsealane asjatundlikkus. Õigusemõistmise- ja isegi haldusalane sõltumatus võivad olla küll olulised, ent neist üksi ei piisa, – pole suuremat mõtet anda kohtunikele sõltumatus, kui nad seejuures ise on asjatundmatud. Kui kohtunikud individuaalselt ja kollektiivselt ei ole suutelised tegema õigeaegseid, efektiivseid otsustusi, mis laias laastus ühiskonna õiglustajuga kokku sobivad, seda tugevdavad ja arendavad, ei saavuta ühiskond kohtunikele laialdast iseseisvust andes suurt midagi.

Sellest tulenevalt on kohtunike kutsesobivus kohtuvõimu suutlikkuse otsustava tähtsusega element. Kohtunikul peavad olema mõistlikud arusaamad, kutsealane eruditsioon ning oskused seaduse ja oma südamestunnistusega kooskõlas efektiivselt otsuseid langetada. Selle tagamiseks tuleks kohtunikke valida selgete protseduuride alusel, millega tehakse kindlaks nende isiklik ja professionaalse vastavus selle elukutse pingelistele nõudmistele. Samamoodi peaks kohtunike tõus karjääriredelil olema mõistlikult ja sobival määral seotud töös ülesnäidatud võimetega, ning kohtunikel peaks olema võimalus ja võibolla koguni kohustus oma professionaalseid teadmisi ja oskusi pidevalt värskendada ja täiendada.

On mitmeid erinevaid mudeleid tagamaks, et suure professionaalsusega inimesed astuksid kohtunikonda ning teeksid seal karjääri; nende hulgas on nii tsiviilteenistuse mudel, mis toob kohtunikuametisse noored professionaalid, kui ka tavaõiguse traditsioon kohtunikke pisut küpsemas eas ametisse nimetada. Kõik kandidaatriigid – nagu ka enamik liikmesriike – on omaks võtnud tsiviilteenistuse mudeli mõne modifikatsiooni, kuid mõlemal põhimudelil on omad eelised ja puudused, ning seda valdkonda reformides tuleks kõiki võimalusi silmas pidada. Näiteks see, et paljud riigid omistavad suurt tähtsust uute kohtunike katseajale – hindamismeetodile, mis nende õigusemõistmise alase sõltumatuse vältimatult ohtu seab – on sageli otseselt tingitud tõdemusest, et uutel kohtunikel on väike kogemustepagas; see omakorda on otseselt tingitud süsteemist, mis värsked ülikoolilõpetajad täiskohaga kohtunikeks värbab.

Vastutavus. Kohtuvõimu sõltumatuse garantiid ja kohtuniku isikliku ja institutsioonilise võimekuse arendamise meetmed tuleb asetada kohtunike kollektiivse ja individuaalse vastutuse konteksti ühiskonna kui terviku ja teiste riigivõimu harude ees, aga ka kohtuvõimu enda sees. Tõepoolest, nagu väideti EUMAPi 2001. aasta aruannetes, väljendavad vastutavus ja sõltumatus tegelikult kahte teineteist täiendavat elementi ühiskonna otsustuses omistada kohtuvõimule konkreetseks ühiseks otstarbeks teatav autonoomia, ning sellepärast peab sõltumatu kohtuvõim kandma kokkuvõtteks oma otsuste ja tegevuse eest vastutust.

Praktilisest seisukohast vaadatuna ei õnnestu kohtuvõimul ilma selgepiiriliste vastutusmehhanismideta kindlustada inimeste usaldust tema suutlikkusse efektiivselt õigust mõista

ning sotsiaalseid, majanduslikke ja demokraatlikke väärtusi kaitsta. Kogu Kesk- ja Ida-Euroopas tajutakse suurenenud sõltumatust sageli kui midagi, mis on põhjendamatult vähendanud mõistlikke kontrollmehhanisme, mida on vaja kohtusüsteemi sees võimu kuritarvituste väljaselgitamiseks ja kõrvaldamiseks. Kuigi õigusemõistmise alase sõltumatuse kindlustamiseks on kohtunike isoleerimine poliitilisest protsessist alati vajalik, peaksid sellest hoolimata olemas olema mehhanismid, mis tagaksid kohtunike kutsealase ja avaliku vastutuse oma tegevuse eest.

Mõned mehhanismid kohtunike sõltumatuse asetamiseks vastutavuse raamistikku on näiteks läbipaistvuse tagamine ja kanalite loomine mittekontrollivaks informatsiooni vahetuseks kohtunike ning teiste võimuharude, meedia ja avalikkuse vahel;⁷ sellised mehhanismid ilmselt tõstavad ka kohtunike professionaalset võimekust, andes kohtunikele tagasisidet oma töö kohta. Kohtunike vastutavus nõuab spetsiifiliselt, et kohtunike valikuks ja töö hindamiseks tuleb paika panna mõistlikult läbipaistvad mehhanismid, ning et kohtuvõimu sisene tegevus toimuks kooskõlas ettenähtud reeglitega, mille suhtes on olemas teatav väline sõltumatust mitte ohustav järelevalve. Elkkõige nõuab kohtuvõimu vastutavus seega läbipaistvust ja aruandekohustust, mitte niivõrd formaalset õiguslikku vastutust ja sanktsioone, milledega alati kaasneb oht õonestada kohtunike õigusemõistmise alast sõltumatust.⁸

Organisatsiooniline tõhusus. Ühiskond annab kohtunikele sõltumatuse mitte kui abstraktse õiguse, vaid kui pragmaatilise privileegi üldise heaolu tagamiseks; et seda staatust jätkuvalt pälvida, peavad kohtunikud individuaalselt ja tervikuna näitama oma suutlikkust lahendada vaidlusi ja mõista õigust kooskõlas seadusega, õigeaegselt ja tõhusalt. Oluliseks saavad siin suurenenud haldussuutlikkus ja uus töökultuur kohtusüsteemi sees – need on mõtteka kohtureformi sageli kahe silma vahele jäetud elemendid.

Oluline on, et kohtunikud oleksid võimekad, ent sellest üksi ei piisa; ebaadekvaatne organisatsiooniline struktuur nurjab ka kõige võimekamate kohtunike parimad jõupingutused. Selleks, et aja jooksul kujuneks adekvaatselt pädev süsteem, peab kohtusüsteem tervikuna olema organiseeritud selliselt, see oleks toetavaks raamistikuks, mis asjatundlikke ja vastutusvõimelisi kohtunikke juurde toodab. Sellisele raamistikule on vaja läbipaistvat organisatsioonilist struktuuri, kvalifitseeritud ja väga heade oskustega juhtkonda ning piisavaid inim- finants- ja tehnilisi ressursse nii riigi kui kohtu tasandil.

⁷ Vt EUMAPi aruanded 2001, lk 19–20.

⁸ Seetõttu ei ole kohtunike kriminaal- ja tsiviilvastutuse ja distsiplinaarküsimused ega korruptsioon, kohtunikueetika ja huvide konfliktid 2002. aasta aruannete põhiteemaks, ehkki need on märkimisväärsel tähtsusega küsimused, ning neid käsitletakse üksnes koos muude probleemidega. Korruptsiooni kümnes kandidaatriigis, sealhulgas selle tõsist mõju kohtunikele, käsitletakse põhjalikult paralleelsetes aruannetes: ELiga liitumise seireprogramm, *Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-Corruption Policy* (Open Society Institute, Budapest, October 2002), <<http://www.eumap.org>>.

Kohtuasutuse haldustegevus tuleks korraldada kohtu klientide aega ja kulutusi austaval viisil. Kohtutele peaks olema kättesaadav vajalikul tasemel infotöötlustehnoloogia ja uurimismaterjalid ning nii nagu kohtunikud, peaksid ka kohtute haldajad oma töö eest vastutust kandma. Üle kõige tuleks aga soodustada vastutustunde ja asjatundlikkuse meelsuse juurdumist, mis on eriti oluline element, arvestades kohtunike traditsiooniliselt madalat staatust kandidaatriikides varem domineerinud süsteemis.

Reformi erinevate aspektide vastastikune seotus. Iga sisukusele pretendeeriva kohtureformi eelkirjeldatud neli põhielementi on omavahel tihedasti seotud ja sageli kattuvad. Näiteks kohtunike valiku ja edutamise meetodid ja standardid on otsustava tähtsusega nii kohtunike sõltumatuse kaitse kui ka kohtunikonna kvaliteedi tagamise seisukohast.⁹ Koolitus suurendab kohtunike teadmiste ja oskuste taset, mis on oluline kutsealase asjatundlikkuse seisukohast, ning annab neile sellega ka vahendid suurema sõltumatuse saavutamiseks, nii suurenenud teadmiste kui ka autonoomse juhtimise kaudu. Kohtunike töötulemuste hindamine aga kujutab endast kutsealase vastutavuse ühte vormi, aga ka professionaalsete oskuste ja teadmiste – seega ka sõltumatuse – suurendamisele õhutamise vahendit. Laiemas plaanis võib institutsiooniline korraldus kohtuvõimu sõltumatust, kutsealast asjatundlikkust, vastutavust ja tõhusust kas toetada või takistada.

Idealne oleks, kui kohtuvõimu puudutava mis tahes muudatuse tegemisel võetaks arvesse kõiki kohtuvõimu suutlikkuse elemente ning reformi teostataks komplekselt ja terviklikult. Teiste aspektide arvel põhjendamatu kitsas keskendumine ainult ühele reformi aspektile – olgu see ükskõik kui tähtis – ei pruugi viia kohtuvõimu parema toimimiseni. Tegelikult võib see kahjustada kohtuvõimu üldist suutlikkust teha õigeaegseid ja kvaliteetseid otsuseid.

Näiteks võib keskendumine üksnes efektiivsusele, – vaadelduna kitsalt kohtuasjade lahendamise kiirusena, osutada kahjulikuks, sest efektiivne kuid kuulekas kohtunik kompromiteerib kogu neutraalse õigusemõistmise kontseptsiooni. Aga ka tasakaalustamata rõhuasetus kohtuvõimu sõltumatusele, jättes tähelepanuta kohtunike tööd mõjutavate tegurite laiema ringi, võib viia selleni, et ei püüta enam kohtunike tegevust jälgida ning see omakorda tuua kaasa nende professionaalsuse ja töö tulemuslikkuse langemise.¹⁰

⁹ Vt nt ÜRO kohtuvõimu sõltumatuse aluspõhimõtted, Artikkel 10 (<http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_comp50.htm>), mis kohtuvõimu sõltumatuse seostab vahetult kohtunike kutsealaste ja isikuomadustega: “Kohtunikuametisse valitud isikud peavad olema ausad ja võimekad, vastava õiguslase väljaõppe või kvalifikatsiooniga inimesed.”

¹⁰ Näiteks on reformid Itaalias näidanud, et kui kohtuvõimu sõltumatust taotletakse muude oluliste väärtuste, nagu kohtunike vastutavus ja professionaalne asjatundlikkus, arvelt, võib reform iseendale tagasilöögi anda ja kohtuvõimu sõltumatust hoopiski kahjustada. Vt Giuseppe Di Federico, “Judicial Independence in Italy; A Critical Overview in a (Non-systematic) Comparative Perspective”, *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality* (United States Agency for International Development, Office of Democracy and Governance, Technical Publication series, January 2002), <<http://www.usaid.gov/democracy/pdfs/pnacm007.pdf>>.

Veelgi olulisem on, et käesolevad aruanded näitavad, et ei ole olemas puhttehnilisi, ükskõik kui terviklikke lahendusi, millega saaks tagada õiguslike vaidluste efektiivse, vastutus-tundliku, pädeva ja sõltumatu lahendamise. Tõeliselt sõltumatu ja võimeka kohtuvõimu loomine – või olemasoleva kohtuvõimu reformimine kooskõlas kohtuvõimu sõltumatuse ja suutlikkuse põhimõtetega – on kompleksne sotsiaalne fenomen, mida ei saa taandada staatilistele valemitele, ka ei ole sellise reformi edu või edutus kunagi pelgalt arvude või pingeridadega mõõdetav. Edukas reform nõuab midagi rohkemat kui finants- ja tehnilisi ressursse, see nõuab ühiskondlikku ja poliitilist pühendumist; ning eelkõige atmosfääri muutust. Ühiskond – elanikkond ja valitsusametnikud – peavad nägema tõeliselt sõltumatu ja võimeka kohtuvõimu loomises ja säilitamises ühistes huvides toimivat olulist jagatud hüve, mis väärib kõrget prioriteeti. See on ühine eesmärk, mille saavutamisele Euroopa Liit ja kõik selle liikmesriigid koos kaasa saavad aidata.

B. EUROOPA LIIDU ROLL: JÄTKUVA LIIKMESUSE STANDARDITE SELGITAMINE

Liitumisprotsess on andnud kohtureformile kandidaatriikides pretsedenditu hoo ning näidanud, kui tähtis on Euroopa Komisjoni jätkuv roll. Komisjon on pööranud suur tähelepanu kohtuvõimu suutlikkusele kaitsta kodanike õigusi, anda panus soodsa ärikeskkonna loomisele ning ELi õigusaktide rakendamisele,¹¹ viimasel ajal ka kohtuvõimu sõltumatusele õigusemõistmisel ja kohtute haldamisel.¹² Näiteks võttis Komisjon 2002. aastal iga kandidaatriigi kohtuvõimu haldus- ja kohtusuutlikkuse tugevdamiseks vastu tegevuskava, millega kaasneb spetsiaalne finantsabi.

Komisjoni julgustus ja õhutamise on kohtureformile kaasa aitamisest osutunud üsna tõhusaiks; viimase kahe aasta jooksul on Slovakkias tehtud kohtuvõimu mõjutavad põhiseadusemuudatused, samal ajal jõustusid uued põhjalikud seadused või olemasolevate seaduste suured muudatused Poolas (2001), Bulgaarias, Tšehhis, Eestis, Leedus, Slovakkias ja Sloveenias (kõigis aastal 2002). Kõigis riikides on tehtud arvukaid spetsiifilisi muudatusi ning mõned konstitutsioonikohtud on teinud kohtuvõimu puudutavaid olulisi otsuseid.

¹¹ Euroopa Komisjoni strateegiadokument 2001, www.eumap.org (milles märgitakse, et “[o]tuspärane ja tõhus kohtusüsteem on ... oluline kodanike ja äritegevuse jaoks;” [ning kandidaatriikidel] on *acquis* rakendamiseks ja jõustamiseks tarvis piisavat kohtuvõimu suutlikkust []”).

¹² 2001. aastal rõhutati kõigis Komisjoni eduaruannetes kohtuvõimu sõltumatuse kaitsmise tähtsust. Vt Euroopa Komisjon, *Regular Reports on Progress towards Accession 2001*, <<http://www.eumap.org>>.

Enamikus riikides seisab värskest vastu võetud õigusaktide tõhus rakendamine alles ees ning paljudel juhtudel on tarvis kõrvaldada läbiviidavate reformide tõsiseid puudusi. Seepärast on vaja, et kohtureformile seni antud ühiskondlik ja poliitiline prioriteet säiliks ning et reform viidaks algsest seadusandlikust faasist edasi ning et mõistetakse, et reform kujuneb tõhusaks tegelikult ainult siis, kui ta jätkub ka pärast liitumist, täisliikmeks oleku ajal.

Selged standardid ei ole olulised kaugeltki mitte ainult praegustele kandidaatriikidele, - ka liikmesriikides käivad kohtuvõimu suutlikkuse suurendamisele suunatud reformid, mida demonstreerib ka hiljutine kohtunõukogude loomine Lääne-Euroopa riikides: Iirimaal (1998), Taanis (1999), Belgias (1999) ja Hollandis (2002). Lääne-Euroopa kohtunikud seisavad silmitsi probleemidega, mis sarnanevad Ida-Euroopa kandidaatriikide omadega. Üks hästidokumenteeritud Itaalia näide demonstreerib, et tasakaalustamata reformid, mis on suunatud vaid ühele kohtuvõimu suutlikkuse elemendile, võivad viia olukorrani, kus kohtuvõimust saab suletud, vastutuseta, ebaefektiivne ja ennast põlistav tsunft.

Seda silmas pidades peavad Euroopa Liit ja tema praegused liikmesriigid seisma hea selle eest, et standardid, mida kandidaatriigid täitma peavad, oleksid iseenesest selgelt defineeritud, Kopenhaageni kriteeriumidega mõistlikult seotud ning et neid Liidus tervikuna – nii liikmesriikides kui kandidaatriikides – ka järjekindlalt kohaldatakse. Siiani aga on liitumisprotsess näidanud, et Euroopa Liidul enesel on tarvis reformiküsimustega põhjalikumalt tegeleda. Kohtuvõimu ülesehituse ja funktsioneerimise standardeid on vähe ning olemasolev ekspertidega abistamise süsteem on sageli koordineerimata ja ebaefektiivne.

On esinenud juhtumeid, mil Euroopa Komisjon on kandidaatriikidele andnud vastakaid signaale.¹³ Mõnedel juhtudel on erinevates riikides kohtureformi suund sõltunud ELi liikmesriikide ekspertnõuannetest; ELi ühiste standardite puudumisel on liitumiseelsetel nõustajad ja *twinning*-institutsioonide esindajad soovitanud lihtsalt oma riigist imporditud spetsiifilisi lahendusi. Mõnedel juhtudel on nende nõuanded olnud väidetavalt vastuolus selgelt eelistatavate praktikate või rahvusvaheliste standarditega.¹⁴ Erinevate *twinning*-institutsioonide ja ELi ekspertide erinevad soovitusel on samuti üks põhjusi, miks selles

¹³ Näiteks soovitas Komisjon Slovakkiale, et see kaotaks ära kohtunike katseaja, ent pole muudel juhtudel samasugust soovitusi andnud, ehkki paljud teised kandidaatriigid ja liikmesriigid kasutavad sellist süsteemi ning üks kandidaatriik – Sloveenia – kaalub praegu viie-aastase katseaja sisseseadmist.

¹⁴ Näiteks Lätis soovitas liitumiseelne ELi nõustaja Justiitsministeeriumi tõhususe tõstmiseks kohtunikke Justiitsministeeriumi tööle võtta, ehkki selline praktika seab kohtunike sõltumatuse tõsiselt ohtu.

regioonis reformid nii erineva tasemega on. Ei ole mõistlik loota, et kandidaatriigid viiksid oma kohtuvõimu vastavusse standarditega, mis tegelikult on selgelt defineerimata.¹⁵

Kohtureformil, laiemalt võttes ka õigusreformil, on ilmselt vältimatult väga spetsiifiline, igale riigile ainuomane iseloom, sest tegemist on suunitlusega siseriiklikele asjadele ning erinevate riikide õigussüsteemide erinevate traditsioonidega. Pidades silmas, et Euroopa Liit tegelikult koondab liikmesriike, milledes toimivad nii üldise õiguse kui mitmesugused kontinentaalsed õigussüsteemid, on riikidel suured valikuvõimalused oma kohtuvõimu organiseerimisel, kuni selleni välja, et see, mida ühes riigis õiglase süsteemi jaoks olemuslikuks peetakse, võidakse teises süsteemis pidada õigusemõistmise suhtes vaenu-likuks. Ometi, vaatamata sellele, et valikuvõimalused on avarad, pole nad piiramatud; on ja peavad olemas olema valdkonnad, milledes valitseb üksmeel. Sel määra, mil Euroopa Liit ja selle liikmesriigid soovivad luua ühistel väärtustel põhineva ühenduse, tuleks määratleda teatavad ühisstandardid, mis moodustavad liikmesuse miinimumnõuded.

Üks kõige väärtuslikumaid teeneid, mida Euroopa Liit ja Komisjon võiksid osutada, on ühiste miinimumnõuete identifitseerimine ning toetus riikidele nende ühiste huvide teostamisel jälgides, et neist ühistest standarditest Liidus tervikuna kinni peetakse. Kuigi sellised standardid on minimaalsed ja suures osas peegeldavad liikmesriikide ja kandidaatriikide olemasolevaid tavasid, peaksid nad sellest hoolimata olema oma olemuselt ettekirjutused; neid tuleks mõista kui Kopenhaageni kriteeriumidega võetud poliitiliste kohustuste väljendusi ja järelikult ka kui püsivaid kohustusi kõigile liikmesriikidele.

Selliste standardite selgitamiseks ja defineerimiseks on tõenäoliselt tarvis, et EL ise hakkaks edaspidise seirega tegelema, nagu ta seda on kandidaatriikide suhtes teinud Komisjoni eduaruannete kaudu, mis on reformide edendamisel kasulikeks töövahenditeks osutunud. Seire – nagu EUMAPi enda aruanded on püüdnud demonstreerida – kujutab juba iseenesest tõuget seni väljaütlemata ent laialdaselt aktsepteeritud standardite väljatöötamiseks. Selline seire – viigu seda läbi siis kas Liit ise või välised grupid koostöös Liiduga – peaks olema tõeliselt sõltumatu, toimuma piisava personali abiga, olema stabiilselt rahastatud ning selle järeldustel peaks olema poliitiline toetus.

Kõige tähtsam on, et standardite paikapanemise ja seire tulemusi peaksid toetama kõik liikmesriigid. Kopenhaageni kriteeriume tuleks vaadelda kui elulisi ja kestvaid kohustusi. Iga kandidaatriigi või liikmesriigi kõrvalekallet minimaalsetest ühisstandarditest, mis Liit enesele sätestab, tuleks põhistada mitte ainult viidetega privileegidele, traditsioonidele või

¹⁵ Näiteks Sloveenia valitsus on väitnud, et mõned vastuolulised meetmed, mis kipuvad kohtuvõimu sõltumatust piirama – nagu viie-aastane katseae ja kohustuslik ametist vabastamine teatava väärkäitumise korral – on ELiga liitumiseks *vältimatud*, – see on väide, mis viitab sellele, et Euroopa Liit peab selgeks tegema, missugused selle protsessi sisu ja poliitilised kriteeriumid tema arvates on.

ainulaadsele ajaloole, vaid motiveeritud, veenvate ja vajadusel ka jätkuva tõendite esitamisega selle kohta, et kõrvalekaldumine ei riku neid kriteeriume ja nende aluseks olevaid väärtusi ega eelkõige konkreetse sõltumatu ja suutliku kohtuvõimu legitiimseid vajadusi.¹⁶ Ühiselt defineeritud minimaalsetest poliitilistest ja demokraatlikest standarditest püsiv kinnipidamine peaks olema liikmesuse *sine qua non* tingimus; nende miinimumstandardite väljaarendamise võime ja võime teostada liikmesriikides püsiseiret neist kinnipidamise üle, on elujõulise Liidu loogiliseks ja vajalikuks funktsiooniks.

¹⁶ Vt Euroopa Nõukogu soovitus Nr (94) 12 kohtunike sõltumatus, töö tõhususe ja rolli kohta, põhimõtte I, Artikkel 2c, <<http://cm.coe.int/ta/rec/1994/94r12.htm>>; Kohtuniku üldharta, Artikkel 9, <http://www.iaj-uim.org/ENG/frameset_html>, (“Seal, kus seda mõnel muul, väljakujunenud ja enmast tõestanud traditsioonis juurdunud viisil ei tagata, peaks valiku teostama sõltumatu organ, milles kohtunikud on tugevalt esindatud.”) (rõhk lisatud)

II Ülevaade järeldustest riikide kohta

Käesoleva sissejuhatava ülevaate ülejäänud osa struktuur on laias laastus samasugune kui sellele lisatud erinevate riikide aruannetel¹⁷ ning annab ülevaate aruannete järeldustest, pakub teoreetilisi ja praktilisi põhistusi riikide aruannetes detailsemalt käsitletud küsimustele, tehes nende pinnalt üldkohaldatavaid järeldusi ja tõstes esile konkreetseid probleeme, mis tähelepanu väärivad. Riikide aruandeid tuleks lugeda koos selle ülevaatega, mis annab iga riigi järeldustele nii teoreetilise kui ka võrdleva konteksti.

A. KOHTUVÕIMU SÕLTUMATUST JA SUUTLIKKUST MÕJUTAVAD VIIMASE AJA ARENGUD – ÜLEVAADE JÄRELDUSTEST RIIKIDE KOHTA

1. Üldised tähelepanekud

Kuigi kümne märkimisväärselt erineva õigussüsteemi, majanduse arengutaseme, ajaloo ja ühiskondliku korraldusega riigi kohta üldistuste tegemine on vältimatult problemaatiline, on siiski kasulik identifitseerida mõned kõigile või osadele riikidele ühised suundumused. Enamik riike on viimastel aastatel suurendanud oma kohtuvõimude autonoomiat, ehkki selle ulatuse määr suuresti varieerub ning mõnedel riikidel seisab kõigi olulisemate muudatuste tegemine alles ees.

Üks huvitavaid suundumusi on, et riikides, nagu Ungari ja Leedu, kus on kohtusüsteemile antud ulatuslik autonoomia, ei ole praegu põhimureks mitte kohtuvõimu sõltumatuse ohustamine, vaid pigem oht, et kohtuvõim kujuneb ebapiisavalt vastutavaks, liiga isoleerituks ja korporatiivseks. Mehhanismid, mis tagaksid ühiskonna mittekontrollitava juurdepääsu informatsioonile kohtute otsuste tegemise ja haldamise korralduse kohta, aitavad seda uut riski vähendada ning kaasa aidata sellele, et kohtunikud oma professionaalsust tõstaksid.

Mõnedes riikides valitseb reaalne oht kohtuvõimu sõltumatusele, sest täitevvõimul on ikka veel põhjendamatu mõjuvõim kohtute haldamise ja kohtunike karjääri küsimustes. See

¹⁷ Käesolevas eestikeelses tõlkes on esitatud ainult aruanne Eesti kohta. Teiste riikide aruanded on kättesaadavad inglisekeelsest allikast. See, *Monitoring The EU Accession Process: Judicial Capacity*, Open Society Institute, Budapest 2002, or on the Internet <<http://www.eumap.org>>.

kehtib eeskätt Bulgaaria, Läti ja Rumeenia kohta; Tšehhis mõistis Konstitutsioonikohus sellise süsteemi hiljuti hukka, ent selle asemele pole midagi uut välja töötatud. Niisugused täitevvõimu-kesksed süsteemid – nagu ka peaaegu üldlevinud tendents lubada kohtunikel eelarveprotsessis vaid kõige väiksemal määral osaleda – piiravad ühtlasi ka kohtunike professionaalsuse suurendamise võimet, sest toetavad jätkuvat sõltuvust süsteemivälistest ekspertuskustest.

Nende struktuuriliste probleemide kõrval on ka haldamise korralduses palju arenguruumi. Kõigis riikides, sõltumata sellest, kas nad on oma kohtuvõimule autonoomia andnud, kasutatakse jätkuvalt valiku-, hindamis- ja edutamisprotseduure, mis ei ole piisavalt läbipaistvad ega objektiivsed. Vähestes riikides on piisavad koolitussüsteemid ja mitte ükski neist ei paku sellist tehniliste ja juhtimisoskuste koolitust, mida autonoomne kohtuvõim oma professionaalsuse kindlustamiseks vajaks.

2. Riikide ülevaated

Järgnevad lühiülevaated iga kandidaatriigi edusammudest ja puudujääkidest kohtuvõimu sõltumatuse ja suutlikkuse tagamisel.

Nüüdseks ollakse üksmeel, et paljud **Bulgaaria** kohtuvõimuga seonduvad tõsised probleemid – nagu selgete tegevusstandardite puudumine, läbipaistmatu valik ja edutamine ning töö tulemuste ebaefektiivne hindamine – vajavad terviklikke, otsusekindlaid lahendusi. Kohtureform sai keskse tähtsusega poliitiliseks küsimuseks alles 2001. aastal. Viimase aja seadusemuudatused võivad kujuneda reformile heaks aluseks; nüüd on oluline, et need muudatused täies mahus ning kohtuvõimu sõltumatuse ja suutlikkuse põhimõtetega täielikus kooskõlas ellu viidaks.

Teatud muudatused võivad aga kohtunike positsiooni ja professionaalsust hoopiski ohustada, ning need tuleks täiendavalt läbi vaagida. Lisaks sellele ei puuduta muudatused võtmeprobleemi: vajadust reformida Kohtute Ülemnõukogu, mille praegune ülesehitus piirab tarbetult kohtunike sõltumatust ja võimet kohtuvõimu suutlikkust tõsta.

Pärast seda, kui konstitutsioonikohus hiljuti tühistas uue kohtute ja kohtunike seaduse olulised osad, on **Tšehhi** kohtureform ebastabiilses seisundis. Uut seadust tühistades ütles kohus selgelt, et senist kohtusüsteemi juhtimise ja haldamise täitevvõimu-keskset mudelit tuleb muuta.

Kohtu otsus iseenesest on puudustega õigusakti korrigeerimisel tervitatav samm, ent kohtud on ikka veel ebakindlas olukorras. Valmisolek kohtureformi üle tõsiselt diskuteerida, mida poliitilised võimuharud uut seadust vastu võttes demonstreerisid, on oluline ja tere-tulnud muutus; valitsus ja parlament peaksid nüüd tagasi pöörduma ikka veel lahendamata küsimuse juurde, kuidas kujundada sõltumatu, vastutav ja efektiivne kohtuvõim.

Eesti on sõltumatu ja suutliku kohtusüsteemi loomisel ja tugevdamisel teinud märkimisväärsed edusamme. Kohtutes töötab üha enam võimekaid, vastava väljaõppe saanud professionaale; poliitiliste küsimuste hulgas on kohtu ja haldusstruktuuride jätkuvale reformile antud prioriteet.

Uus kohtute seadus on potentsiaalselt suur samm kohtusüsteemi tugevdamise suunas, kui selle sätteid, eelkõige kohtute haldamise nõukoda puudutavaid sätteid, tõhusalt rakendatakse. Konkreetselt on tarvis astuda samme kohtunike kaasamiseks eelarveprotsessi, kohtunike valikuprotsessi selgemaks muutmiseks ning töö tulemuste hindamise selgetel standarditel rajaneva tervikliku süsteemi väljatöötamiseks.

Ungaris on kohtuvõimu kui eraldiseisva võimuharu sõltumatus hästi välja kujunenud. Üldiselt toimivad kohtunike enesejuhtimise ja enesehaldamise struktuurid tõhusalt. Üks konstitutsioonikohtu hiljutine otsus on aidanud tagada, et kohtuvõimu organiseerimise põhiküsimused on poliitika eest kaitstud.

Samal ajal on täitevvõimu jätkuv osalus kohtuvõimu eelarveprotsessis toonud kaasa pideva alafinantseerimise, mis nõrgendab kohtuvõimu sõltumatust ja suutlikkust. Üldisemalt öeldes paneb kohtuvõimu edu oma laialdase autonoomia kindlustamisel kohtunikele vältimatu kohustuse oma professionaalsust tõsta ning välistada isoleeritud ja vastutust mittekannda institutsiooni tekkimine, millel ei oleks rahva usaldust ega toetust.

Lätis puudub kohtuvõimu moderniseerimise ja tugevdamise terviklik nägemus. Kohtureform on toimunud – kus üldse – *ad hoc* viisil, reageeringuna spetsiifilistele probleemidele, ning reformiga ei ole suudetud luua kohtunike valiku, koolitamise, hindamise ega haldamise tõhusaid süsteeme. Kohtuvõimu tegutsemist kummitavad probleemid tulenevad suures osas pidevast alafinantseerimisest.

Kohtuvõimu reguleerivate seaduste muutmise ettepanekud lubavad olukorra mõningast paranemist, ent paistab, et pragu veel pole piisavalt poliitilist tahet nende muudatuste efektiivse rakendamise tagamiseks; hetkel sisaldavad muudatusettepanekud koguni selliseid elemente, mis tõenäoliselt ei aita mingil moel kohtuvõimu olukorda parandada.

Leedu on astunud otsustava sammu kohtuvõimu sõltumatuse kindlustamise suunas; kohtunike uutel omavalitsusorganitel on laiaulatuslikud volitused, mis võivad tagada kohtunike huvide ja vajaduste adekvaatse esindatuse. Mõned valdkonnad vajavad siiski veel tähelepanu: kohtunike valiku ja edutamise süsteem tuleb rohkem siduda kohtunike omaduste ja töötulemustega ning muuta läbipaistvamaks; tuleks kaaluda uue, töötulemuste perioodilise hindamise süsteemi väljatöötamist; ning kohtunike koolitusele tuleb panna stabiilne ja jätkusuutlik alus.

Veelgi olulisem on, et laienenud institutsiooniline autonoomia teeb möödapääsmatuks, et kohtuvõim tagaks oma vastutavuse, osaliselt sellega, et omandatakse avaliku halduse alased eriteadmised ning suurendatakse oma tegevuse läbipaistvust; esialgsed

märgid näitavad, et süsteem võib kalduda isoleerituse ja professionaalsusele vastuseisu suunas.

Poola on viimase aasta jooksul saavutanud kohtureformiga olulist edu. Kahe uue seadusega on paika pandud protseduurid ja professionaalsed ametikohad, mis nõuetekohasel rakendamisel võivad tõsta kohtute võimet end professionaalselt ja autonoomselt juhtida.

Siiski tuleks reformi jõulisemalt jätkata. Kuigi kohtud on saanud suure autonoomia, on reform toimunud väikeste sammukestena, koguni tagasipöördumistega. Möödunud aastal võttis Justiitsministeerium karme meetmeid, mis demonstreerisid, missugused ohud varitsevad kohtuvõimu autonoomiat siis, kui täitevvõimule jääb kohtute suhtes fiskaal- ja haldusjärelevalve teostamise õigus. Sõltumata sellest, millisele organile jäävad kohtute haldamise volitused, peab see organ olema läbipaistvam ning välja arendama reeglipärased, kõiki osapooli kaasavad protseduurid.

Rumeenias on kohtuvõimu suurema sõltumatuse ja professionaalsuse tagamisel tehtud vähe edusamme. Paljude oluliste struktuuriprobleemidega, nagu Justiitsministeeriumi jätkuv haldusvõim ja Kõrgema Justiitsnõukogu segakoosseis ning ühispädevus kohtunike ja prokuröride suhtes, ei üldse tegeldud, takistades seega kohtusüsteemi tõhusat ja sõltumatut toimimist ning andes oma panuse rahva seas valitsevasse suurde usaldamatusesse kohtute suhtes.

Selleks, et kohtunike sõltumatust ja nende professionaalsete võimete täielikku realiseerimist tagada, peavad valitsus, parlament ja ühiskond tervikuna pühenduma kohtuvõimu sisemise struktuuri ning ülejäänud riigivõimudega suhete tervikliku ja püsiva reformi läbiviimisele.

Slovakkia on kahe viimase aasta jooksul teinud olulisi edusamme kohtuvõimu teiste võimuharudega võrdse staatuse selgitamisel ning sõltumatuse, kompetentsuse ja efektiivsuse tugevdamisel. Uue Kohtute Nõukogu seaduse terviklik rakendamine võib oluliselt aidata liikumist kohtunikonna suurema autonoomsuse ja efektiivsuse suunas.

Siiski nõuavad mitmed valdkonnad edasist täiustamist, kaasa arvatud seni põhjendamatult lai diskretsioon kohtunike valikul ning kohtulahendini jõudmise liig pikk aeg. Kuigi hiljutised muudatused põhiseaduses ja seadustes on andnud osa funktsioone üle Kohtute Nõukogule, on Justiitsministeerium jäänud laialulatuslikult vastutavaks kohtute tegevuse tagamisel. Sõltumata sellest, millisele organile jäävad kohtute haldamise volitused, peab see organ suurendama oma professionaalset haldussuutlikkust ja ekspertoskusi.

Sloveenia on sõltumatu ja suutliku kohtuvõimu kujundamisel teinud märkimisväärseid edusamme. Kohtuvõimu edendamine on tänu kutsealasele ja poliitilisele pühendumisele olnud poliitilises päevakorras prioriteediks. Astutakse seadusandlikke samme spetsiifiliste teemade, nagu eelarveprotsess, valikuprotseduurid, hindamine ja töökoormus, lahendamiseks.

Kuid hiljuti vastuvõetud õigusaktid ja põhiseaduse muutmise ettepanekud hoopis vähendaksid tegelikult kohtuvõimu sõltumatuse ulatust. Eelkõige tuleks üle vaadata ettepanekud viie-aastase katseaja, põhiseaduse rikkumise korral kohustusliku ametist tagandamise ja kohtunike palga kujundamise süsteemi kohta.

B. KOHTUNIKE KUTSEALANE ASJATUNDLIKKUS

Üks suutliku ja legitiimse kohtuvõimu alustugesid on iga kohtuniku kutsealane asjatundlikkus; tegelikult peetakse professionaalselt asjatundliku õigusemõistmise kättesaadavust kohtuteenuste kasutajatele üheks inimõiguseks.¹⁸ Kõige asjakohasemad abinõud tagamaks, et kohtunikonna moodustaksid asjatundlikud kohtunikud, on need, mis puudutavad kohtuniku karjääri ja oskuste omandamist, s.t valiku ja edutamise, töö tulemuste hindamise ja koolitamise süsteemi. Kui need süsteemid on ebakohaselt üles ehitatud, võivad sobivate oskusteta, ebapädevad ja motivatsioonita isikud kohtunikonnas olulise osakaalu omandada ning kutsealaste standardite väljatöötamist takistada. Ratsionaalsed meetodid ja protseduurid aga, vastupidi, soodustavad suunatust oskustele ja kutsealastele saavutustele ja stimuleerivad professionaalse ja motiveeritud kohtunikekaadri jätkuvat uuenemist ja arengut, mis omakorda tagab ühiskonnale juurdepääsu tõhusamale ja kiiremale vaidluste lahendamisele.

1. Valik ja edutamine

Kohtuniku tööks väljavalitud ja ametissenimetatud isikute kvaliteet on otsustava tähtsusega tagamaks kohtuvõimu suutlikkus pakkuda kõrgekvaliteedilist teenust. Rahvusvahelised standardit tunnustavad valiku ja edutamise objektiivsete kriteeriumide tähtsust¹⁹ ning

¹⁸ Rahvusvaheline pakt kodaniku- ja poliitiliste õiguste kohta, Artikkel 14 (deklareerib õiguse pädevale, sõltumatule ja erapooletule kohtule), <http://unhchr.ch/html/manu3/b/a_ccpr.htm>.

¹⁹ Euroopa Nõukogu soovitus nr R. (94) 12 kohtunike sõltumatuse, töö tõhususe ja trolli kohta, vastu võetud 13. oktoobril 1994, Artikkel 2c, <[http://cm.coe.int/ta/rec\(1994/94r12.htm](http://cm.coe.int/ta/rec(1994/94r12.htm)> (deklareerib, et kohtunike valik ja karjäär peaksid lähtuma omadustest ja kutsealastest saavutustest, võttes arvesse kvalifikatsiooni, ausust, võimekust ja tõhusust); Kohtuniku üldharta, Artikkel 9, <http://www.iaj-uim.org/ENG/frameset_ENG.html> (deklareerib, et kohtunike valikut ja ametissenimetamist tuleb teostada vastavuses objektiivsete ja läbipaistvate, sobival ametialasel kvalifikatsioonil tuginevate kriteeriumidega); Euroopa kohtunike harta, Artikkel 4 (deklareerib, et valik peab rajanema ainult objektiivsetel kriteeriumidel, mis on mõeldud tagama ametialast asjatundlikkust, ning kohtunike edutamise peab samamoodi sõltuma nendest samadest objektiivsuse, professionaalsete võimete ja sõltumatuse põhimõtetest).

omistavad suurt tähelepanu kasutatavatele protseduuridele, sealhulgas sellele, missugune organ seda protsessi juhib ja kuidas see organ moodustatakse.²⁰

Tundub olevat vastuvaidlematu, et vähim, mida võib ütelda, on, et õigusemõistmise kvaliteet sõltub otseselt nende üksikisikute kvaliteedist, kes kohtunikeks on välja valitud; organisatsiooniline süsteem saab midagi ära teha ainult algselt valitud ja edutatud individuaalsete kohtunike oskuste ja suutlikkuse parandamiseks. Kohtunike kvaliteedi tähtsus kohtuvõimu üldise tugevuse jaoks nõuab, et kohaldatavad kriteeriumid ja protseduurireeglid töötatakse välja ja et neid kohaldatakse viisil, mis tagab selge, ratsionaalse ja objektiivse valiku ja edutamise, et seeläbi vältida semutsemist ja muid teenimatuid eelistusi kohtunikuametisse võtmisel ja edasisel edutamisel.

Kuigi eeskätt on kõige tähtsam, et valiku ja edutamise kriteeriumid oleksid õiglased ja läbipaistvad, on praktikas samaväärselt oluline, et kohtuvõim ise teostaks selle protsessi üle teatavat autonoomset kontrolli. Kohtuvõimu autonoomsuse määramine kohtunike valikul ja edutamisel varieerub peaaegu absoluutsest Ungaris ja Leedus kuni minimaalseni Rumeenias.

Mitmed riigid jätavad täitevvõimule märkimisväärsed volitused kohtunike karjääri üle otsustada, mis vältimatult loob võimalusi sekkuda kohtuniku sõltumatusesse õigusemõistmisel ning õhonestab ikka veel sõltuvuses oleva kohtusüsteemi autonoomsuse arengut. Seal, kus täitevvõim kontrollib kohtunike valikut ja edutamist, on kohtunike sõltumatus lämmatunud ning lisaks kipuvad kohtunikukonna kui terviku kutsealase arengu võimalused olema piiratud; kohtunike karjääri üle otsustamisõigust omava organi institutsioonilised huvid on vältimatult teistsugused, kui kohtunikukonna enda omad.

²⁰ Euroopa Nõukogu soovitus nr R. (94) 12 kohtunike sõltumatuse, töö tõhususe ja rolli kohta, Põhimõte I, Artikkel 2c on isegi spetsiifilisem: Kohtunike valikut ja teenistuskäiku puudutavaid otsuseid langetavad võimud peaksid olema valitsusest ja administratsioonist sõltumatud. Selle sõltumatuse kaitsmiseks peaksid normid näiteks tagama, et seda otsust tegeva organi liikmed valib kohtunikukond ja et see organ kehtestab oma protseduurireeglid ise. Kui aga põhiseaduse või seaduse sätted ja traditsioonid võimaldavad valitsusel kohtunikke nimetada, peavad olemas olema garantiid tagamaks, et kohtunike määramise protseduurid on tegelikult läbipaistvad ja sõltumatud ning et taolised otsused ei ole mõjutatud mistahes muudest põhjustest kui neist, mis on seotud eelpool nimetatud objektiivsete kriteeriumidega. Nendeks garantiideks võiks näiteks olla mõni või mõned järgnevatest:

i. spetsiaalne, sõltumatu ja pädev organ, kes annab valitsusele nõu, mida too praktikas rakendab; või

ii. üksikisiku õigus otsuse peale sõltumatutele võimudele kaebus esitada; või

iii. otsuseid langetavad võimud on kaitstud ebakohaste või sobimatute mõjuavalduste eest.

Vt ka Kohtuniku üldharta, Artikkel 9 (Seal, kus seda ei tagata mõnel muul viisil, mis põhineb väljakujunenud ja ennast tõestanud traditsioonil, peaks valiku teostama sõltumatu organ, milles kohtunikud on tugevalt esindatud.)

Kõik kandidaatriigid on kehtestanud kohtunike valiku ja edutamise uused protseduurid, püüdes neid viia kooskõlla rahvusvaheliste standarditega. Kohtunikuametisse võtmine ja edasine edutamine rajanevad seaduses defineeritud miinimumnõuetel ja erineva täpsusastmega protseduurireeglitel. Vaatamata vaieldamatutele edusammudele vajavad mitmed aspektid siiski valiku ja edutamise kriteeriumide ja protseduuride ratsionaalsuse ja efektiivsuse seisukohast ümberhindamist. Kui neid probleeme ei lahendata, õhnestavad nad jätkuvalt süsteemide usaldusvärsust. Parandamist vajavad eeskätt kolm aspekti: reeglid, mis tarbetult piiravad kandidaatide ringi ja nende kvaliteeti; objektiivsete kriteeriumide puudumine; põhjendamatult suletud ja läbipaistmatu protsess.

a. Tarbetult kitsas kvalifitseeritud kandidaatide ring. Valitseb selge tendents kitsendada nende juristide ringi, kes võivad kohtunikuks saada. Tüüpilist kontinentaalset traditsiooni järgides on kandidaatriigid võtnud kasutusele riigiteenistuse ehk karjäärimudeli, mis annab eelistuse värskele ülikoolilõpetanutele või noortele spetsialistidele,²¹ keda siis karjääri vältel järkjärgult edutatakse. Selline süsteem takistab – või vähemalt heidutab tõsiselt – õiguslale kogenud professionaalide kohtunikuks saamist;²² see omakorda kitsendab kvalifitseeritud kandidaatide ringi. Kuigi varasem õiguslale praktika iseenesest ei ole mingi garantii, et kandidaadist saab hea kohtunik, ei ole ka mingit põhjust, miks diskrimineerida neid, kes tahaksid kohtunikuametisse kaasa tuua oma professionaalsed teadmised ja elukogemuse. Tegelikult ei mõjuks mitmekesisus mitte ainult kohtunikukonna professionaalsust tõstvana, vaid suurendaks ka selle demokraatlikku legitiimsust.

Lisaks, kui kohtunikud kontrollivad valikuprotsessi ilma tõhusa panuseta väljastpoolt, võib karjäärimudel aidata kaasa suletud hierarhilise institutsioonilisese kultuuri tekkimisele, mis ei soosi väärtuslikke uuendusi ega sotsiaalset tundlikkust.²³ See oht on eriti terav Tšehhis, Ungaris, Leedus, Poolas ja Slovakkias, teatud määral ka Bulgaarias.

Mõnede teiste riikide praktika näitab, et õiguslale kogenud professionaalidele reserveeritud kvoodid võivad sellist kohtunike karjäärisüsteemi puudust leevendada; võimaldades eksamit sooritada igas vanuses ja ka suurema kogemusega inimestel ilma eelarvamusteta ning ka see võib kandidaatide üldist kvaliteeti tõsta.

²¹ Näiteks Poolas ja Slovakkias eelistatakse selgelt kohtunike ettevalmistusteenistuses olejaid – Slovakkias kuulutatakse avalik konkurs vabale kohtuniku kohale välja alles siis, kui kohtunike ettevalmistusteenistuses osalejat sellele kohale ei leita – ja nõnda võidakse vähemkogenud kohtunikuõpilaste kasuks kõrvale jätta isegi suurte kogemustega kohtuniku kandidaadid.

²² Tuleb siiski märkida, et on mõningane tendents akadeemilise kraadi omanikele erandeid teha. Näiteks Leedus võib teatud kindla pedagoogilise staapiga teaduste doktor kohtunikuks saada. Loogika selle erandi taga on ebaselge; loomulikult on küsitav, kas pedagoogilised teadmised on asjakohasemad ja kasulikud kui näiteks praktiseeriva advokaadi vahetu kohtusaali kogemus.

²³ See probleem illustreerib suurepäraselt tervikliku reformivajadust: kuigi oleks õige, et kohtuvõimul on autonoomne kontroll või vähemalt märkimisväärne kaasarääkimisõigus kohtunike valikul ja edutamisel, võib – nagu antud juhul näha – piiramatult või mitteläbipaistev kontroll vähendada vastutavust ning tegelikkuses ka motivatsiooni kutsealast asjatundlikkust tõsta.

b. Liiga üldised ja diskretsiooni pakkuvad kriteeriumid. Enamikus kandidaatriikides on kohtunike valiku ja edutamise kriteeriumid liiga üldist laadi. Tüüpiliselt sisalduvad neis kodakondsuse, õiguslase hariduse, teovõime, minimaalse vanuse nõuded ning nõue kriminaalkorras süüdimõistmise puudumise kohta või kõlbelise puhtuse nõue. Sagedasti on sellised nõuded liiga minimaalsed, et otsuseid tegevad ametnikud ja organid saaksid neist lähtuvalt otsustada, kes on adekvaatne kandidaat; selle asemel võimaldavad sellised avatud ja üldised juhised suurt suva, mis ei ole seotud kandidaadi väärtustega.

Näiteks Bulgaarias on kohtunikukandidaatide väljaselgitamine, valik ja ametisse nimetamine jäetud suuresti kohtute esimeeste diskretsiooni alla, kes teevad ametissenimetamise ettepaneku Kohtute Ülemnõukogule, koos vastava isiku kutsealast kogemust kirjeldava selgitusega. Formaalseid nõudmisi on väga vähe: Bulgaaria kodakondsus, akadeemiline õigusharidus, ei tohi olla kriminaalkorras karistatud ning teatav arv aastaid professionaalse töö kogemust; kandidaatidel peavad olema ka teatavad täpselt määratlemata “nõutavad moraalsed ja kutsealased omadused.”

Rumeenias nimetab kohtunikke ametisse riigi president Kõrgema Justiitsnõukogu ettepanekul, mille viimane teeb ainult Justiitsministri soovitusel; Nõukogu ei tohi kaaluda kandidaati, keda minister soovitanud ei ole ning ministril on nõnda tõhus ja kontrollimatu diskretsioon mis tahes kandidaadi suhtes vetot kasutada.

Ungaris on kohtute esimeeste volitused juba ametis olevate kohtunike edutamisel kõrgematesse kohtutesse peaaegu täielikult diskretsioonilised; sellistel juhtudel on kohtu esimehel lihtsalt õigus vabadele kohtadele kohtunikke valida.

Valiku ja edutamise kriteeriume on vaja veelgi täpsustada, nii et need kujutaksid endast rohkemat kui formaalseid sobivusnõudeid. Sloveenia on astunud sammukese selles suunas, töötades välja kohtunikuülesannete täitmise võimete hindamiseks täpsemad kriteeriumid, nagu kohusetundlikkus, hoolikus, võime end kõnes ja kirjas väljendada, protsessiosalistega suhtlemise ja töötamise võime.²⁴

Kohtunikueksam, mis on kõigis kandidaatriikides, peale Sloveenia, üks kohtunikuks saamise tingimus, on üldiselt kitsa ulatusega ning kontrollitakse vaid kandidaadi õiguslaseid tehnilisi teadmisi. Sellised teadmised on loomulikult olulised, ent samaväärselt tähtis peaks olema kontrollida ka inimese isiksuslikku ja psühholoogilist sobivust selleks tööks;²⁵ kui isiklike võimeid ei kontrollita, võib selle tulemuseks olla, et valitakse “head juristid”, kes sellele vaatamata ei oma seda küpsust ja mõistlikkust, mida on vaja

²⁴ Alati pole aga selge, kuidas nende omaduste olemasolu välja selgitatakse.

²⁵ Kohtunikueksami väärtust vähendavad ka kõigis riikides olemasolevad eksamist vabastamise klauslid. Vabastamise loogika ei ole alati selge ning väga sageli jäetakse justiitsministrile põhjendamatu suur diskretsioon. Näiteks Rumeenias on Justiitsministril õigus eksamist vabastada endisi parlamendiliikmeid ja ministeeriumi poolt poliitiliselt ametisse nimetatuid.

erapooletuks ja sotsiaalselt tundlikuks õigusemõistmiseks. Seetõttu tuleks püüda testida enamat, kui vaid formaalseid õiguslaseid teadmisi; psühholoogilised testid, nagu neid näiteks Ungaris kasutatakse, on sammuke õiges suunas.

Eriti vajavad täiendamist suulise eksami standardid selles osas, millega need aitavad välja selgitada ka kandidaadi isikuomadusi. Suuline eksam on eriti väärtuslik kandidaadi isikuomaduste väljaselgitamiseks, ent oma olemuselt on suuline eksam ühtlasi ka diskretsioonilisem ning seda on lihtsam kurjasti ära kasutada kui anonüümset kirjalikku eksamit. Selline kompromiss on ilmselt vältimatu, ent kõik riigid saaksid teha palju enamat tagamaks, et suuline eksam oleks võimalikult erapooletu.

Näiteks peaks suulise eksami komisjoni alati kuuluma palju liikmeid, kes eelistatavalt on valitud rohkem kui ühe organisatsiooni esindajatest.²⁶ Eksamineerijaid tuleks koolitada ning neil peaksid olema selgelt väljatöötatud, kirjalikud juhtnöörid vestluse läbiviimiseks. Neil peaks olema kohustus iga kandidaadi kohta kirjalik hinnang esitada; kui vähegi võimalik, peaks kandidaatidel olema õigus nende hinnangutega tutvuda ja nende peale kaevata ning need peaksid olema kättesaadavad ka siseringi hindajatele. Protseduuride standardiseerimine on eriti vajalik Lätis, kus kogu hindamisprotsess koosnebki ainult suulisest eksamist.²⁷

c. Põhjendamatult suletud ja läbipaistmatu protsess. Valiku ja edutamise protsess on ebapiisavalt läbipaistev ning ei sisalda võimalusi väljastpoolt kaasa rääkida. Kõigis kandidaatriikides on kohtunike valiku ja edutamise protseduurid läbipaistmatud ning piirduvad väikese arvu ametiisikutega, enamasti valikute tegemiseks koolitamata kohtunike või Justiitsministeeriumi ametnikega, kellele on antud märkimisväärselt suur diskretsioon. Väljasõelumisprotseduuri ning erinevate kandidaatide suhtes tehtavate otsustuste paljusid üksikasju ei avaldata.

Põhjendamatu diskretsiooni minimeerimiseks ning kuritarvituste ohu vähendamiseks tuleks laialdaselt teavitada edutamise tingimustest ja vakantsetest kohtadest, kandidaate

²⁶ Eeskätt tuleks loobuda praktikast, et eksamikomisjoni moodustab selle kohtu esimees, kus täitmata koht asub; uued kohtunikud peaksid suutma õigust mõista mis tahes paigas oma riigi või jurisdiktsiooni piires ning järelikult tuleks nad valida standardite järgi, mida nii palju kui võimalik saab igal pool reprodutseerida. Kohtuesimehe õigust oma kohtusse kohtunikke valida tuleks enamikul juhtudel piirata valikuni kandidaatide hulgast, kellele mõni teine organ on juba andnud heakskiidu töötada kohtunikuna ükskõik, kus, selle riigi või jurisdiktsiooni piires.

²⁷ Lätis peavad kandidaadid tegema eksami kohtunike kvalifikatsiooninõukogu ees. Eksami valmistab ette Justiitsministeeriumi kohtute osakond ning see seisneb ainult kandidaadi õigusteadmisi kontrollivas suulises vestluses. Ei ole mingit kirjalikku osa, ei hinnata õigusliku argumenteerimise ega kirjutamise oskusi ega psühholoogilisi võimeid, et teha kindlaks kandidaadi sobivus kohtnikuametisse, ka mingeid hindamiskriteeriume ega protseduure ei näi olemas olevat. Pealegi koosneb nõukogu ainult kohtunikest, kes ei ole saanud mingit lisakoolitust kohtunikukandidaatide sobivuse hindamiseks.

tuleks avalikult tutvustada, ning juristkond laiemalt – kohtunikud, advokatuur ja õigusteadlased – peaksid saama võimaluse avaldada kandidaatide sobivuse kohta oma arvamust.

Protseduuriline läbipaistvus ja sõnaõigus väljastpoolt on eriti soovitatavad neile kohtusüsteemidele, mis on saavutanud suure haldusautonoomia, nagu Ungari ja Leedu. Kui need süsteemid tahavad oma värskest omandatud ja kaugeleulatuvale sõltumatusele kindlustada üldsuse toetust, peavad nad oma liikmeskonna valima viisil, mis on läbipaistev ning mõistlikult avatud arvamustele ja tähelepanule väljastpoolt. Läbipaistmatud valiku ja edutamisprotseduurid aitavad kaasa vaid kuritarvituste kahtluse tekkele ja tekitavad usaldamatust, mis enamikus kandidaatriikides on niigi kõrge.

Kokkuvõtteks on vältimatu ja aktsepteeritav, et valikut teostavate komiteede liikmetele jäetakse teatav diskretsioon ja konfidentsiaalsus. Ent kui lisaks sellele, et on ebaselge, kuidas vastava koolitusega valikukomiteed oma otsustele jõuavad, puudub ka igasugune panus juristide kutsealade esindajatelt ja kolmandalt sektorilt, siis väheneb suulise eksami kui kutsesobivuse väljaselgitamise vahendi väärtus ning suurenevad meelevaldse ja koguni eelarvamustest kantud valiku võimalused. Juristkonna erinevate harude esindajate ja õigusteadlaste kaasamine protsessi, valikukomiteede liikmete parem ettevalmistamine ja läbipaistvam menetlus – kõik need on soovitatavad.

2. Töö tulemuslikkuse hindamine ja reguleerimine

Individaalsete kohtunike töö tulemuslikkuse seire ja hindamine on suhteliselt uus nähtus. Kohtu poole pöördumiste arvu suurenemine ja kohtuasjade kasvav keerukus on toonud kaasa suurema töökoormuse ja pikemad protsessid, mis omakorda on tugevdanud avalikkuse nõudmist, et kohtud oleksid pädevad ja töötaksid tõhusalt. Seetõttu on paljudes kandidaatriikides mõistetud, et pelgalt edasikaebuste arvu järgi hindamise süsteem ning traditsiooniline haldusjärelevalve kohtunike töö üle ei ole piisavad vahendid tagamaks kohtuvõimu töö tulemuslikkuse pidevat kasvu. Tagasiside puudumine võib kaasa tuua professionaalse stagneerumise ja standardite allakäigu. Perioodiline hindamine on karjäärikohtunike süsteemides eriti oluline tulemuslikkusel baseeruva edutamise tagamiseks.

Kohtuniku töö tulemuslikkuse süstemaatiline hindamine vastavuses ette kindlaksmääratud standarditega kujutab endast individuaalse vastutuse vormi. Kuna hindamine on ühtlasi ka üks perioodilise tagasiside vorme, aitab see edendada professionaalsuse kasvu ning võib osutada väärtuslikuks vahendiks parandamaks kohtunike suutlikkust, eriti siis, kui see on seostatud koolitusprogrammidega.

On kaks peamist probleemvaldkonda, milledes kandidaatriikide praktika parandamist vajab: üksikutes riikides tõusetuvad kohtuvõimu sõltumatuse probleemid seoses sellega, et täitevvõim omab jätkuvalt mõjuvõimu hindamise üle, mõnedel juhtudel koguni viisil,

mis on seotud distsiplinaarsanktsioonidega või edutamislavaadega; ning üldisemalt võttes on kõigis hindamissüsteeme rakendavates kandidaatriikides kasutusel olevad standardeid tarvis täpsemalt selgitada ja täpsustada.

a. Vastutavus ja sõltumatus hindamisprotsessis. Mis tahes hindamissüsteemi kujundades on esimeseks probleemiks, et süsteem ei tohi riivata kohtunike sõltumatust ega sekkuda nende põhiülesandesse- õigusemõistmisse, eriti seal, kus hindamine on seotud edutamisega või kohtunike staatuse või käitumise reguleerimisega. See ei tähenda, et hindamist ei tohiks üldse läbi viia, või et hindamisel ei tohiks mingeid tagajärgi olla; ühiskonna legitiimne huvi, et kohtuvõim oleks vastutav ja tõhus, tingib selle, et kohtunike töö tulemuslikkuse suhtes teatud määral huvi tuntakse.

Kui seal, kus hindamistulemustega on seotud sanktsioonid või märkimisväärsed kutsealased tagajärjed, lubatakse täitevõimul jätta endale õigus kohtunikke rutiinselt hindamis- või distsiplinaarprotsessi kaudu karistada, ohustatakse tarbetult sõltumatust; kohtuvõimu sõltumatuse nõue eeldab tungival, et niisugustel juhtudel peaks diskretsioon või otsustusõigus kuuluma kohtuvõimule või tõeliselt sõltumatule organile, milles kohtunik-kond omab olulist osatähtsust.

Suurema institutsioonilise sõltumatuse poole püüdlamise tulemusena valitseb selles regionis tendents panna kohtunike töö hindamine kohtuvõimu enese õlule. Nõnda on hindamiskohustus pandud kohtute esimeestele (Ungari, Rumeenia, Slovakkia), kohtunikest koosnevale või nende kontrolli all töötavale erikomisjonile (vastavalt Läti ja Eesti), kohtuteenistujate nõukogudele (Sloveenia) või kõrgemate kohtute kohtunikele (Poola, Rumeenia²⁸). Laialdaselt osalevad selles protsessis ka teised üksikkohtunikud – tavaliselt apellatsioonikohtu tasandil – ja kohtunike endi organid, nagu kohtunõukogud.

Üldiselt on kohtunikud suutelised oma kolleegide tööd paremini hindama kui kõrvalseisjad, ning seetõttu on nimetatud tendents üldiselt teretunud. Aga kui kohtuinsti-tutsioonidele anda täiesti vabad käed, võib juhtuda, et nad ei suhtu kohtuvõimu tõhususe ja väärkäitumise eest vastutusele võtmisega seonduvatesse muremärkidesse nii suure tähelepanuga, kui seda teeksid süsteemivälised organid. Itaalia juhtumile viidati juba kui näitele sellest, missugust kahju kohtuvõimu vastutavusele ja sõltumatusele põhjustab kaldumine ülemäära suure sõltumatuse ning ebapiisava vastutavusega kohtuvõimu poole.²⁹

²⁸ Rumeenia on kehtestanud seire ja hindamise süsteemi, milles nii justiitsministeeriumil, apellatsioonikohtutel kui ka kohtute esimeestel on ulatuslikud kontrolli- ja hindamisvolitused.

²⁹ *Vt nt* Giuseppe Di Rederico, “Judicial Independence in Italy: A Critical Overview in a (Non-systematic) Comparative Perspective”; *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality* (United States Agency for International Development, Office of Democracy and Governance, Technical Publication series, January 2002), lk 88. (“Kuigi Itaalias on hindamine seadusega ette nähtud, on selle *de facto* elimineerinud CSM [Kõrgem Justiitsnõukogu], mille koosseis ja selle valimise süsteem kalduvad soosima kohtunike korporatiivseid karjääriootusi[.]”).

Kui kohtunike organitel on eksklusiivne või peaaegu eksklusiivne õigus kohtunike töö tulemusi hinnata, peavad nad püüdma ühiskonnale näidata, et nad suudavad seda ülesannet professionaalselt täita; hindamisprotsessi läbipaistvamaks muutmise mitte-kontrollivad mehhanismid saavad aidata tagada, et kohtunikud ei langeks isoleeritud või omakasupüüdliku institutsioonilise käitumise küüsi.

Mõnedes riikides valitseb aga siiani vastupidine probleem: Lätis ja Rumeenias on Justiitsministeerium säilitanud – ja Bulgaarias hiljuti saanud – järelevalvevolitused, mis otseselt või kaudselt mõjutavad töö tulemuste hindamist. Näiteks on Rumeenias esinenud juhtumeid, et ministeeriumi üldinspektorid kontrollivad kohtuotsuste sisulist argumenteerimist väites, et kontrollivad, kuidas konkreetsetel juhtudel seadusi kohaldatakse; paljud kohtunikud on väljendanud muret, et ministeerium kasutab inspekteerimist kohtuvõimu kontrollimise vahendina.

Bulgaaris on Justiitsministeeriumi volitused veelgi suuremad. 1998. aastal, selleks et saada üle kohtute esimeeste soovimatusest oma kohtunikke distsiplineerida, sai ministeerium õiguse algatada distsiplinaarmenetlusi. Kindlasti ei ole soovitatav, et ministeerium kui täitevvõimu haru omab selliseid suuri volitusi, nagu distsiplinaarmenetluse algatamine ja asja sisulise uurimise läbiviimine.

Põhimõtteliselt ei ole selles midagi taunimisväärset, et teine võimuharu on kaasatud kohtunike hindamisse, sest tuleb arvestada ühiskonna legitiimset huvi, et kohtuvõim oleks vastutav. Kui aga lähtuda selles regioonis eksisteerinud täitevvõimu domineerimisest kohtuvõimu üle ning tõsiasi, et ministeeriumi volitused ei ole väga sageli täpselt piiritletud, näib selline praktika olevat vastuolus kohtuvõimu sõltumatuse põhimõttega ning sellest tuleks täiesti loobuda.

Seal, kus kõigele vaatamata on täitevvõimu organitele jäetud järelevalvevolitused või kus nad muul moel hindamises osalevad, peaks hindamisvolituste ja distsiplinaarvolituste või kohtunike karjääri üle diskretsioonipädevuse vahel olema selgepiiriline tulemüür, sest tegemist on volitustega, mida tuleks igal juhul piirata või ära kaotada, sest nad on kohtuvõimu sõltumatusega vastandliku suhtes .

Demokraatlik valitsemissüsteem kätkeb sellest hoolimata kohtuvõimu vastutuse põhimõtet: kuldne kesktee oleks seega hindamise usaldamine sõltumatutele organitele, mis koosnevad kohtunikest ja teiste avalik-õiguslike ja eraõiguslike institutsioonide, advokatuuri, õigusteaduskondade esindajatest ning neisse võiks kuuluda ka Justiitsministeeriumi esindus. Kohtunikel võib sellistes organites olla enamus, ent teised grupid on samuti esindatud ning nõuetekohased protseduurid tagaksid selle, et ükski isik ega ühe grupi esindajad ei saaks protsessis täielikult domineerida.³⁰ See rikastaks prot-

³⁰ Näiteks võiks õiguse distsiplinaarreesmärkidel hindamist algatada eraldada õigusest sellist hindamist tegelikult läbi viia; või siis eraldada hindamine ja sanktsioneerimine.

sessi üldsuse osalusega ning vähendaks põhjendatud kartusi korporatiivsusele kaldumise suhtes.

Veel üks viis, mis aitaks tagada ühiskonna legitiimset huvi tagamaks kohtuvõimu vastutavus, on anda üldsusele võimalusi – kasvõi ainult kaudseid – väljendada oma arvamust kohtunike töö suhtes ning saada seaduslikku kaitset kohtunike väärkäitumise vastu. Üldsuse arvamused avaldusi julgustavad mehhanismid on eriti olulised neis kandidaatriikides, kus ühiskonnas puudub traditsioon kolmanda sektori organisatsioonide kaudu kohtuvõimu tööd tähelepanelikult uurida.

Osaliselt on selliseid sotsiaalseid nõudmisi võimalik rahuldada tõhusate kaebevõimaluste loomisega, mille kaudu saaks taotleda kohtuniku vastu väärkäitumise eest menetluse algatamist. Lisaks distsiplinaarmenetluse algatamiseks informatsiooni andmise funktsioonile võivad inimeste kaebused kujutada endast ka väärtuslikku teabeallikat, mis võib olla kohtuniku töötulemuste parandamise ajendiks, ent seda tingimusel, et protseduur hõlmaks nii heastavaid kui ka karistavaid sanktsioone. Praeguseks ei ole üheski kandidaatriigis terviklikku kaebuste võimaldamise mehhanismi välja töötatud; need kas täiesti puuduvad, nagu Leedus, või puuduvad selged juhised ja täpsed protseduurid, mis tagaksid selle, et kaebustesse tõsiselt suhtutakse ja et neid lahendatakse viisil, mis kas parandab kohtuniku eksimuse või karistab teda väärkäitumise eest.

Uueks küsimuseks regioonis on, kas ja mil määral oleks sobiv ombudsmani kohtunike töö tulemuste kontrollimise kaasata. Eesti, Slovakkia ja Sloveenia on andnud ombudsmanile volitused võtta vastu kohtunikke puudutavaid kaebusi ja mõnedel juhtudel algatada distsiplinaarmenetlust. Paljud, eriti kohtunikud, on avaldanud kriitikat, et distsiplinaarkorras karistamise algatamise õigus rikub kohtuvõimu sõltumatust. Praegu on veel liiga vara anda hinnangut sellele, kas see uudne lahendus on nimetatud põhimõttega kooskõlas või kas see üldse on efektiivseks täienduseks teistele avaliku kaebamise mehhanismidele.

Selge on, et lisaks apellatsioonisüsteemile ning kohtunike töö seire ja perioodilise hindamise süsteemile on vaja kohtunike peale esitatud kaebuste menetlemise tõhusat mehhanismi. Kuid üldiselt peaksid ombudsmani suhtes seoses kohtuvõimuga kehtima samasugused piirangud, kui kõigi teiste võimuharude suhtes; see on eriti oluline siis, kui ombudsman tegelikult sõltub seadusandjast või täitevvõimust või kui tema sõltumatus on mingil moel piiratud.

b. Hindamise sisu. Mis hindamise sisulist külge puudutab, siis mõttekad hindamiskriteeriumid peaksid kätkeva vähemalt kolme elementi: otsuste tegemise kvaliteet, asjade menetlemise tõhusus ja professionaalne käitumine; lisaks tuleks hindamiskriteeriumite valimisel silmas pidada, et need ei riivaks kohtunike sõltumatust. Praktiline probleem seisneb seejuures selles, kuidas neid elemente defineerida ja omavahel tasakaalustada ning kuidas valida informatsiooniallikaid ja teavet, mida üldse kasutada, nii et hindamine aitaks suurendada kohtunike võimalusi ja motivatsiooni oma professionaalse suutlikkuse tõstmiseks.

Need on valdkonnad, milles paljude kandidaatriikide valitud süsteemid probleeme tekitavad. Kahel kandidaatriigil (Tšehhi ja Leedu) tuleb kohtunike töö perioodilise hindamise süsteem alles luua; teistes riikides (eeskätt Bulgaarias,³¹ Eestis,³² Lätis³³ ja Poolas³⁴) on perioodilise hindamise süsteem olemas, kuid hindamiskriteeriumide ja protseduuride osas on seda tarvis palju muuta.

Mitmed kandidaatriigid tuginevad põhiliselt kohtuniku töö tõhususe kvantitatiivsetele näitajatele,³⁵ analüüsides selliseid objektiivseid andmeid, nagu saadud ja lahendatud asjade arv või menetluse pikkus. Kuigi need võivad osutada kohtuviivituste vähendamise ajendiks, ei saa arvnäitajaid pidada kohtuniku töö tulemuslikkuse usaldusväärseteks väljendajateks; näiteks kohtunik, kes ühe kuuga lahendab kümme äärmiselt keerulist kohtuasja, töötab võibolla palju tõhusamalt, kui see, kes lahendab kuus kaksikümend lihtsat asja.

Laiemas plaanis võib väita, et arvnäitajate süsteem võib küll innustada vähendama viivitusi, ent samas halvendada õigusemõistmise kvaliteeti; kvalitatiivsete näitajatega arvestamata võib puhtkvantitatiivne hindamine õhutada kohtunikke keskenduma asjade kiirele lahendamisele nende hea lahendamise asemel. See kehtib eriti seal, kus negatiivse hindamistulemusega kaasnevad sanktsioonid, nagu see mitmetes kandidaat- ja liikmesriikides praegu ka on.³⁶

³¹ Süsteem rakendati 2002. aastal.

³² Eestis on rakendatud värskest ametissenimetatud kohtunike kohustusliku hindamise süsteem katseaja jooksul, kuid edaspidi kohtunike tööd enam perioodiliselt ei hinnata.

³³ Lätis on töö tulemuste hindamine seotud kvalifikatsioonisüsteemiga, mis määrab ära kohtuniku palga. Kuigi seadus nõuab, et kõrgemasse kvalifikatsioonikategooriasse edutamise toimub kohtuniku teadmiste ja töökogemuse alusel, edutatakse kohtunikke peaaegu automaatselt pärast seda, kui nad on eelmises kategoorias ette nähtud minimaalse aja ära töötanud.

³⁴ Poolas moodustab hindamine ühe osa regulaarsetest inspeksioonidest, mida viivad läbi selleks määratud kohtunik-inspektorid ning see peaks toimuma iga kolme aasta järel, ehkki praktikas ei ole seda reeglit järgitud.

³⁵ Näiteks võttis Sloveenia Kohtute Nõukogu vastu *Kohtuniku kavandatava töömahu määramise kriteeriumid*, mis sätestab puhtarvulised normid – 18 asja kuus või 180 asja aastas esimese astme kohtunikule. Kuid need kriteeriumid ei arvesta asjade keerukusega ega muude spetsiifiliste asjaoludega, nagu kohtu asukoht, selle ruumi- ja inimressursid.

³⁶ Näiteks Sloveenias võivad Kohtute Nõukogu otsused personalinõukogude perioodilise hindamise alusel mõjutada kohtuniku karjääri, näiteks tema edutamist kõrgemasse kohtusse ja palgakategooriat; negatiivne hinnang võib kaasa tuua ametist tagandamise Kohtute Nõukogu poolt. Nõukogu *Kohtuniku kavandatava töömahu määramise kriteeriumid* olid algselt küll kavandatud kohtuviivituste vähendamise vahendina, ent neid kasutatakse ka töö tulemuste hindamise protsessis; kavandatud töömahu mittedaavutamine avaldab kohtuniku töö hindamisel negatiivset mõju. Kohtunikud ja õigusteadlased on neid kriteeriume ning nende mõju kohtunike karjäärile kritiseerinud väites, et kohtuniku töö kvantitatiivseid näitajaid ei tasakaalusta selged kvalitatiivsed hindamiskriteeriumid.

Seal, kus võimalik, peaks hindamine olema rutiinne ning integreeritud koolitusprotsessi, selle asemel, et hindamist kasutada kui täiendavat distsiplinaarvahendit. Kohtunikele tuleks anda võimalus hindamisprotsessis osaleda ja tagasisidet saada, et nad näeksid hindamises enesetäiendamise võimalust ning osaleksid selles meelsasti.³⁷

Kõigile puudustele vaatamata kujutavad töö tulemuslikkuse hindamisse kvantitatiivsete näitajate kaasamise katsed endast teretulnud arengut võrreldes elementaarse hindamisega, milles puudusid standardid ja mis põhines diskretsioonil, ning seda arengut tuleks julgustada ja toetada. Keerukamad hindamisvõtted võiksid arvestada mitmesuguste teguritega, nagu näiteks kohtumenetluse keerukus³⁸ ning neid võiks tasakaalustada kvalitatiivsete näitajatega, nagu seaduste tundmine ja oskus neid praktikas kohaldada ning märgid erapooletusest. EL võiks etendada kasulikku rolli ühiste miinimumstandardite või hindamismetoodikate väljatöötamise katsete koordineerimisel.

3. Koolitus tagamaks kohtunike professionaalsust

Kohtunikukandidaatide ja kohtunike efektiivne koolitus on kõige vahetum viis erapooletu, asjatundliku ja tõhusa õigusemõistmise võime suurendamiseks. Piisava koolituse puudumine võib põhjustada halbu töötulemusi ning isegi muuta kohtunikud mõjutustele vastuvõtlikuks. Samas võib hästiplaneeritud koolitus mitte ainult suurendada kohtunikule õigusemõistmiseks vajalikke põhioskusi, vaid aidata kaasa kohtunike suurema tundlikkuse ja vastutustunde arenemisele, sest selline koolitus kinnistab õiget arusaamist kohtuniku rollist ühiskonnas.

Kohtunike koolituse tähtsust tunnustatakse Euroopa standardeid sätestavates dokumentides, mis deklareerivad, et riigid peaksid tagama kohtunike esialgse ja täiendkoolituse riigi kulul.³⁹ Euroopa harta kohtunike staatuse kohta sätestab veel, et koolitusprogrammide kvaliteedi eest vastutav organ peab olema täitevvõimust ja seadusandlikust võimust sõltumatu ning vähemalt pooled selle liikmed peavad olema kohtunikud; harta viitab ka, et kohtunike koolitus peaks lisaks õiguslasele koolitusele pakkuma ka sotsiaalseid ja kultuurilisi teadmisi.⁴⁰

³⁷ Praegu on ainult Ungaris ja teatud määral ka Sloveenias kohtunik kaasatud omaenda töö tulemuslikkuse hindamisse.

³⁸ Näiteks Slovakkias on olemasolev hindamissüsteem viidud üle punktisüsteemile, milles võetakse arvesse kohtuasjade keerukust. Kohtunikud peavad kokku saama vähemalt 1000 punkti kuus, mida saab koguda mitmel moel. Näib, et see süsteem ei ole kuigivõrd leevendanud asjade venimise tõsist probleemi ning seda on kritiseeritud kui süsteemi, mis ei ole ratsionaalselt seotud töö hulga, mida kohtunikud suudaksid või peaksid suutma ära teha.

³⁹ Euroopa Nõukogu soovitus Nr (94) 12 kohtunike sõltumatuse, töö tõhususe ja rolli kohta, vastu võetud 13. oktoobril 1994, põhimõte III, Artikkel 1.a; Euroopa harta kohtunike staatuse kohta, vastu võetud 8–10. juulil 1998, DAJ/DOC (98) 23, Artiklid 2.3 ja 4.4.

⁴⁰ Euroopa harta kohtunike staatuse kohta, Artiklid 2.3 ja 4.4.

Kõik kandidaatriigid korraldavad ühel või teisel viisil kohtunike koolitust ning üha enam omavad kohtunikud mõjuvõimu kohtunike koolituse planeerimise ja elluviimise üle.⁴¹ Ühiskonna ja poliitikute üldine arusaamine koolituse olulisest rollist on nõrk, mistõttu ei anta koolituseks piisavalt ressursse, institutsiooniline suutlikkus on piiratud, planeerimine on juhuslik ning koolituse ulatus on kitsas ja formaaljuriidilist laadi.

Ilmselt on jätkusuutliku koolituse tagamise kõige otsustavamaks teguriks stabiilne ja piisav rahastamine. Ebapiisav rahastamine – mis kõige otsesemalt peegeldab poliitikute huvi puudust – muudab kohtunike koolituse strateegilise planeerimise, institutsionaliseerimise ja professionaliseerumise äärmiselt raskeks. Kõigis kandidaatriikides on kohtunike koolitusele antav finantstoetus väike ning Eestis ja Poolas see kahaneb veelgi, Bulgaaria valitsus ei anna kohtunike koolituskeskusele mingit toetust. Ebakindlatele välistele allikatele lootma jäämise asemel peaksid riigid ise välja töötama rahastamismehhanismid, nagu näiteks mitmeaastased sihtannetused või seadusega ettenähtud eelarvelised eraldised, mida tehakse lähtudes selgetest standarditest, võttes mõistlikult arvesse kavandatavat koolituse ulatust.

Nõrka rahastamist arvestades pole sugugi üllatav, et ka institutsiooniline suutlikkus kvaliteetset koolitust pakkuda on üldiselt piiratud. Neljas riigis - Ungaris, Poolas, Slovakkias ja Sloveenias - ei ole üldse olemas alalist kohtunike koolitamisega tegelevat institutsiooni, teistes riikides loodud institutsioonide varustus ja personaliga on nõrk ning nende tulevikuväljavaated (mõnel juhul ka edasine eksistents) on ebakindlad.⁴² Hoiatavaks näiteks on Slovakkia, kus ei õnnestunud koolitusprogrammi realiseerida, sest kogu projekt ei olnud täies ulatuses piisavalt ja stabiilselt rahastatud.

Kõige selle tulemusena tuginevad paljud riigid valitsusväliste organisatsioonide ja välisdoonorite organiseeritud ja rahastatud seminaridele institutsionaliseeritud koolituse lisana või koguni selle asemel, kuigi selline koolitus on enamasti piiratud ulatusega ja juhuslik ning rahastamine toimub projektide kaupa ning on ajaliselt piiratud. Selliseid seminare tavaliselt kohtuniku igapäevaöõga ei koordineerita ning nad käsitlevad tihti algetadmisi ja kordavad üksteist.

⁴¹ Valitseb selge tendents anda vastutus kohtunike koolituse eest täitevvõimult üle sõltumatutele organitele või kohtusüsteemi sisestele organitele. Ainult Lätis, Poolas ja Rumeenias on kohtunike koolitus endiselt täielikult Justiitsministeeriumi kontrolli all. Sellise mudeli negatiivseid tagajärgi illustreerib ehk kõige paremini see, kuidas Poola Justiitsministeerium 2001. aastal ühepoolset ja väga suures mahus vähendas kohtunike koolitust.

⁴² Bulgaarias, Eestis, Lätis ja Leedus on kohtunike koolitust korraldanud valitsusvälised kohtunike koolituskeskused. Kuna välisdoonorid on oma finantstoetust neile keskustele järk-järgult vähendanud, peaksid riigid ise hakkama neile asutustele raha andma või inkorporeerima need riiklikesse kohtunike koolitusüsteemidesse või siis kasutama neis keskustes kogutud kogemusi sellisel, et nende potentsiaal lihtsalt tühja ei jookseks. Mõnedel juhtudel võib nende asutuse püsijäämisel oluliseks saada ELi abi; ELi panus institutsioonilise suutlikkuse tõstmiseks võiks pikemas perspektiivis olla parem investeering kui spetsiifiliste koolitusprogrammide rahastamine.

Üldiselt on kohtunike koolitusprogrammid kitsamahulised ja väga harva sisaldavad teemasid, mis aitaksid kohtunikel lahendada demokraatlikule kohtukorraldusele üleminekuuga seoses tekkivaid probleeme. Tüüpiliselt õpetatakse kohtunikele kandidaatriikide koolitusprogrammides materiaal- ja menetlusõiguse põhivaldkondi, käsitlemata teemasid, mis puudutavad suhtumise ja käitumise muutumist. Vaid harvadel juhtudel õpetatakse õiguse rakendamisega mitteseonduvaid kuid kohtunikele vajalikke oskusi, nagu kohtuasjade arutamise juhtimise meetodid (*case management techniques*).

Kuigi kohtunike materiaaõiguse alaste teadmiste täiendamine on vajalik, peaks hästi planeeritud ja terviklik koolitus hõlmama ka üha keerukamate kohtuasjade lahendamiseks ja suurema töökoormusega toimetulekuks vajalike praktilise oskuste õpetamist. Tõhus kohtunike koolitusprogramm peaks hõlmama vähemalt selliseid teemasid ja oskusi, mis tagaksid, et kohtunikud oleksid saanud koolituse, mis vastab autonoomse ja professionaalse võimuharu haldamise väljakutsetele, nagu

- arusaamine demokraatliku valitsemissüsteemi põhielementidest, sealhulgas kohtute ja kohtunike õigest rollist;
- kohtunikeetika olulisuse mõistmine ja teadmised sellest, kuidas konkreetseid eetikakontseptsioone praktikas kohaldada;
- kõrgemate õiguspõhimõtete tundmine, millest demokraatlikus ühiskonnas juhindutakse õigusloomes ja õiguse rakendamisel;
- kaasaegsete tõlgendamisvõtete, õigusliku argumenteerimise ja otsuste kirjutamise võtete tundmine;
- kriitilise mõtlemise oskus;
- sotsiaalsed ja psühholoogilised teadmised ja inimese tundmine ning
- kohtuasjade arutamise juhtimise meetodite tundmine ja koolitus kohtute esimeestele.

Ka muid tegureid, mis võiksid koolitustulemust parandada – näiteks teemaga seotud tööd tegevate kohtunike koolituses osalemise kindlustamine, osalemise kohustuslikuks muutmine või kasvõi selle tagamine, et töötasu tõstmise, edutamise ja hindamissüsteemid kaudselt ei ajendaks koolitusest loobuma⁴³ – üldiselt ei arvestada, ehkki seda tuleks teha.

⁴³ Näib, et Sloveenia *Kohtuniku kavandatava töömahu määramise kriteeriumid* ajendavad koolituses mitte osalema: kuigi kriteeriumid näevad ette halduskohustusi täitvate kohtunike töökoormuse vähendamise, et tehta mingeid mööndusi kohtunikele, kes käivad kutsealaste enesetäiendamise seminaridel.

C. KOHTUVÕIMU INSTITUTSIOONILINE SUUTLIKKUS

Kohtuvõimule pööratakse enamasti tähelepanu laiemas õiguslikus või põhiseaduslikus raamistikus või siis seoses kohtunike sõltumatusega kohtuasjade lahendamisel. Selleks, et tagada kohtunikele vajalik mõjuvõim, on samavõrd oluline, et kohtunikud kollektiivselt oleks haldus- ja juhtimissuutlik, nii riigi kui kohtu tasandil. Autonoomne kohtuvõim suudab enda vajadustele paremini ja paindlikumalt reageerida, kui mõni süsteemiväline organ. Kohtusüsteemi organisatsiooniline ülesehitus, selle tegutsemisstandardid ja – praktika, aga ka selle juhtimis- ja haldusoskuste tase, mõjutavad otseselt ja kaudselt õigusemõistmise protsessi sõltumatust, asjatundlikkust ja tõhusust.

1. Kohtuvõimu juhtimine ja haldamine

Regioonis tervikuna on täheldatav selge tendents anda juhtimise, esindamise ja haldusvolitused organitele, mis on moodustatud väljaspool täitevvõimu ja mida juhivad kohtunikud, kes seeläbi võtavad endale kollektiivse vastutuse oma käitumise ja rolli eest. Siiski on veel mitmeid riike, kus täitevvõimule on jäetud põhjendamatult lai õigus sekkuda ja tegelda kohtuhaldamisega riigi tasandil.

Kuigi Euroopas on juba pikka aega ja kandidaatriikides alates 1990-ndate aastate algusest tunnustatud võimude lahususe ja kohtuvõimu sõltumatuse põhiseaduslikke ja seaduslikke garantiisid,⁴⁴ on arusaam kohtuvõimust kui eraldiseisvast riigivõimust hakanud alles nüüd kõlapinda leidma ning mõõndakse, et kohtunike sõltumatuse ja kutsealase suutlikkuse kitsendused võivad otsese sekkumise kõrval tuleneda ka kaudsematest allikatest, ning et kollektiivselt vajavad kohtunikud suuremat autonoomiat, et arendada oma suutlikkust pakkuda ühiskonnale vaidluste lahendamisel tõhusat ja erapooletut õigusemõistmist.⁴⁵

Kohtunikud, kes tunnetavad, et on vastutavad, või vähemalt saavad mõjutada kohtuvõimu haldamist, on tõenäoliselt rohkem ajendatud tegutsema võrdsete, aktiivsete osalejatena

⁴⁴ Eeskätt kandidaatriikides on lähimineküü püüand olnud täiendavaks ajendiks institutsioonilise reformi läbiviimisel. Endise riigikorra all oli kohtuvõim vähese tähtsusega ja madala staatusega ning oli täitevvõimule allutatud ja kõigis oma vajadustes, sealhulgas rahastamine ja haldustoetus, sellest sõltuv. Selle püüandi tõttu on poliitilistel võimuharudel palju raskem tunnustada kohtuvõimu kui võrdset partnerit; püüand suhtumine kohtuvõimusele kui avalikku sektorisse, mida on tarvis juhendada, juhtida ja kontrollida, ning see suhtumine on osaliselt põhjuseks, miks kohtunikel ei ole väljakujunenud kollektiivset eneseteadvust kohtuvõimust kui sõltumatust ja teistega võrdset võimuharust.

⁴⁵ *Vt nt* Euroopa kohtunike harta Artikkel 6 (deklareerib, et kohtusüsteemi peab haldama organ, mis esindab kohtunikke ja mis on sõltumatu kõigust muudest võimudest). Kui kohtuvõimu eest vastutab mingi teine võimuharu, siis jätkub tollel alati ajendeid ja võimalusi kohtuvõimust teisejärguline prioriteet teha. *Vt EUMAPi aruanded 2001*, lk 24.

kohtuvõimu tegevuse tulemuslikkuse tõstmisel. Institutsiooniline reform, mis annab kohtunikele olulise võimaluse kohtute tööd riigi tasandil organiseerida, on üks vahend kohtute asjatundlikkuse, erapooletuse ja töö tõhususe suurendamiseks, tingimusel, et kohtunikud on valmis ja võimelised omandama vajalikke teadmisi ja rakendama eluterveid ja läbipaistvaid tegevuspraktikaid.

Kandidaatriikides valitsevad juhtimise haldamise kolm põhimudelit, mida võib üldistavalt nimetada sõltumatuks, vahepealseks ehk jagatud võimuga ning täitevvõimu-keskseks mudeliks. Eelarveasju käsitleme eraldi, kuna kogu regioonis tervikuna ei ole kohtunikel kuigi suurt tegelikku võimalust eelarveprotsessis osaleda ning see omakorda piirab nende tegelikku autonoomiat kõigi nimetatud mudelite raames.

a. Sõltumatu mudel – Ungari ja Leedu. See mudel näeb ette kohtunike nõukogudeks nimetatavad autonoomsed haldamis- ja juhtimisorganid⁴⁶, kellele lasub kogu poliitiline vastutus õigusemõistmise süsteemi eest. Selline süsteem loob raamistiku, millel on tugev potentsiaal tõsta kohtute töö tulemuslikkust, ent vastukaaluks nõuab lisatähelepanu pööramist haldussuutlikkuse väljaarendamisele nende sõltumatute juhtimis- ja haldusorganite sees, sest enam ei saa nad tugineda täitevvõimu teadmistele ja kogemustele; üldisemalt väljendudes võib neil äsja autonoomsuse saanud organitel tekkida olukord, kus nad peavad vastu astuma professionaalsele õhustikule, milles sageli suhtutakse vastumeelsusega väljast tulevatesse nõuannetesse.⁴⁷ Samuti on tähtis, et institutsioonilises plaanis sõltumatu kohtuvõim tegutseks läbipaistvalt; ilma vastavate eriteadmisteta ja läbipaistvate protseduurideta võib kohtuvõim muutuda ebatõhusaks, ükskõikseks, vastutamatuks ja usaldust mittevääriavaks professionaalseks tsunftiks.

Nii Ungari kui Leedu on loonud suures osas isejuhtivad ja ennast haldavad kohtusüsteemid. Kohtute nõukogud panevad paika poliitilisi suuniseid ning nad on esindus- ja otsustusorganid. Nad kinnitavad kohute eelarvete eelnõud, töötavad välja kohtute tööks vajalikud regulatiivaktid, teostavad järelevalvet kohtute tegevuse üle, otsustavad kohtunike valiku ja karjääriga seonduvaid küsimusi ning osalevad kohtunike distsiplinaarmenetlustes. Neid nõukogusid teenindavad sõltumatud riiklikud kohtuhaldamise bürood; need bürood abistavad nõukogusid uurimistööde, analüüside, otsuste ettevalmistamise ja nõukogu otsuste elluviimisega ning vastutavad kohtute igapäevase töö eest.

Ungari Kohtute Nõukogu ja büroo on tegutsenud aastast 1998 ning tunduvad olevat efektiivsed ja piisavalt läbipaistvad institutsioonid; nad on vastu võtnud rea standardeid

⁴⁶ Vt üldiselt Wim Voermans, Euroopa Komisjon/TAIEX, Tuilburg University/Schoordijk Institute, 1999, <http://cadmos.carlbro.be/Library/Councils/Councils.html#_Toc459267097>.

⁴⁷ Vt nt Giuseppe Di Federico, “Judicial Independence in Italy; A Critical Overview in a (Non-systematic) Comparative Perspective”, *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality* (United States Agency for International Development, Office of Democracy and Governance, Technical Publication series, January 2002), lk 93.

asjatundliku ja tõhusa kohtukorralduse tagamiseks ning publitseerivad regulaarseid aasta-aruandeid oma tegevuse kohta. Büroo võiks mittejuriidilistele ametikohtadele kandideerijatele välja kujundada täpsemad nõuded tagamaks, et tööle võetakse asjatundlikke ja professionaalseid juhte ja eksperte. (Leedu Kohtute Haldamise Nõukogu büroo alles alustas oma tööd).

Ungari kogemus näitab, et isejuhtivale kohtuvõimule antud autonoomiat saab piirata eelarveprotsessi kaudu, milles kohtunike osalus on vaid nominaalne. Kuigi riiklik Kohtute Nõukogu koostab eelarve-projekti, on täitevvõimul õigus teha paralleelne projekt, mida Parlament oma menetluses Kohtute Nõukogu ettepanekute asemel on seni tegelikult arvestanud. Niisugustes tingimustes ei ole selge, kui suur on formaalsetele õigustele vaatamata kohtunike tegelik osalus.

Uus valitsus on tõotanud riikliku Kohtute Nõukogu eelarve-ettepanekuid austada; samas õõnestab vahetuvate valitsuste heale tahtele lootmäämine kohtuvõimu isejuhtimise ideed ning tegelikkuses tähendab pidevat kohtusüsteemi alafinantseerimist, mis omakorda otseselt mõjutab kohtuvõimu suutlikkust.

b. Vahepealsed ehk jagatud võimuga süsteemid – Bulgaaria, Eesti, Poola, Rumeenia, Slovakkia ja Sloveenia. Kuigi kohtuvõimu organisatsiooni täpne vorm on kõigis neis riikides erinev, on kõigis neis kohtuvõimu juhtimise ja haldamise volitused teatud määral ära jagatud autonoomse kohtute nõukogu ja mõne muu, tavaliselt täitevvõimu, organi vahel.

Nendel kohtute nõukogudel ei ole sama suurt juhtimispädevust kui Ungari või Leedu mudelites, kuid üldiselt kannavad nad suurt vastutust personali puudutavates otsustes, nagu kohtunike valik, edutamine ja distsipliin, mis põhimõtteliselt peaks kaasa aitama kohtunike sõltumatuse kaitsmisele. Üha sagedamini on vaja nende nõukogude nõusolekut või nõuandvat arvamust sellistes küsimustes, nagu eelarve eelnõud ja kohtute tööd puudutavate seaduste eelnõud. Mõnedel juhtudel on neil õigus teatud standardeid kehtestada, nagu näiteks sätestada kohtute töökoormuse norme (Sloveenia). Poliitilistes, eelarve- ja kohtute haldamise küsimustes jääb Justiitsministeeriumidele ikkagi põhi- või ainuvõim. Mõnikord on teatav esindamise ja otsustamise õigus ka kõrgeimatel kohtutel, nagu Sloveenias.

See mudel võiks olla täitevvõimu-kesksest mudelist poliitiliste otsuste ja haldamise küsimustes parem, kuid seda tingimusel, et kohtute nõukogu on võimeline efektiivselt tasakaalustama Justiitsministeeriumit ühisele otsustamisele kuuluvates valdkondades. Senine praktika kandidaatriikides näitab aga, et selle mudeli reformipotentsiaali täieliku realiseerimise teel on suuri takistusi, sealhulgas nõukogude koosseisu probleem, kontroll nende päevakava üle, nende haldussuutlikkus ning ministeeriumi ja nõukogu vahelise võimujaotuse selgitamine.

Need takistused on eriti ilmsed Bulgaarias ja Rumeenias. Bulgaaris on loodud selline institutsiooniline struktuur, mis – vähemalt paberil – on sõltumatule mudelile üsna

lähedane, samal ajal kui Rumeenia on otsustanud järgida Prantsuse mudelit, milles nõukogu volitused on piiratumad ja see osaleb peamiselt personaliotsuste tegemisel. Ometi on praktikas mõlema nõukogu võime autonoomselt toimida ehk kohtuvõimu legitiimseid huve kaitsta ja professionaalset arengut toetada, üsna piiratud.

Üks suuremaid piiranguid tuleneb nõukogu koosseisust. Mõlemas riigis kuuluvad nõukogusse prokurörid, Bulgaarias ka uurijad, ning kohtunikud. Sellise segakoosseisu negatiivsed tagajärjed tulevad hästi ilmseks Bulgaaria näite varal. Kohtunike, prokuröride ja uurijate – ja neid nõukogusse valinud organite – konfliktised huvid on sageli piiranud nõukogu järjekindla juhtimise võimet; selle asemel on kasutatud erinevaid juhtimis-põhimõtteid – mis tulenevad uurijate, prokuröride ja kohtunike erinevatest rollidest –, mille tulemusena on õigusemõistmise süsteemis rakendatud vastakaid poliitikaid. Näiteks, kuna valitsus kannab poliitilist vastutust kuritegevuse eduka ohjamise eest, on ta selgelt huvitatud uurimise ja süüdistuse üle teatava kontrolli sisseseadmisesest, et oleks võimalik kuritegevuse vastu võitlemisel järjekindlat poliitikat teostada. Selle tagajärjel on kolm järjestikust valitsust oma õigusaktidega Kohtute Ülemnõukogu koosseisu välja vahetanud enne selle liikmete põhiseadusliku ametiaja lõppu. Selline otsene poliitiline sekkumine viib vältimatult selleni, et Nõukogu liikmed ei soovi jääda põhimõttelistele seisukohtadele, mis on vastuolus võimaloleva valitsuse huvidega, isegi kui need huvid kahjustavad kohtuvõimu professionaalset arengut.

Rumeenia kujutab endast aga ilmekat näidet selle kohta, et nõukogu peab saama ise oma päevakorda kontrollida või vähemalt selle väljatöötamises osaleda. Kõrgem Justiitsnõukogu osaleb otsuste tegemisel, mis puudutavad kohtunike karjääri ning võib anda arvamusi seaduseelnõude ja kohtuhaldust puudutavate küsimuste kohta; kummati saab Nõukogu toimida ainult Justiitsministri ettepanekul. Tegelikult toimib Nõukogu justkui kusagil mujal tehtud otsuste pimesi kinnitajana.

See, kas nõukogud saavad oma ülesandeid tõhusalt täita, sõltub ka nende haldussuutlikkusest, mis üldiselt on madal kõigis kandidaatriikides, kus on kasutusel jagatud võimuga mudel. Justiitsministeeriumid ikka veel toetavad nõukogude haldamist. Näiteks on Bulgaaria Kohtute Ülemnõukogu haldussuutlikkus selgelt ebapiisav tegelemaks oma paljude ametlike kohustustega; praktikas tugineb Nõukogu haldamise ja standardite loomise küsimustes ministeeriumile, kellel on palju rohkem personali. Nõukogu haldusalane sõltuvus ministeeriumist, eriti koos ministeeriumi kontrolli ja märkimisväärse mõjuga päevakorra ja rahastamise küsimustes ning selgepiirilise võimujaotuse puudumine nende kahe vahel, võivad anda ministeeriumile võimaluse mõjutada kohtuvõimu haldamist suuremal määral, kui tal selleks seaduslikke volitusi on.

Sageli ebaselge võimujaotus nõukogu ja ministeeriumi vahel ning nõukogude nõrk haldussuutlikkus tingivad puudusi ka regulatsioonis. Teatud määral on kõigis kandidaatriikides puudus standarditest sellistes valdkondades, nagu töökoormuse normid (mis on aluseks kohtunike ja kohtuteenistujate arvu määramisel), eelarve ettevalmistamine,

eraldatud fondide, tehnika ja sisseseade, kohturuumide ja rajatiste jaotamine. Näiteks Sloveenias formuleerib kõrgeim kohus Justiitsministeeriumi koordineerimisel ning kohtute finantsplaanide alusel kohtusüsteemi eelarve ning esitab selle valitsusele, samal ajal kui Kohtute Nõukogu samuti esitab oma arvamuse eelarve projekti kohta; samas aga on kohtunikud väga harva esindatud otsustavas faasis, siis, kui täitevvõimuga eelarve üle läbirääkimisi peetakse, sest Justiitsminister, olles valitsuse liige, ei oma mingit formaalset kohustust kohtunikke esindada.

c. Täitevvõimu-keskne mudel: Tšehhi ja Läti. Selle mudel raames ei kohelda kohtuvõimu kui eraldiseisvat võimuharu, vaid pigem kui Justiitsministeeriumile allutatud ametkonda. Ministeerium töötab välja ja kontrollib kohtusüsteemi poliitikat ning teostab selle suhtes juhtimis-, esindus- ja haldusfunktsioone, välja arvatud isejuhtivad kõrgeimad kohtud.⁴⁸ Ministeeriumi volituste hulka kuulub kohtusüsteemi eelarve projekti koostamine, fondide jaotamine, kohtunike ja kohtupersonali arvu määramine, kohtunike valik ja distsiplinaarvastutusele võtmine, kohtute esimeeste nimetamine ja ametist vabastamine, standardite, näiteks kohtuasjade arvule, kehtestamine. Tüüpiline on seegi, et ministeeriumil on suured volitused kohtute ja kohtunike organisatsiooni ja funktsioneerimise jälgimiseks. Kohtute esimehed toimivad tegelikult täitevvõimu ametnikena.

Täitevvõimu-keskne mudel mitte ainult ei riku kohtuvõimu sõltumatuse põhimõtet, vaid ei tee ka palju ära juhtimise ja haldamise efektiivsuse tõstmiseks. See mudel ei ole olnud edukas kohtunike kaasamisel kutsealase suutlikkuse tõstmise, vaid on hoopis soodustanud sõltuvust ja piiratud initsiatiivi.

Lisaks ei ole Justiitsministeeriumid kõigile oma suurtele volitustele vaatamata tõestanud, et nad suudaksid tagada kohtute efektiivse töö. Nende juhtimine on osutunud ebastabiilseks, sagedased ministrite vahetused⁴⁹ asetavad kohtusüsteemi muutuvate poliitiliste prioriteetide meelevalda. Mis peamine, ministeeriumitel ei ole vajalikke teadmisi loomaks selgeid ja ratsionaalseid standardeid, millest oleks kasu kohtute moderniseerimisel asjatundliku ja tõhusa õigusemõistmise tagamiseks. Lätis näiteks juhtis ELiga liitumise eelne nõuandja tähelepanu sellele, et ministeeriumi ametnikel puuduvad piisavad professionaalsed oskused, mis on tingitud sagedastest töökohavahetustest ja kogenumatusest;⁵⁰ selle tagajärjel ei ole ka selgeid kriteeriume sellistes valdkondades nagu eelarve kujundamine, kohtunike ja abipersonali arv või tehniliste vahendite ja muu varustuse normid.

⁴⁸ Traditsiooniliselt on kõrgemad kohtud kõigi mudelite raames isevalitsevad institutsioonid. Praktikas aga esinevad kõrgema kohtu kohtunikud ja eriti nende esimehed sageli kogu kohtusüsteemi nimel, kuigi nad on kohtusüsteemi sees administratiivses plaanis autonoomsed.

⁴⁹ Näiteks Poolas, kus Justiitsministeerium mängib kohtute haldamises põhirolli, on viimase 25 kuu jooksul ametis olnud viis Justiitsministrit.

⁵⁰ Court System Reform of Latvia, Tiesu Namu Agentura, Riga, 2001, lk 26, 30.

Nii Läti kui Tšehhi peaksid oma juhtimis- ja haldamismudelid üle vaatama ning tagama kohtunikele autonoomsed mehhanismid oma huvide väljendamiseks ja kaitsmiseks. Sõltumata sellest, missugune mudel valitakse, vajavad need kohtusüsteemid professionaalsemat ja läbipaistvamat juhtimist.

d. Eelarve kujundamine ja infrastruktuur. Haldusautonoomia suunas tehtud edusamme piirab suuresti kohtunike osaluse piiramine eelarveprotsessis. Kontroll kohtuvõimu eelarve üle võib olla võimsaks vahendiks, mis kohtuvõimu suutlikkust otseselt mõjutab. Kuigi demokraatlikus süsteemis on normaalne, et seadusandjal on eelarveotsustuste tegemisel põhiroll, aitab kohtunike panus või osalus tagada kohtunike seaduslike huvide kaitse kaudse majandussurve vastu. Kohtunikud ise on kõige paremas positsioonis andmaks informeeritud hinnanguid kohtute investeerimisvajaduste kohta; pealegi on palju tõenäolisem, et kohtunikud, kes vähemalt osaliselt vastutavad eelarveotsuste eest – või vähemalt eelarvest tehtavate kulutuste eest – võtavad aja jooksul endale vastutuse kohtute haldamise eest ning seda tehes arendavad oma suutlikkust autonoomselt ja professionaalselt tegutseda.

Kui otsustamises on kohtunike panus või osalus täiesti välistatud, kaldub seadusandja kohtusüsteemi toimimist pidama madalama tähtsusega prioriteediks; see omakorda tähendab alafinantseerimist, vähenenud investeringuid, alanenud kutsealaseid standardeid ja aegunud infrastruktuuri. Alafinantseerimine aitab kohtusüsteemis säilitada haldus-sõltuvuse õhustikku ning aegamööda õõnestab kohtuvõimu sõltumatust, muutes kohtunikud ja kohtuteenistujad korruptsioonist haavatavaks ning paneb kohtu kui institutsiooni veelgi suuremasse sõltuvusse poliitiliste võimuharude annetest ja vähendab selle võimet oma põhjendatud huve kaitsta.

Enamikus kandidaatriikides kannatavad kohtud kroonilise alafinantseerimise all. Nagu juba märgitud, tuleneb see osaliselt sellest, et kohtunikel on minimaalselt võimalusi osaleda eelarveprotsessis (välja arvatud, teatud määral, Ungaris⁵¹ ja Leedus), aga ka sellest, et eelarveeraldiste tegemiseks puudub selge meetodika ja standardid ning isegi neil juhtudel, mil kohtutel on teatav sõnaõigus, ilmneb silmatorkavalt madal professionaalsus eelarve-taotluste ettevalmistamisel.⁵² Kui kohtutele antakse eelarveprotsessis suuremad volitused, peavad vastavad ametnikud – kohtute esimehed ja haldusdirektorid – saama eelarve koostamise põhimõtete ja finantsalast koolitust; praegu ei korraldata sellist koolitust üheski riigis.

⁵¹ Vt II.C.1.a

⁵² Näiteks Leedus tuvastas riigikontroll, et üks esimese astme kohus ei olnud kinni pidanud kohustuslikust eelarveprotsessist, mille üldriiklik määrus eelarve eelnõu koostamiseks ette näeb.

2. Kohtu haldussuutlikkus

Põhiosa igapäevasest haldamisest toimub kohtu tasandil; kohtute tähtsuse ning kohtuasjade arvu ja keerukuse suurenemine nõuavad kohtute töö moderniseerimist mitte ainult tehnoloogia, vaid ka organiseerimise mõttes. Praegu kandidaatriikides toimiv üldmudel – tuginemine koolitamata kohtuesimehele – ei ole piisav; tuleks astuda samme eesmärgiga omandaja ja tugevdada kohtutes professionaalseid juhtimisoskusi.

Kõigis kandidaatriikides täidavad kohtute esimehed tähtsaid juhtimisülesandeid, ometi on nende juhtimisoskused piiratud; kuigi neil on suur vastutus tagada kohtute tõhus töö, ei saa kohtute esimehed mingit juhtimisalast koolitust. Ei ole olemas ametissenimetamisele järgnevat koolitust juhtimisülesandeid täitvatele kohtunikele ning kohtute haldamisega seonduvate juhulike kursuste korraldamisest ei piisa, et aidata kohtute esimeestel hakkama saada kohtu juhtimise üha keerukama tööga.

Lisaks on kõigis kandidaatriikides ka need kohtunikud, kes ei ole juhi rollis, kaasatud kohtute haldamisse – registrite, arhiivi, täiteosakonna järelevalve –, tehnilist laadi ülesannete täitmisesse, mis on seotud kohtueelse ja menetlusjärgse faasiga⁵³ ning lihtsate, kohtuvaidlusega mitteseotud õigustoimingutega, nagu registrikannete tegemine. Arvukate haldus-, tehniliste ja õigusemõistmisega mitteseotud ülesannetega ülekoormatud kohtunik ei saa adekvaatselt pühenduda oma põhitegevusele – asjade lahendamisele.

Seetõttu vajavad kõik selle regiooni kohtud asjatundlikumat juhtimist ja haldusalast toetust. Ajutise abinõu korras peaksid kohtute esimehed saama erikoolitust eelkõige sellistes valdkondades nagu strateegiline planeerimine, personalijuhtimine ja kohtuasjade arutamise juhtimine. Isegi piisava väljaõppe korral jääb juhtimisülesandeid täitvatel kohtunikel vähem aega õigusemõistmisega tegelemiseks.⁵⁴ Märksa tõhusamaks lahenduseks pikemas perspektiivis oleks kohtute juhtimise professionaalsuse taotlemine, andes teatud juhtimisülesanded mittekohturnikest professionaalidele, kes töötaksid kohtute esimeeste üldise järelevalve all.

Kohtud peaksid tööle võtma väljaõppinud juhte, kes teavad, kuidas kohtu tööd planeerida, eelarve ettevalmistamisega seotud ülesandeid täita, kohtu infrastruktuuri ja personali juhtida. Bulgaarias, Eestis, Poolas ja Sloveenias loodi hiljuti uusi kohtuhaldamise ametikohti, nagu haldusdirektor või kohtu vastutav sekretär. Pikemas perspektiivis võib see kohtute juhtimist parandada, tingimusel, et kohtunikud soovivad neile uutele professionaalsetele kohtuametnikele olulisi ja selgelt piiritletud volitusi anda ning et

⁵³ Ungaris läbiviidud uurimus näitab, et keskmiselt võtab kohtuprotsess 27 % kohtuniku ajast, otsuste kirjutamisele kulub 15 % ning ülejäänud aeg kulub sellistele halduskohustustele, nagu juhtimine, statistika ja istungiprotokollide dikteerimine.

⁵⁴ Väidetavalt kulub Rumeenias kohtute esimeestel, kes tavaliselt on kogenud kohtunikud, 90% ajast haldusküsimuste lahendamiseks ning järelikult jääb neil väga vähe aega õigusemõistmiseks või vähemkogenud kohtunike abistamiseks.

astutakse samme tagamaks, et need ametikohad täidetakse vastava hariduse ja oskustega inimestega.⁵⁵

Kogu regioonis on kohtute abipersonali arv ja kvalifikatsioon ebapiisav - see tuleneb osaliselt jällegi kroonilisest alafinantseerimisest. Palgad on üldiselt üsna madalad - tavaliselt madalamad, kui teiste võimuharude samaväärse halduspersonali palgad – ja töötingimused rasked ning professionaalseks arenguks on võimalusi vähe; eriti raske on olukord Tšehhis,⁵⁶ Lätis ja Rumeenias ning seetõttu on raske paigal hoida isegi kohtupersonali kõige madalamaid ametnikke, ometi ei ole reformide käigus selle probleemiga tegeldud. Kõigis riikides tuleks kaaluda kohtute abipersonali palgaolukorra, koolitusvõimaluste ja töötingimuste parandamise võimalusi.

Kohtud saaksid töö tõhusust suurendada ka sellega, et võtavad tööle väljaõppe saanud nooremaid õigusametnikke ja halduspersonali selliste spetsiifiliste pool-kohtulike ja mittekohtulike ülesannete täitmiseks, nagu kohtuvaidlustega mitteseotud registrite pidamine, asjaajamine ja kohtuasjade juhtimine; võiks kaaluda selliseid nooremametnike kohti, kellede pädevus sarnaneks Poola vastavate ametnike omaga või *greffiers'i* või *Rechtspfleger'i* omaga. Niisugustele töötajatele võiks samuti anda võimalusi oma teadmisi ja oskusi täiendkoolituse kaudu regulaarselt täiendada. Selline süsteem vabastaks kohtunikud muudest kohustustest ning annaks võimaluse keskenduda õigusemõistmisele.

Lisaks sellele, et alafinantseerimine kahjustab kohtusüsteemi professionaalsete haldusoskuste omandamise võimet, tekitab see ka otseselt terve rea probleeme, mis piiravad kohtute suutlikkust kvaliteetseid kohtuteenuseid pakkuda. Enamikus kandidaatriikides vajavad kohtute füüsilised töötingimused kõvasti parandamist, eeskätt Lätis, Leedus ja Rumeenias. Kroonilise investeeringute puudumise tagajärjeks on ruumipuudus, kehv sisseseade ja iganenud tehnilised vahendid. Ainult Eestis ja Sloveenias on töötingimused üldiselt rahuldavad, kuigi mõned Sloveenia kohtud on ikka veel ruumipuuduses.

Eeskätt on tarvis moderniseerida asjaajamist, töökoormuse juhtimist, statistikat ja istungite protokollimist. Terves reas riikides toimub kohtute dokumenditöötlus siiani käsitsi, istungite protokollimine käib diktofonide abil või käsitsi ning see kõik suurendab eksimuste ja korrupsioonivõimalusi. Eelkõige vajavad reformi ja moderniseerimist Rumeenia arhailine, käsitsi peetav kohtuasjade register ja Leedu istungite käsitsi ja osaliselt protokollimise süsteem. Automatiseeritud dokumendisüsteem ja reaajas protokollimine suurendaksid haldustõhusust ning aitaksid kohtutel pakkuda professionaalset teenust.

Enamikus kandidaatriikides kimbutavad kohtuteenuste tarbijaid kohtuasjade kuhjumised.

⁵⁵ Sloveenias on kohtu vastutav sekretär – kellel on juhtimispositsioon kõigis kohtutes peale esimese astme kohtute – jurist, mitte koolitatud juht.

⁵⁶ Tšehhis ulatuvad kohtupersonali palgad 6000 kuni 12000 Tšehhi kroonini (200 kuni 400 eurot), samal ajal kui keskmine sissetulek on 16000 Tšehhi krooni (540 eurot).

Kohtuasjade kuhjumine mõjutab otsuste kvaliteeti negatiivselt ning kahjustab usaldust kohtu vastu. Probleem on eriti terav Lätis,⁵⁷ Rumeenias, Slovakkias ning – nagu üksikud tõendid näitavad – ka Bulgaarias;⁵⁸ olukord Tšehhis, Eestis ja Sloveenias on kas stabiliseerunud või isegi natuke paranenud.

Eelpool kirjeldatud infrastruktuuri ja administratiivsete muudatuste tegemine aitaks otseselt kaasa asjade tõhusamale ja kiiremale lahendamisele ning võimaldaks kohtunikel rohkem õigusemõistmisele keskenduda, mis omakorda kiirendaks asjade lahendamist ja vähendaks nende kuhjumist. Lisaks on vaja senisest rohkem keskenduda reformile õiguses, nagu teatud õigusrikkumiste dekriminaliseerimisele, lihtsustatud menetlusviisidele ja vaidluste lahendamise alternatiivsetele meetoditele; väga vähestel kandidaatriikidel on olemas põhjalikud kavad alternatiivsete vaidluste lahendamise võimaluste uurimiseks, mis vähendaks kohtusse pöördumiste arvu.

D. SOOVITUSED

Soovitused igale konkreetsele riigile on esitatud vastava riigi aruandes. Siinkohal toome ära ainult üldkohaldatavad soovitused ja soovitused ELile.

1. Kandidaatriikidele

- Tagada, et kohtuvõimu sõltumatuse kindlustamisele ja kutsealase suutlikkuse tõstmisele suunatud kohtureform oleks poliitiline prioriteet.
- Riikides, kus täitevvõim omab kontrolli või mõjuvõimu kohtuvõimu haldamise üle või kohtunike karjääri üle, tuleb seda mõju vähendada või see kõrvaldada selleks, et tagada kohtunike sõltumatus õigusemõistmisel. Tuleb kaaluda autonoomse kohtuadministratsiooni loomist.
- Riikides, kus kohtuvõimul on juba märkimisväärne autonoomia, tuleb tagada, et ühiskonna legitiimne huvi, et kohtuvõim oleks vastutav, oleks kaitstud läbipaistvate, mittekontrollivate kaasaraäkimis- ja jälgimisvõimaluste loomisega.

⁵⁷ Läti kohtud eiravad regulaarselt kohtuasjade arutamise kestust piiravaid menetlusreegleid. Paljudes kohtutes on istungikalender sedavõrd pingeline, et istungi on mitmeteks aastateks ette planeeritud. Kõige hullem on olukord Riia ringkonnakohtus, kus praegu määratakse istungeid aastaks 2004.; kriminaalasjades vaadatakse edasikaebusi mõnikord läbi alles siis, kui kaebaja on karistuse ära kandnud ja vabastatud.

⁵⁸ Bulgaarias ei ole ei usaldusväärset kohtuasjade registrit ega infosüsteemi.

- Kaaluda eelarvemenetluse ülevaatamist, andes kohtutele selles protsessis suurema sõnaõiguse, et kindlustada kohtute haldusautonoomia sisukas realiseerimine.
- Kohtuniku karjäärikäigu juhtimiseks töötada välja objektiivsemad, regulaarsed, saavutustest lähtuvad ja läbipaistvad protseduurid.
- Vastavuses kohtuvõimu sõltumatuse ja vastutavuse põhimõtetega astuda samme kohtunike töö tulemuslikkuse perioodilise hindamise süsteemi väljatöötamiseks, mis oleks läbipaistev ning rajaneks asjakohaste kvantitatiivsete ja kvalitatiivsete kriteeriumide tasakaalul. Kaaluda töö tulemuslikkuse hindamise integreerimist koolitusprogrammidega.
- Tagada kohtunike koolituse stabiilne ja jätkusuutlik finantseerimine. Koolitusprogrammidesse inkorporeerida tehnilised ja juhtimisoskused.
- Rakendada kohtu tasandil rohkem professionaalseid juhte. Anda juhtimis- ja haldusülesanded kohtunike käest üle kohtunike järelevalve all tegutsevatele koolitatud professionaalidele.

2. Euroopa Liidule

- Rõhutada, et sõltumatu ja suutliku kohtusüsteemi loomine ja säilitamine on Liidus jagatud põhiväärtus ning ELi liikmesuse kestev kohustus.
- Aidata riike tõhusate reformide läbiviimisel, selgitades Liidule ühiste, sõltumatu ja funktsionaalse kohtuvõimuga seonduvate, väärtuste sisu ja nende väärtuste konkreetsetes poliitilistes otsustustes väljendamise minimaalseid vorme, mida kestev liikmesus nõuab.
- Rõhutada tervikliku, mitte fragmentaarse kohtureformi tähtsust kohtusüsteemi institutsioonilise sõltumatuse ja suutlikkuse puudulikkuse vastu võitlemisel.
- Teiste kandidaatriikide ja liikmesriikide kogemuste põhjal pakkuda tehnilist abi kohtunike valiku, edutamise ja töö tulemuslikkuse hindamise sobivate kriteeriumide ja meetodite kehtestamisel.
- Toetada jõupingutusi kohtunike koolitusele piisava, stabiilse ja jätkusuutliku rahastamise tagamiseks. Toetada kohtunike koolituse institutsioonilist tugevdamist ning aidata kaasa koolitajate vahetamisele teiste ELi kandidaatriikide ja liikmesriikide koolitusasutustega, parandamaks kohtunikele vajalike kohtuniku- ja juhtimisoskuste ning kohtudirektoritele ja personalile haldusoskuste õpetamist.
- Vastavuses kohtuvõimu sõltumatuse ja vastutavuse põhimõtetega astuda samme kohtunike töö tulemuslikkuse perioodilise hindamise süsteemi väljatöötamiseks,

mis oleks läbipaistev ning rajaneks asjakohaste kvantitatiivsete ja kvalitatiivsete kriteeriumide tasakaalul. Kaaluda töö tulemuslikkuse hindamise integreerimist koolitusprogrammidega.

- Tagada kohtunike koolituse stabiilne ja jätkusuutlik finantseerimine. Koolitusprogrammidesse inkorporeerida tehnilised ja juhtimisoskused.
- Anda tehnilist toetust laialdase kohtuasjade lahendamise viibimise ja kohtuasjade kuhjumise vähendamise programmidele.

III Kohtuvõimu suutlikkus Eestis

Eesti on sõltumatu ja suutliku kohtusüsteemi loomisel ja tugevdamisel teinud märkimisväärseid edusamme. Kohtutes töötab üha enam võimekaid, väljaõppe saanud professionaale, keda toetab täiendõpe. Poliitiliste küsimuste hulgas on kohtu ja haldusstruktuuride jätkuvale reformile antud prioriteet.

Uus kohtute seadus, mis võeti vastu 2002. a juunis, on potentsiaalselt suur samm kohtusüsteemi tugevdamise suunas. Seadus toob kaasa märkimisväärseid seadusandlikke muudatusi, millede elluviimine seisab alles ees. Seaduse, eelkõige selle kohtute haldamise nõukoda puudutavate sätete tõhus rakendamine on kohtute sõltumatuse edasise tugevdamise ning kohtute õigusemõistmise alase ja haldussuutlikkuse edendamise seisukohast olulise tähtsusega.

Eeskätt on tarvis astuda samme kohtunike kaasamiseks eelarveprotsessi; kohtunike valikuprotsessi selgitamiseks; tervikliku, selgetel standarditel rajaneva tegevuse hindamise süsteemi väljatöötamiseks; olemasoleva koolituspotentsiaali stabiilse rahastamise ja tõhusa kasutamise tagamiseks ning abipersonali hulga suurendamiseks.

A. KOHTUVÕIMU SUUTLIKKUST JA SÕLTUMATUST MÕJUTAVAD ARENGUD

Uus kohtute seadus näeb ette meetmed, mis tõhusa rakendamise korral suurendavad kohtunike sõltumatust ning annavad neile suuremad võimalused ja ajendi oma kutsealase asjatundlikkuse suurendamiseks. Kõige märkimisväärsem muudatus seisneb selles, et loodi kohtute haldamise nõukoda, autonoomne organ, kelle peamiseks ülesandeks on kohtunikukonna esindamine. Kuid uus seadus ei kaasa kohtunikke piisaval määral eelarveprotsessi.

1. Kohtute seadus

Riigikogu võttis kohtute seaduse vastu 2002. a juunis.⁵⁹ Uus kohtute seadus kätkeb muutusi, mis tõhusa rakendamise korral mõjutavad positiivselt nii kohtunike sõltumatust

⁵⁹ Kohtute seadus, vastu võetud 19. juunil 2002, avaldatud 19. juulil 2002 Riigi Teatajas I (RTI), 2002, 64, 390.

kui nende kutsealast suutlikkust. Uued sätted pole praktikas veel läbi proovitud ning neis sisalduva potentsiaali realiseerumine sõltub suuresti nende tõhusast rakendamisest. Muude muudatuste hulgas kohtute seadus

- sätestab kohtute haldamise nõukoja loomise, mille liikmetest enamus on kohtunike ridadest, ning annab sellele märkimisväärsed regulatiivsed ja haldusotsuste tegemise volitused;⁶⁰
- vähendab esimese astme kohtute arvu 22-lt 20-le ning loob suuremad kohtud, võimaldamaks kohtunike spetsialiseerumist ja tasakaalustatumat töökoormust;
- näeb kohtute esimeeste täitevvõimust sõltuvuse vähendamise meetmena ette, et kohtu esimeheks nimetatakse üheks ametiajaks;
- tugevdab kohtute haldusdirektorite juhtimisrolli, sealhulgas annab neile pädevuse nimetada ametisse personali, samal ajal suurendades kohtute esimeeste vastutust korrakohase õigusemõistmise eest, eesmärgiga muuta kohtute haldamine professionaalsemaks;
- annab kohtuniku vastu distsiplinaarmenetluse algatamise õiguse Justiitsministrilt üle õiguskantslerile (kes toimib ombudsmanina) ja madalama astme kohtute esimeestele,⁶¹ et välistada poliitiline sekkumine kohtunike distsiplinaarmenetlusse.
- annab vastutuse koolitamise eest üle Justiitsministeeriumilt uuele, kohtute koolitamise nõukojale, ning vastutuse koolitamise eelarve eest ministeeriumilt Riigikohtule, eesmärgiga tugevdada kohtunike koolitust;⁶²
- tõstab kohtunike palga teiste riigiametnike ja kõrgemate riigiteenistujate omaga võrreldavale tasemele, eesmärgiga tõmmata kohtunikuametisse kvalifitseeritud kandidaate ja suurendada kohtunike majanduslikku sõltumatust.⁶³

Kõik need muudatused sõltuvad nende tõhusast rakendamisest ja kohtunikest, kellel on võimalus mõjutada nende ellu viimist. Seadus ei too kaasa suuri muudatusi võrreldes kohtunike praeguse vähese kaasatusega eelarveprotsessi. Ilma märkimisväärse kaasärääkimisõigusega Riigikogu eelarvedebattides ja eraldiste tegemises on kohtusüsteemi võimalused uue seadusega pakutavate edasiminekuvõimaluste realiseerimisel põhjendamatult piiratud.

⁶⁰ Vt lõik C. 1 “Kohtusüsteemi juhtimine ja haldamine”

⁶¹ Riigikohtu esimehel on juba praegu õigus algatada distsiplinaarmenetlus kohtunike suhtes.

⁶² Vt ka lõik B.3, “Kutseliste kohtunike koolitus”.

⁶³ Kohtunike töötasu on keskmise palga kordarv, ulatudes neljakordsest keskmisest palgast esimese astme kohtu kohtunikule kuni kuuekordse keskmise palgani Riigikohtu esimehele. Kohtute esimehed saavad lisatasu 15% oma põhipalgast; rohkem kui 25-st kohtunikust koosneva kohtu esimees hakkab saama 25% lisatasu.

2. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus

2002. a märtsis vastu võetud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus⁶⁴ laiendab Riigikohtu pädevust. Lisaks õigusaktide järelevalvele võib Riigikohus alates 1. juulist 2002 läbi vaadata Riigikogu ja Vabariigi Presidendi otsuseid, sealhulgas ametissenimetamisega seonduvaid otsuseid.⁶⁵ Kuigi see seadus seondub põhiliselt Riigikohtu sisulise pädevuse laiendamisega, peaks ta tulenevalt teiste riigivõimuharude kohtusüsteemi mõjutavate tegevustega puutumisest suurendama kohtunike kollektiivseid võimalusi kaitsta oma huve teiste võimuharude sekkumiste vastu.

Kogumis suurendavad need muudatused laiema üldsuse tarvis tõhusa õigusemõistmise kättesaadavust ning laiendavad kohtutes vajaliku sisereformi ulatust. Seadusemuudatustega kaasneva suurema töökoormusega toimetulekuks on kavas ka Riigikohtu liikmete arvu suurendamine 17-lt 19-le;⁶⁶ kaaluda tuleks ka abipersonali samasugust suurendamist.

B. KOHTUNIKE KUTSEALANE ASJATUNDLIKKUS

Kohtunike valiku, edutamise ja hindamise protsess ei ole piisavalt selge ega rajane kindlatel standarditel. Uus kohtute seadus võib probleemi veelgi süvendada, nähes ette katseajal olevate kohtunike perioodilise hindamise ilma standardeid selgitamata; see on muudatus, mis ei pruugi sugugi suurendada kutsealast vastutust ning võib koguni kohtunike sõltumatust ohustada. Lisaks ei ole viimaste muudatustega laiendatud töö tulemuslikkuse hindamist juba ametis olevatele kohtunikele. On olemas küll head koolitusvõimalused, ent valitsuse suva järgi tehtud rahastamisotsused ei ole võimaldanud seda potentsiaali tõhusalt ära kasutada. Uue kohtute seaduse vastavate sätete efektiivne rakendamine võiks kaasa tuua suuri muutusi paremusele.

1. Valik ja edutamine

Valikusüsteem, sealhulgas kõrgemalseisvatesse kohtutesse edutamisel, on üldiselt hästi tasakaalustatud; sellesse on kaasatud nii kohtunike kui valitsuse poliitiliste harude märkimisväärne esindus. Ometi on valikuprotsessis ikka veel kõrvaldamist vajavaid puudusi, eeskätt selgete standardite puudumise osas. Arvestades seda, et uus kohtute seadus

⁶⁴ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus, RTI, 2002, 174, <<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=27828>>, (vaadatud 26. septembril 2002)

⁶⁵ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus, § 2.

⁶⁶ Kohtute seadus, § 25(3).

suurendab kohtunikueksamikomisjoni volitusi, on eriti vajalik eksamineerimisprotsessi reguleeritumaks muuta ning eksamineerijate valikul lähtuda laiemast spektrist.

Riigikohtu üldkogu esitab iga esimese ja teise astme kohtuniku kohale ühe kandidaadi Vabariigi Presidendile, kes siis teeb ametisse nimetamise otsuse; president võib ametisse nimetamisest keelduda üksnes siis, kui see on vastuolus seadusega või riigi huvidega.⁶⁷ Riigikohtu esimees esitab kandidaadid Riigikohtu liikme kohale Riigikogule, kes langetab lõpliku otsuse.

Kohtunike valiku ja edutamise kriteeriumid vajavad täpsemat määratlemist ja standarditena fikseerimist. Kriteeriumid hõlmavad üldisi minimaalseid nõudmisi, nagu näiteks Eesti Vabariigi kodakondsus, akadeemilise õppe õigusteaduse akrediteeritud õppekava täitmine, eesti keele oskus⁶⁸, ning täpselt määratlemata kvalitatiivseid näitajaid, sealhulgas kõrgeid kõlbelisi omadusi ning kohtunikutööks vajalikke võimeid ja isikuomadusi.⁶⁹ Kuna neile üsna ähmastele kvaliteedikriteeriumidele tõlgendust antud ei ole, jääb kandidaatide valikul ja edutamisel osalejatele tarbetult suur diskretsioon, mis süsteemi usaldusväärsust õõnestab.

Kohtunikuametisse nimetamise teisteks põhitingimuseks on eksami sooritamine kohtunikueksamikomisjoni ees⁷⁰ ning – uue kohtute seaduse järgi – kohustuslik kaheaastane kohtuniku ettevalmistusteenistus.⁷¹ Eksami suuline osa – intervjuu, mis on hindamisprotsessi oluline osa – ei ole küllaldaselt unifikseeritud ning eksamikomisjoni liikmetele ei õpetata, kuidas intervjuerimist läbi viia.

Ettevalmistusteenistus on kõigile uutele kohtunikele kohustuslik; kohustuslikust ettevalmistusteenistusest võib vabastada vaid varem kohtunikuna töötanud isiku, või vahetult

⁶⁷ Vabariigi Presidendi Töökorra Seadus, § 19(4), RTI 2001, 43, 240, muudetud RTI 2002, 29, 174 <<http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=27017>>, (vaadatud 26. septembril 2002).

⁶⁸ Vene keelt kõnelevate kohalike elanike, kes moodustavad märkimisväärse osa Eesti rahvastikust, staatuse kohta vaata ELiga liitumise seireprogramm, Monitoring the European Union Accession Process: Minority Protection in Estonia (Open Society Institute, Budapest, October 2001) ja Monitoring the European Union Accession Process: Minority Protection, Volume I - An Assessment of Selected Policies in Candidate States (Open Society Institute, Budapest, November 2002) (Eesti peatükk), <<http://www.eumap.org>> (vaadatud 26. septembril 2002).

⁶⁹ Kohtute seadus, § 47

⁷⁰ Kohtute seadus, § 50(1). Uue seaduse järgi kuuluvad kohtunikueksamikomisjoni erinevate organite nimetatud esindajad, kelledest enamuse on komisjoni liikmeks nimetanud kohtunikud. Komisjoni kuuluvad kohtunike täiskogul valitud kaks esimese astme kohtunikku, kaks ringkonnakohtunikku ja kaks Riigikohtu kohtunikku, Tartu Ülikooli õigusteaduskonna nõukogu määratud õigusteadlane, Justiitsministri määratud ministeeriumi esindaja, Advokatuuri määratud vandeadvokaat ning riigi peaprokuröri määratud riigiprokurör. Kohtute seadus, § 69(2).

⁷¹ Kohtute seadus, § 50.

enne kandideerimist vähemalt kaks aastat vandeadvokaadi või prokuröriina töötanud isiku.⁷² Teadmiste kontrolli tulemustest lähtudes esitab kohtunikueksamikomisjon kohtunikukandidaadid ametissenimetamiseks ning teeb justiitsministrile ettepaneku kohtunikukandidaadi ettevalmistuskava kinnitamiseks.⁷³

2. Töötulemuste hindamine ja reguleerimine

Eesti vajab standardiseeritud ja inklusiivsemat hindamissüsteemi kohtunike töötulemuste hindamiseks, et aidata neid kutsealases arengus ning soodustada edutamisel selgetest alustest lähtuvaid otsuseid. Uus kohtute seadus näeb ette ainult alla kolme aasta töötanud kohtunike, mitte aga ülejäänud kohtunike perioodilise hindamise⁷⁴. Lisaks ei ole olemas mingeid hindamiskriteeriume.

Kui niisugust hindamist ei teostata standardiseeritud kriteeriumide alusel ja kui seda ei toeta juhised nõrga töötulemuslikkuse juhtude käsitlemiseks, ei ole hindamisel tõenäoliselt mingit positiivset mõju kohtunike professionaalsusele ega suutlikkusele ning see võib koguni ohtu seada kohtunike sõltumatuse õiguse mõistmisel. Eestis tuleks vastavuses kohtunike sõltumatuse ja vastutuse nõuetega välja töötada kohtunike süstemaatilise, kogu karjääri vältel toimuva hindamise süsteem, mis rajaneks selgelt määratletud kriteeriumidel ja läbipaistvatel protseduuridel.

Teatav mitteformaalne kontroll kohtunike töö üle on tagatud avalikkuse laiaulatusliku juurdepääsuga kohtu tegevusele ja otsustele. Kõik kohtuotsused (välja arvatud otsused, mida alaealise, abikaasa või ohvri seaduslike huvide kaitseks avalikult ei kuulutata) on Internetis kättesaadavad. Elektroonilised andmebaasid on varustatud otsingumootoriga.⁷⁵ Kuid kohtunike vastu esitatud kaebuste lahendamise süsteem ei ole sama hästi välja kujunenud: kaebustega tegelevad kohtute esimehed ja Justiitsminister ning ainsaks nende tööd suunavaks ainsaks nõudeks on, et nad peavad asja uurima ja kaebajale vastama.⁷⁶

⁷² Kohtute seadus, §§ 50 ja 64(1).

⁷³ Kohtute seadus, § 62(3).

⁷⁴ Kohtute seadus, §100(2). Enne hiljuti seadusesse tehtud muudatusi hindas esimese kolme ametiaasta jooksul kohtunikke kohtunikueksamikomisjon ning tegi seda kohtuniku suhtes distsiplinaarmenetlust algatama õigustatud isiku diskretsioonist lähtuval taotlusel.

⁷⁵ <<http://eogus.just.ee/kola/>>, (vaadatud 26. septembril 2002) (esimese astme kohtute lahendid); <<http://www.tarturk.jut.ee/>> (vaadatud 26. septembril 2002) (Tartu Ringkonnakohtu lahendid); <<http://www.nc.ee/lahendid/>> (vaadatud 26. septembril 2002) (Riigikohtu lahendid). Praegu saab esimese astme kohtute lahendeid otsida istungi kuupäeva, asja numbril ja kohtuniku nime järgi; teised andmebaasid võimaldavad täisteksti otsinguid.

⁷⁶ Avaldustele vastamise seadus, § 3(2), RTI 1994, 51, 857, muudetud RTI 2001, 58, 354. <[http://www.riigiteataja.ee/ert\(act.jsp?id=22292.\)](http://www.riigiteataja.ee/ert(act.jsp?id=22292.))>, (vaadatud 26. septembril 2002).

Selgemad ja täpsemad protseduurid oleksid kohtunike töö tulemuslikkuse ja professionaalsuse kasulikuks kontrollmehhanismiks.

3. Koolitus tagamaks kohtunikonna professionaalsust

Vaatamata tehtud suurtele pingutustele ei kasutata olemasolevaid struktuure ja teadmisi kohtunike koolituses küllaldaselt; uue kohtute seadusega sisseviidud muudatused peaksid õige rakendamise korral looma võimalused tõhusamaks rahastamiseks ja planeerimiseks.

Justiitsministeerium, kes seni kohtunike koolitamise eest vastutas, on välja töötanud "Kohtunike ja prokuröride koolituse strateegia aastateks 2001–2004".⁷⁷ Ministeerium rahastab põhiliselt enda organiseeritud koolitust ning koolitust, mida viib läbi Eesti Õiguskeskus, mille mitme aasta eest asutasid Justiitsministeerium, Riigikohus ja Tartu Ülikool. Kuid valitsuse ja Riigikogu huvi kohtunike koolitamise vastu näib vähenevat; kohtunike ja prokuröride koolitusele eraldatud summad kahanesisid 4,344-lt miljonilt eesti kroonilt (277 631,49 eurot) 1999. aastal 2,5 miljonile eesti kroonile (170 000 eurot) aastal 2002.⁷⁸

Sama tähtis on ka, et Justiitsministeeriumi ja Eesti Õiguskeskuse vaheline praktilise koolitusfunktsiooni jaotamine on viinud Õiguskeskuse potentsiaali ärakasutamise järkjärgulisele vähenemisele. Õiguskeskusel on hea infrastruktuur – klassiruumid, tehnilised seadmed ja raamatukogu – ning aja jooksul on akumulunud kvaliteetse koolituse tagamiseks vajalikud kogemused ja teadmised. Ometi on valitsuse panus Õiguskeskuse eelarvesse pidevalt vähenenud; koolituse rahastamise vähenemine on peaaegu täielikult seisnenud valitsuselt Õiguskeskuse eelarvesse antavate summade kärpimises, Õiguskeskuse eelarve on 1997. a kahelt miljonilt kroonilt (127 822 eurot) langenud poolele miljonile kroonile (31 955 eurot) aastal 2002.⁷⁹ Seetõttu sai Õiguskeskus 2002. aasta kevadmestril pakkuda vaid 132 tundi koolitust, võrreldes ministeeriumi enda pakutud 803 tunniga.⁸⁰ Tegemist on silmapaistvalt kõrge kvaliteediga koolitamise võimaluste raiskamisega.

⁷⁷ Kohtunike ja prokuröride koolituse strateegia aastateks 2001–2004, vastu võetud 20. veebruaril 2001; <<http://www.just.ee/index.php3?cath=2232.>>, (vaadatud 26. septembril 2002).

⁷⁸ Seadus "2002. aasta riigieelarve" 2002, RTI, 01.01.2002, 8; vt <<http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=27571>>, (vaadatud 26. septembril 2002), Seadus "1999. aasta riigieelarve", RTI 1999, 3, 49; vt <<http://www.riigiteataja.ee/>>, (vaadatud 26. septembril 2002).

⁷⁹ Vestlus Eesti Õiguskeskuse tegevdirectori Aavo Kainega 24. aprillil 2002.

⁸⁰ Vestlus Eesti Õiguskeskuse tegevdirectori Aavo Kainega 24. aprillil 2002.

Uus kohtute seadus näeb ette kohtunike koolitamise eest vastutuse andmise Justiitsministeeriumilt kohtunike koolitusnõukogule.⁸¹ Koolitusnõukokku kuuluvad kaks esimese astme, kaks teise astme ja kaks Riigikohtu kohtunikku ning prokuratuuri, Justiitsministri ja Tartu Ülikooli esindaja. Seadusega viiakse eelarveline vastutus koolituse eest ministeeriumilt Riigikohtule.⁸² Selles nähakse positiivset sammu rahastamise vähenemise ümberpööramise suunas ning seegi võib innustada olemasolevat potentsiaali täielikumalt ära kasutama. Kavade kohaselt hakatakse kohtunike koolitust läbi viima koolitusnõukogu poolt välja töötatud igaaastaste koolitusprogrammide alusel. Nõukogul on ka võimalus teatud programmid kohtunikele kohustuslikeks muuta. Kuna neid muudatusi veel praktikas läbi proovitud pole, on nende kasuteguri üle veel vara otsustada.

C. KOHTUSÜSTEEMI INSTITUTSIONAALNE SUUTLIKKUS

Uus kohtute seadus suurendab kohtunike mõjuvõimu enda asjade üle, ehkki ei suurenda kohtunike osalust eelarveprotsessis ning Justiitsministeeriumile jääb kohtusüsteemi haldamise põhivastutus. Samamoodi suurendab seadus kohtute haldusdirektorite rolli, võimaldades kohtunikel tõhusamalt pühenduda oma põhitegevusele, - õigusemõistmisele. On oluline, et haldusdirektorid oleksid saanud nende suurenenud vastutusele vastava professionaalse väljaõppe.

1. Kohtusüsteemi juhtimine ja haldamine

Kohtute osakonna kaudu kannab Justiitsministeerium põhivastutust kohtusüsteemi pliitika, planeerimise ja haldamise eest. Vaatamata sellele, et kohtute haldamise nõukojal⁸³ on peamiselt nõuandvad volitused, peab Justiitsminister uue kohtute seaduse alusel küsima nõukoja nõusolekut mitmete oluliste poliitiliste ja haldusotsuste tegemiseks.

Tõhusa rakendamise korral võib selline asjakorraldus kohtusüsteemi juhtimist ja haldamist paremaks muuta. Siiani näiteks ei ole ministeerium suutnud välja töötada asjadega koormatuse ühtseid norme, mis omakorda põhjustab puudusi teiste valdkondade, nagu tehniliste vahendite ja sisseseade, planeerimisel; uuel süsteemil on potentsiaali täies mahus rakendamise ning poliitikute ja ametnike täieliku toetuse korral selliseid probleeme vältida.

Uude kohtute haldamise nõukotta kuuluvad:

- Riigikohtu esimees, nõukoja *ex officio* esimehena;

⁸¹ Kohtute seadus, § 44(1).

⁸² Kohtute seadus, § 44(5)

⁸³ Kohtute seadus, § 40.

- viis kohtunike täiskogu poolt valitud kohtunikku;
- kaks Riigikogu liiget;
- Advokatuuri juhatuse nimetatud vandeadvokaat;
- riigi peaprokurör (või tema poolt nimetatud riigiprokurör);
- õiguskantsler (või tema poolt nimetatud esindaja).

Justiitsminister osaleb nõukoja töös ilma hääleõiguseta. Nõukoja istungi kutsub kokku Justiitsminister või Riigikohtu esimees; istungi päevakorra määrab istungi kokkukutsuja.

Kohtute haldamise nõukojal on pädevus anda arvamusi ja nõusolekut. Justiitsminister peab nõukoja nõusoleku saama

- kohtute tööpiirkonna ja täpse asukoha määramisel;
- esimese ja teise astme kohtu kohtunike arvu määramisel;
- kohtu esimehe nimetamisel ja ennetähtaegsel vabastamisel;
- kohtu kodukorra kehtestamisel;
- kohtunikukandidaatide arvu määramisel ja nende ametisse nimetamisel;
- kohtunikule, kes on õigusemõistmise vajadusi arvestades nõus laskma end nimetada teenistusse mõnes teises kohtus, lisatasu maksmisel.⁸⁴

Lisaks on nõukoja nõusolekut tarvis rahvakohtunike arvu määramisel ning kohtu esimehel ja haldusdirektoril oma kohtu struktuuri määramisel.⁸⁵

Kohtute haldamise nõukojal on õigus anda mittesiduvaid arvamusi Riigikohtu kohtuniku vabale kohale kandideerivate isikute kohta; kohtute või kohtunike arvu vähendamise kohta; kohtuniku ametist vabastamise kohta tervise tõttu; kohtuniku ametist vabastamise kohta, kui kohtuniku jaoks pärast Justiitsministeeriumi või Riigikohtu teenistusest lahkumist ei ole vaba kohtuniku kohta; ja kohtuniku ametist vabastamise kohta, kui ilmneb asjaolu, mis seaduse kohaselt välistab isiku kohtunikuks nimetamise.⁸⁶

Selle kõige tõttu kujutab kohtute haldamise nõukoja loomine endast üht olulist sammu piiramaks Justiitsministeeriumi tarbetult suur mõjuvõimu kohtute haldamises. Samas võivad uued, ministeeriumiga ühiselt otsustamise nõuded, koos haldusvahendite puudu-

⁸⁴ Kohtute seadus, § 41 (1)

⁸⁵ Kohtute seadus, § 41 (1)

⁸⁶ Kohtute seadus, § 41(3).

misega (nõukojal ei ole iseseisvat eelarvet ega abipersonali, seda teenindab ministeeriumi personal) takistada nõukoja sõltumatut ja tõhusat tööd.

Iseseisva eelarvemenetluses osalemise võimaluse puudumine ähvardab õõnestada muid positiivseid arenguid, millele uue kohtute seadusega alus pandi. Justiitsministeeriumile jääb endiselt põhivastutus esimese ja teise astme kohtute eelarve eest ning puuduvad nii objektiivseid kriteeriumid kui rahastamise taseme garantiid, milledest ministeerium võiks eelarveprotsessis juhinduda. Pealegi ei ole riigieelarves eraldi kohtute peatükki; Justiitsministeeriumi peatükis on eraldi esimese ja teise astme kohtute eelarverida.

Kohtu eelarve projekti valmistab ette kohtu haldusdirektor ning pärast seda, kui kohtu esimees on selle heaks kiitnud, esitatakse see Justiitsministeeriumile ning seejärel Rahandusministeeriumile heakskiitmiseks või muutmiseks.⁸⁷ Pärast elnõu esitamist ei ole kohtute ametnikel enam mingit võimalust eelarvet kommenteerida. Kohtute esimeeste või haldusdirektorite senisest suurema osaluse võimaldamine eelarveprotsessis aitaks tagada kohtute põhjendatud infrastruktuurivajaduste rahuldamist.

Uues kohtute seaduses väärrib erilist tähelepanu üks säte, mis annab kohtute haldamise nõukojale õiguse võtta vastu kohtute aastaelarvete kujundamise ning muutmise põhimõtted.⁸⁸ Justiitsministeerium on kohtute eelarvete kinnitamisel kohustatud vastuvõetud põhimõtetega arvestama,⁸⁹ ehkki pole selge, kuidas need põhimõtted ministri diskretsiooni piirama hakkavad.

Uus kohtute seadus sätestab ka, et kord aastas esitab Riigikohtu esimees Riigikogule ülevaate kohtukorralduse kohta.⁹⁰ Kuna need ülevaated on avalikkusele kättesaadavad, võivad nad esile kutsuda üldsuse tähelepanu kohtusüsteemi tegevuse vastu ning anda võimaluse saada arvamusi kohtute tegevuse ning kohtute õigustatud organisatsiooniliste vajaduste kohta.

2. Kohtute haldussuutlikkus

Kohtute esimehed, keda abistavad kohtute haldusdirektorid, haldavad kohtute igapäevast tööd ning teostavad järelevalvet töö tulemuste ja tõhususe üle. Kohtute esimeestel on suured juhtimiskohustused, samal ajal kui protseduur, mille alusel Justiitsministeerium neid valib ja ametisse määrab, ei ole piiravalt selge ega reguleeritud. Spetsiaalselt kohtute esimeestele mõeldud koolitusega tehti algust alles tänavu. Erikoolitust haldusdirektoritele pole olnud,

⁸⁷ Riigieelarve seadus, §-d 11-15, RTI 1999, 55, 584, muudetud RTI 2000, 55, 360; vt <[http://www.riigiteataja.ee/ert\(act.jsp?id=22451.\)](http://www.riigiteataja.ee/ert(act.jsp?id=22451.))>, (vaadatud 26. septembril 2002).

⁸⁸ Kohtute seadus, § 41(2).

⁸⁹ Kohtute seadus, § 43(1).

⁹⁰ Kohtute seadus, § 27(3).

kuigi sellise koolituse vajalikkuse üle on arutletud ning neid on kavas hakata korraldama lähemas tulevikus.⁹¹

Uus kohtute seadus toetab kohtute juhtimise professionaalseks muutumist, suurendades haldusdirektorite vastutust. Ometi ei taga seadus seda, et haldusdirektorid oleks piisava kvalifikatsiooniga või et nad regulaarselt oma asjatundlikkust koolituse kaudu tõstaksid; seadus nõuab vaid, et haldusdirektor oleks kõrgharidusega.⁹²

Ehkki kohtuasjade arv on stabiliseerunud ja alates 2000. aastast isegi pisut vähenenud, nõuab üheksakümnendate aastate keskpaigast alates toimunud kohtuasjade arvu suur tõus – sealhulgas näiteks rohkem kui 50% kasv kriminaalajades alates 1995. aastast⁹³ – vastavalt ka kvalifitseeritud ja vastava väljaõppega abipersonali arvu suurendamist, eelkõige professionaalsete õigusnõunike arvu suurendamist, mida aga ei ole toimunud. See aitaks kohtunikke vabastada perifeersetest tehnilist laadi ülesannetest, nagu asjade ettevalmistamine, ning võimaldaks neil tulemuslikumalt keskenduda sisulistele, õigusemõistmise põhifunktsiooniga seotud küsimustele.

Kohtumenetluse pikkust on laialdaselt kritiseeritud, ehkki hetkeolukord pole sugugi halb.⁹⁴ Töötingimused on kohtutes üldiselt head ning kohtutel on üldjoontes piisavalt seadmeid ja vahendeid. Uue kohtute seaduse kohaselt ei määra kohtuteenistujate struktuuri enam mitte Justiitsministeerium, vaid vastava kohtu esimees ja haldusdirektor.⁹⁵ Kuid endiselt on kohtute esimeeste ja haldusdirektorite otsustusõigus piiratud eelarveprotsessiga, mis ei allu nende diskretsioonile ega kontrollile ning milles mõjuvõim on Justiitsministeeriumi käes.

⁹¹ Vestlus Eesti Õiguskeskuse tegevdirektori Aavo Kainega 24. aprillil 2002.

⁹² Kohtute seadus, § 125(3)

⁹³ Vt <<http://www.just.ee/files/statistika/Statistical%20Report%202001.html>>, (vaadatud 26. septembril 2002).

⁹⁴ Kriminaalaja lahendamise keskmine pikkus on 3 kuud ja 21 päeva ning tööga kõige ülekoormatumas kohtus natuke üle 14 kuu. Tsiviilasjades on kohtumenetluse keskmine pikkus umbes viis kuud ja asjadega kõige rohkem ülekoormatud kohtus 13 kuud. Mitmete kohtuasjade lahendamine on võtnud üle aasta, seda enamasti osapoole või tunnistaja mitteilmumisest tingitud viivituste tõttu. <<http://www.just.ee/files/statistika/Statistical%20Report%202001.html>>, (vaadatud 26. septembril 2002).

⁹⁵ Kohtute seadus, § 9(4), 18(4), 22(7). Kohtu esimees vastutab õigusemõistmise funktsiooni teostamisega seotud teenistujate, haldusdirektor muude kohtuteenistujate eest.

D. SOOVITUSED

1. Eesti valitsusele ja seadusandjale

- Tagada uue kohtute seaduse tõhus rakendamine vastavate õigusaktide ja praktikaga. Eeskätt anda uuele kohtute haldamise nõukojale tulemuslikuks tegutsemiseks vajalikud vahendid.
- Parandada kohtunike valiku ja edutamise protseduuri, täpsustades selle kriteeriume, andes kohtunikeksamikomisjoni liikmetele erikoolitust ning kaasates sellesse protsessi juristide kutse- või muude ühingute ja teiste valitsusväliste organisatsioonide esindajaid.
- Täies mahus rahastada ja ühendada kohtunike koolitus, kasutades ära Eesti Õiguskeskuses juba välja arendatud kogemust.
- Sätestada selged kriteeriumid ja mehhanismid kohtunike töö hindamiseks kogu karjääri vältel, eesmärgiga toetada nende kutsealast arengut ja aidata edutamisel läbipaistvate otsuste tegemist.
- Parandada eelarvemenetlust, töötades välja eelarve kujundamise objektiivsed kriteeriumid ning laiemalt kaasates kohtunikke eelarvearuteludesse ja eraldiste tegemise otsustamisse.
- Suurendada kohtuteenistujate , eriti kõrgema õigusharidusega konsultantide ja nõunike arvu; anda rohkem igapäevase töö juhtimise kohustusi üle haldusdirektoritele kohtute eesistujate kontrolli all. Tagada haldusdirektorite sobiv ja piisav ametialane kvalifikatsioon.

2. Euroopa Liidule

- Aidata kaasa jätkuvalle kohtusüsteemi juhtimise reformile, töötades välja selged, Euroopa väärtusi ja Liidu enda huve väljendavad rakendusnormid ja tõhusad praktikad, tuginedes ELi kandidaatriikide ja liikmesriikide hiljutiste reformide kogemustele.
- Õhutada tervikliku kohtunike koolituse programmi väljatöötamist ning tegema koostööd nii kohtunike unifitseeritud koolitusmehhanismide rahastamisel kui ka toimimisel.
- Rõhutada kohtunike töötulemuste perioodilise hindamise tähtsust kohtunike asjatundlikkuse suurendamiseks.