

London, 16. oktoober 2015

EUROOPA KOHTUNIKE KONSULTATIIVNÕUKOGU (CCJE)

ARVAMUS NR 18 (2015)

„Kohtute seisund ja suhted teiste riigivõimudega tänapäevases demokraatias“

I. Sissejuhatus. Arvamuse põhjus ja ulatus

1. Viimastel aastakümnetel on kolme riigivõimu (seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu) omavahelised suhted muutunud. Täidesaatev ja kohtuvõim on hakanud teineteisest rohkem sõltuma. Seadusandliku võimu õigus pärida aru täidesaatvalt võimult on vähenenud¹. Samal ajal on edasi arenenud kohtute roll. Kohtutesse jõudvate juhtumite ja kohtutes kohaldamisele kuuluvate õigusaktide arv on märkimisväärselt kasvanud. Eelkõige on täidesaatva võimu laienemine toonud kaasa selle tegevuste sagedasema kohtuliku vaidlustamise ja see omakorda on tekitanud küsimusi kohtute kui täidesaatva võimu kontrollija rolli ulatuse kohta. Üha enam on kohtutes vaidlustatud seadusandlikke volitusi ja tegevust. Seetõttu on kohtutel tulnud üha enam uurida ülejäänud kahe riigivõimu tegevust ja nad on vahel seda isegi piiranud². Tänapäeval kujutab kohtumenetlus endast menetlusosaliste ja ka terve ühiskonna jaoks justkui teatud alternatiivset demokraatlikku areeni, kus avalikkus ja riigivõim seisukohti vahetavad ja üldist huvi pakkuvate küsimuste üle arutlevad. Kohtud teevad otsuseid olulistest majanduslikes ja poliitilistes küsimustes. Rahvusvahelistel institutsioonidel, eelkõige Euroopa Nõukogul ja Euroopa Inimõiguste Kohtul (EIK) ning Euroopa Liidul ja Euroopa Liidu Kohtul (EK) on liikmesriikides olnud märkimisväärne mõju, eriti seeläbi, et nad on suurendanud kohtuvõimu sõltumatust ja seoses tema rolliga inimõiguste kaitses. Veelgi enam: Euroopa ning rahvusvaheliste eeskirjade ja standardite kohaldamine ning EIK ja EK otsuste rakendamine on esitanud liikmesriikide kohtutele uusi väljakutseid ja vahel on poliitikud või kommentaatorid vaidlustanud seda, kuidas kohtud neid on kohaldanud.
2. Kuigi kõik liikmesriigid tunnustavad üldiselt „võimude lahusust“, on viimastel aastatel kerkinud esile mitu murettekitavat konflikti ja pingelolukorda. Sellekohast muret on väljendatud Euroopa Nõukogu peasekretäri 2014. ja 2015. aasta raportites³ ja samuti CCJE 2013. ja 2015. aasta aruannetes. Näiteks on mõnes riigis uus poliitiline enamus seadunud kahtluse alla juba ametis olevate kohtunike positsiooni.⁴ 2015. aastal tõi Euroopa Nõukogu peasekretär esile

¹Vt Gardbaum, “Separation of Powers and the Growths of Judicial Review in Established Democracies (or Why Has the Model of Legislative Supremacy Mostly Been Withdrawn From Sale?)”, 62 American Journal of Comparative Law (2014) 613.

² Teadlased on teinud kindlaks „kohtuvõimu globaalse laienemise“: vt Tate ja Vallinder (toim.), Global Expansion of Judicial Power, New York University Press, 1997.

³Vt vastavalt peasekretäri 2014. ja 2015. aasta raportid „State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law in Europe“, millele edaspidi viidatakse vastavalt kui „Euroopa Nõukogu peasekretäri aruandele (2014)“ ja „Euroopa Nõukogu peasekretäri aruandele (2015)“.

⁴ Vt CCJE aruanne kohtuvõimu ja kohtunike olukorra kohta Euroopa Nõukogu liikmesriikides (2013), punktid 13–18.

puudujäägid seoses kohtuotsuste täitmisega⁵. Mõnes liikmesriigis on täitevvõimul kohtuhalduse üle märkimisväärne mõju, mis seab küsimuse alla kohtuvõimu institutsionaalse iseseisvuse ja üksikute kohtunike sõltumatuse⁶. Majanduskriisid ja kohtusüsteemi krooniline alarahastamine mitmes liikmesriigis tekitavad küsimuse seadusandliku võimu eelarvelise vastutuse suhtes kohtuvõimu ees⁷. Õigusaktide puudumine või (teise äärmusena) kiiresti muutuvad õigusaktid võivad olla vastuolus õiguskindluse põhimõttega⁸. Samuti on täidesaatva ja seadusandliku võimu liikmed on oma sõnavõttudes kohtuid rünnanud. 2014. ja 2015. aastal märkis Euroopa Nõukogu peasekretär, et poliitikud ja teised kommentaatorid, kes on viimastel aastatel avalikult kohtuotsuseid kritiseerinud, on seeläbi mitmes riigis õõnestanud üldsuse usaldust kohtuvõimu suhtes⁹. Poliitikud ja meedia on väitnud, et kohtud ei ole ühiskonna ees piisavalt „vastutavad“. Vastates käesoleva arvamuse ette valmistamisel laiali saadetud küsimustikule, teatasid liikmesriigid sellistest kommetaaridest, mille hulgas on olnud väiteid, mis seavad kahtluse alla kohtute „legitiimsuse“. Loomulikult tuleb kõiki neid kommentaare ja tegevusi vaadata lähtudes asjaolust, et tänapäeval ei tunnustata enamikus Euroopa riikides traditsioonilisi autoriteedi allikaid enam sama varmalt kui varem. „Lugupidamine“ avalik-õiguslike institutsioonide suhtes on vähenenud. Samuti väidetakse tänapäeval sageli, et demokraatlike aluspõhimõtete kohaldamine tingib suurema vajaduse avalik-õiguslike institutsioonide töö avatuse ja läbipaistvuse järele. See kõik tähendab, et need, kes on seotud avalike teenuste osutamisega, peavad üha enam „andma aru“ viisi kohta, kuidas nad oma tööd teevad.

3. Seega kooskõlas pädevusega, mille ministrite komitee talle on andnud, otsustas Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE) analüüsida kohtuvõimu legitiimsust ja vastutust ning kolme riigivõimu kohaseid suhteid tänapäevases ühiskonnas ning nende kohustusi üksteise ja ühiskonna suhtes tervikuna 21. sajandil.
4. Käesolevas arvamuses analüüsitakse järgmisi küsimusi:
 - i. Milline peaks olema riigi kohtuvõimu ning seadusandliku ja täidesaatva võimu omavaheline suhe?
 - ii. Millisele alusele tugineb demokraatlikus ühiskonnas kohtuvõimu õigus sellises rollis tegutseda? Kuidas väljendub kohtuvõimu „legitiimsus“?
 - iii. Millises ulatuses ja mil viisil peaks kohtuvõim olema vastutav ühiskonna ees, keda ta teenib, ja teiste riigivõimude ees?
 - iv. Kuidas saavad kõik kolm riigivõimu teostada oma võimu selliselt, et saavutada ja säilitada kohane omavaheline tasakaal ning toimida ka selle ühiskonna huvides, mida nad kõik teenivad?

Käesolevas arvamuses ei analüüsita kohtunike sõltumatust, kuivõrd seda käsitleti CCJE arvamuses nr 1 (2001). Kohtute suhet meediaga käsitleti arvamuse nr 7 (2005) C osas, nii et ka seda käesolevas arvamuses üksikasjalikult ei analüüsita.

5. Arvamuse koostamisel võeti aluseks varasemad CCJE arvamused, CCJE kohtunike *Magna Carta* (2010) ja Euroopa Nõukogu asjassepuutuvad instrumendid, eelkõige Euroopa harta kohtunike staatuse kohta (1998) ja ministrite komitee soovitus CM/Rec(2010)12 kohtunike kohta: sõltumatus, tõhusus ja kohustused (edaspidi „soovitus CM/Rec(2010)12“). Samuti võtab see arvesse OSCE Kiievi soovitusi Ida-Euroopa, Lõuna-Kaukaasia ja Kesk-Aasia kohtuliku sõltumatuse kohta (2010) – kohtustruktuur, kohtunike valik ja vastutus (edaspidi „Kiievi soovitus“); kohtunike nõukogude Euroopa võrgustiku (ENCJ) 2013.–2014. aasta raportit kohtunike sõltumatuse ja vastutuse kohta (edaspidi „ENCJ 2013.–2014. aasta raport“); Veneetsia komisjoni raporteid õigusriigi kohta (2011. aasta märts), kohtusüsteemi sõltumatuse

⁵ Vt Euroopa Nõukogu peasekretäri aruanne (2015), lk 14, 17, 27.

⁶ Vt Euroopa Nõukogu peasekretäri aruanne (2015), lk 20–21.

⁷ Vt tasuta õigusabi kohta: Euroopa Nõukogu peasekretäri aruanne (2015), lk 22–23.

⁸ Vt Euroopa Nõukogu peasekretäri aruanne (2015), lk 19.

⁹ Vt Euroopa Nõukogu peasekretäri aruanne (2014), lk 22; Euroopa Nõukogu peasekretäri aruanne (2015), lk 27.

kohta, I osa: kohtunike sõltumatus (märts 2011) ja Veneetsia komisjoni arvamust nr 403/2006 kohtunike ametisse nimetamise kohta, mis võeti vastu selle 70. plenaaristungil 16.–17. märtsil 2007 (edaspidi „Veneetsia komisjon, kohtunike ametisse nimetamine, 2007“); Bangalore'i põhimõtted kohtuliku käitumise kohta (2002); Euroopa Nõukogu peasekretäri raporteid (2014) ja (2015); New Dehli kohtunike sõltumatuse miinimumnõuete koodeksit (New Dehli nõuded 1982). Arvamus arvestab liikmesriikide vastuseid küsimustikule kohtuvõimu sõltumatuse kohta ja selle suhete kohta teiste riigivõimudega tänapäevases demokraatias ning ettevalmistavat aruannet, mille on koostanud Euroopa Nõukogu nimetatud teadusekspert Anne Sanders (Saksamaa). Lisaks sellele on arvamus kasutatud ka 19. märtsil 2015¹⁰ Strasbourgis peetud seminaril tehtud ettekandeid. Samuti on kasutatud 4. juunil 2015¹¹ Bergenis (Norra) Norra Kohtunike Ühingu korraldatud seminari materjale.

II. Tänapäevase demokraatia konstitutsiooniline raamistik: kuhu sobitub kohtuvõim?

6. On üldtunnustatud, et tänapäevane demokraatlik riik peaks tuginema võimade lahususele¹². Kohtuvõim on üks tänapäevase demokraatliku riigi kolmest peamisest, võrdväärsest tugisambast¹³. Kõik kolm riigivõimu pakuvad avalikku teenust ja vastutavad üksteise ees oma tegevuse eest. Õigusriigi põhimõttele alluvas demokraatlikus riigis ei tegutse ükski kolmest riigivõimust oma huvides, vaid rahva kui terviku huvides. Demokraatlikus riigis, mida seob õigusriigi põhimõte („*rule of law*“, „*Etat de droit*“, „*Rechtsstaat*“), peavad kõik kolm riigivõimu tegutsema seaduse alusel ja sellega ettenähtud piirides. Vastused, mida liikmesriigid küsimustikule andsid, näitavad, et kõik liikmesriigid tunnustavad neid aluspõhimõtteid.
7. Demokraatlikus ühiskonnas on seadusandliku võimu ülesanne luua õiguslik raamistik, milles ja mille kohaselt ühiskond toimib. Täidesaatev võim vastutab kooskõlas seadusandja loodud õigusliku raamistikuga ühiskonna haldamise eest (niivõrd, kuivõrd seda peavad tegema riigiametnikud). Kohtuvõimu funktsioon on õigusemõistmine ühiskonnaliikmete ja riigi vahel ning erinevate ühiskonnaliikmete vahel. Sageli on kohtuvõimu ülesandeks ka õigusemõistmine kahe või isegi kõigi kolme riigivõimu vahel¹⁴. Kõik see peab toimuma õigusriigi põhimõtte alusel. Sõltumatu ja tõhus kohtusüsteem on õigusriigi nurgakivi¹⁵. Iga sõltumatu ja tõhusa kohtusüsteemi eesmärk peaks seetõttu olema tagada õigusvaidluste õiglane ja erapooletu lahendamine ning seeläbi kõigi õigusemõistmist taotlevate isikute õiguste ja vabaduste kaitse. Selle eesmärgi saavutamiseks peab kohus igas konkreetsetes kohtuasjas õiglase menetluse käigus tuvastama asjassepuutuvad asjaolud, kohaldama õigusnorme ja tagama tõhusad õiguskaitsevahendid. Kriminaalasjades peab kohtusüsteem erapooletult ja sõltumatult otsustama selle üle, kas ja kuidas väärivad konkreetset teod karistamist¹⁶. Tänapäevastes demokraatlikes riikides tagavad sõltumatud kohtud selle, et valitsusi saab panna kohtujurisdiktsiooni alla kuuluvate tegude eest vastutama ja et nõuetekohaselt kehtestatud õigusakte kohaldatakse õigesti. Kohtud tagavad (olenevalt riigi konkreetsest põhiseaduslikust korrast) suuremal või vähemal määral ka seda, et õigusaktid on kooskõlas mis tahes asjassepuutuvate põhiseaduse sätete või kõrgemalseisvate õigusnormide, nagu näiteks Euroopa Liidu õigusega¹⁷.
8. Euroopa Nõukogu liikmesriikide väga erineva ajaloo, kultuuri ja õiguslike traditsioonide tulemusel on tekkinud põhiseadusliku korra erinevaid „mudeleid“, mis paljudel juhtudel pidevalt edasi arenevad. Globaliseerumine ning rahvusvaheliste ja Euroopa organisatsioonide üha

¹⁰ Lisaks CCJE töögrupi liikmetele osales seminaril ka professor Robert Hazell (Constitution Unit, University College, London, Ühendkuningriik), Andrew Drzemczewski (Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee sekretariaadi õigus- ja inimõigusosakonna juhataja), Anna Maria Telvis ja Ann Speck (Inimõiguste Assotsiatsioon) ja Ziya Tanya (Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjoni sekretariaat).

¹¹ Professor Jørn Øyrehagen Sunde (Bergeni ülikool), Hanne Sophie Greve (Gulating'i apellatsioonikohtu president, varasem Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtunik) ja Ingjerd Thune (Norra Kohtunike Assotsiatsiooni president) ettekanded.

¹² Vt CCJE arvamus nr 3 (2002), punkt 16.

¹³ Vt CCJE arvamus nr 1 (2001), punkt 11; vt ka CCJE kohtunike *Magna Carta* (2010), punkt 1.

¹⁴ CCJE tõdeb, et viimati nimetatud ülesannet täidab mõnikord konstitutsioonikohus ning mõnes süsteemis ei nähta konstitutsioonikohtuid tingimata kohtuvõimu osana.

¹⁵ Vt Euroopa Nõukogu peasekretäri aruanne (2014), lk 22.

¹⁶ Kohtuvõimu funktsioonide kohta vt ka: Garapon, Perdriolle, Bernabé, Synthèse du rapport de l'HEJ La prudence et l'autorité: L'office du juge au XXIe siècle (2013).

¹⁷ Vt CCJE arvamus nr 1 (2001), punkt 11.

suurenev mõju tingib muudatusi üksikute liikmesriikide põhiseaduslikes kordades. Eelkõige on EIK otsused märkimisväärselt edendanud inimõiguste kaitset ja kohtute sõltumatust ning mõjutanud ka liikmesriikide põhiseadusi. Sellised mõjutused on aga toonud kaasa pingeid riigivõimu kolme haru vahel, eriti kohtuvõimu ja kahe ülejäänud võimu vahel.

9. Põhimõtteliselt peaksid demokraatliku riigi kolm riigivõimu üksteist täiendama, nii et ükski ei ole „ülimuslik“ ega valitse teiste üle¹⁸. Demokraatlikus riigis on viimselt ülimuslik inimeste tahe (rahva suveräänsus), mis väljendub nõuetekohases demokraatlikus protsessis. Samuti on ekslik arvata, et mõni neist kolmest riigivõimust võiks kunagi toimida teistest täiesti eraldatult. Need kolm riigivõimu toetuvad üksteisele, et pakkuda demokraatlikus ühiskonnas vajalike avalike teenuste kogumit. Nii et kui seadusandlik võim loob õigusliku raamistiku, peab kohtuvõim seda oma otsuste kaudu tõlgendama ja kohaldama ning täidesaatev võim vastutab sageli selle eest, et kohtuotsuseid ühiskonna huvides täita.¹⁹ Sel viisil toimivad kolm riigivõimu vastastikuse sõltuvuse ehk läbipõimumise ja lahknevuse suhtes. Seega ei saa kunagi eksisteerida ka täielikku „võimude lahusust“.²⁰ Pigem toimivad kolm riigivõimu kontrolli- ja tasakaalusüsteemina, kus vastastikku vastutatakse üksteise ees ühiskonna kui terviku huvides. Seega tuleb mõõnda, et teatud pinge on demokraatliku riigivõimu harude vahel vältimatu. Sellise „loomingulise pinge“ olemasolu näitab seda, et iga riigivõim kontrollib vajalikul määral teisi võimuharusid ja panustab seega kohase tasakaalu säilitamisse. Sellise pinge puudumisel võib tekkida kahtlus, et mõni riigivõim ei nõua enam ühiskonna nimel teis(t)elt aru ja on seega hakanud teis(t)e üle domineerima. Seega ei peaks kohtuvõimu ja ülejäänud kahe riigivõimu pinget tingimata nägema kui ohtu kohtuvõimule või selle sõltumatusele, vaid pigem kui märki selle kohta, et kohtuvõim täidab oma ülesannet ja paneb ühiskonna kui terviku nimel teised riigivõimud oma tegevuse eest vastutama.

III. Kohtute sõltumatus ja võimude lahusus

10. Selleks, et täita oma ülesannet seoses teiste riigivõimude, ühiskonna kui terviku ja kohtumenetluse pooltega, peavad kohtud olema sõltumatud.²¹ Kohtunike sõltumatus ei ole kohtunikele nende endi huvides antud eelisõigus ega privileeg, see teenib õigusriigi ja igaühe huve, kes õigusemõistmist taotleb või sellele loodab. Kohtulik sõltumatus on vahend, mis tagab kohtunike erapooletuse. Seega on selle tagatise eeltingimuseks, et kõik eraisikud (ja teised riigivõimu harud) on kohtu ees võrdsed.²² Kohtulik sõltumatus kuulub lahutamatu kokku kohustusega lahendada kohtuasju erapooletult.²³ Üksnes erapooletud kohtud saavad tõhusalt tagada kõigi ühiskonnaliikmete õigusi, eriti seoses nende ühiskonnagruppidega, mis on haavatavad või ebapopulaarsed.²⁴ Seega on sõltumatus põhitingimus, mis võimaldab kohtutel demokraatiat ja inimõigusi kaitsta.²⁵
11. Võimude lahususe põhimõtte on iseenesest kohtuliku sõltumatuse tagatis.²⁶ Sellegipoolest tuleb kohtuliku sõltumatuse sagedasest rõhutamisest hoolimata välja tuua, et keegi – sealhulgas kohtuvõim – ei saa olla täiesti sõltumatu kõikvõimalikest (eelkõige sotsiaalsetest ja

¹⁸ Alexander Hamilton kirjeldas ajakirjas *Federalist 78* kohtuvõimu kui kolmest riigivõimust vähim ohtlikku, kuivõrd sel ei ole „mõju ei mõõga ega rahakoti üle... Võib tõepoolest öelda, et sel ei ole ei VÕIMU ega TAHET, vaid üksnes otsustamisvõime; ja isegi oma otsuste mõjususe jaoks peab ta tuginema täidesaatva haru abile.“ Hamiltoni seisukoht ei pruugi peegeldada kohtuvõimu tegelikku suhet täidesaatva või isegi seadusandliku tegevusega 21. sajandi Euroopas.

¹⁹ Vt CCJE arvamus nr 13 (2010) kohtunike rolli kohta kohtuotsuste täitmisel.

²⁰ Vt Aharon Barak, „The Judge in a Democracy“ (Princeton Press 2008), 2. ptk.

²¹ Vt CCJE arvamus nr 1 (2001), punktid 11, 12.

²² Vt CCJE arvamus nr 3 (2002), punkt 9.

²³ Näiteks peavad kõik Inglismaa ja Walesi kohtunikud ametisse nimetamisel vanduma, et teevad kohtuasjades otsuseid „lähtudes selle riigi õigusaktidest ja tavadest, tundmata hirmu, eelistusteta, poolehoiuta ja pahatahtlikkuset“.

²⁴ Vt nt EIK kohtuotsused järgmistes kohtuasjades: kohtuotsus *Orsus vs. Horvaatia*, 16. märts 2010, nr 15766/03, punkt 147; kohtuotsus *Sejdić ja Finci vs. Bosnia-Hertsegoviina*, 22. detsember 2009, nr 27996/06 ja 34836/06, punkt 43; kohtuotsus *Muñoz Díaz vs. Hispaania*, 8. detsember 2003, nr 49151/07, punkt 61, kohtotsus *D.H. jt vs. Ukraina*, 23. november 2007, nr 57325/00, punkt 176; kohtuotsus *Gorzelik vs. Poola*, 17. veebruar 2004, nr 44158/98, punktid 89–90; *Metropolitan Church of Bessarabia vs. Moldova*, 13. detsember 2001, nr 45701/99, punkt 116; *Sidiropoulos vs. Kreeka*, 10. juuli 1998, nr 26695/95, punkt 41; vt vähemuste kohtuliku kaitse kohta: *Sandalow, Judicial Protection of Minorities*, Mich. L. Rev. 75 (1977) 1162; Cover, *The Origins of Judicial Activism in the Protection of Minorities*, Yale Law School Legal Repository (1982).

²⁵ Vt kohtuotsus *Volkov vs. Ukraina*, 9. jaanuar 2013, nr 21722/11, punkt 199.

²⁶ Vt ka Euroopa Nõukogu peasekretäri aruanne (2014), lk 22.

kultuurilistest) mõjudest selles ühiskonnas, milles ta tegutseb. Lõppude lõpuks: „Ükski inimene ei ole saar, täiesti omaette“.²⁷ Ükski kohus – nagu ka ükskõik milline võim demokraatlikus riigis – ei ole täiesti sõltumatu. Kohtuvõim toetub ressursside ja teenuste saamiseks teistele, eelkõige seadusandlikule võimule, et see annaks rahalised vahendid ja õigusliku raamistiku, mida kohtud peavad tõlgendama ja kohaldama. Kuigi kohtuasjade lahendamine õigusaktide alusel on usaldatud kohtuvõimule, tugineb avalikkus kohtuotsuste täitmisel täidesaatvale võimule. Kohtuotsuste täitmise puudujäägid õõnestavad kohtuvõimu ja seavad kahtluse alla võimude lahususe.²⁸ Kuigi kõik kolm riigivõimu jagavad võimude nõuetekohase lahususe tagamise vastutust, ei tohiks ei see ega ka kohtuliku sõltumatuse põhimõtte välistada dialoogi riigivõimude vahel. Pigem on hädasti vaja, et nende vahel leiaks aset lugupidav arutlemine, mis võtab arvesse nii võimude vajalikku eraldatust kui ka möödapääsmatut vastastikust sõltuvust. Sellegipoolest on väga oluline, et teised riigivõimu harud ei oleks kohtutega sobimatult seotud ega mõjutaks neid lubamatult²⁹.

IV. Kohtuvõimu legitiimsus ja selle osised

A. Legitiimsuse olulisus

12. Kõik kolm riigivõimu teostavad märkimisväärset võimu. Seadusandlik võim koostab õigusakte ja jaotab riigieelarvet. Täidesaatev võim teostab riigi õigusaktide tagamiseks ja rakendamiseks võimu isegi füüsilise jõu kasutamiseni välja (õigusaktidega ettenähtud piirides). Kohtuvõim ei otsusta mitte üksnes küsimuste üle, mis on olulised üksikutele inimestele ja ühiskonnale üldiselt, vaid mõjutavad oma otsustega isegi iga üksikisiku tegevust, kes soovib kohtu kaudu abi saada. Selleks on kohtunikele antud pädevus ja väga laialdased volitused. Seda pädevust ja neid volitusi teostatakse ühiskonna kui terviku nimel. Järelikult on ühiskonnal ja teistel riigivõimu harudel õigus olla veendunud, et neil, kellele see pädevus ja need volitused on antud (seega kohtunikud nii eraldi kui üheskoos), on legitiimne alus selle teostamiseks ühiskonna kui terviku nimel. Kõigis tänapäevastes demokraatlikes riikides valivad riigi kodanikud otse vähemalt ühe seadusandliku võimu organi. Põhjendatud on väide, mille kohaselt peab seadusandliku ja täidesaatva võimu organitel, mille on (otseselt või kaudselt) nimetanud valitud esindajad, seetõttu olema „demokraatlik legitiimsus“. On täiesti kohane küsida: kust saab kohtuvõim oma „legitiimsuse“?

B. Kohtuvõimu legitiimsuse eri osised

(1) Kohtuvõim kui tervik

13. Kohtuvõim on loodud õigusriigi põhimõtet järgivate demokraatlike riikide konstitutsioonilise raamistiku osana. Seega, kui sellise riigi konstitutsiooniline raamistik on legitiimne, siis on selle konstitutsiooni osaks oleva kohtuvõimu alus definitsiooni järgi sama legitiimne ja vajalik demokraatliku riigi osa kui teised kaks riigivõimu.³⁰ Kõigil liikmesriikidel on mingisugusel kujul esinev konstitutsioon, mida erineval viisil (nt pikaajalise tava või rahvahääletuse alusel) tunnustatakse kui selle riigi legitiimset alust. Kõigi liikmesriikide põhiseadustes tunnustatakse ning kujundatakse (otseselt või kaudselt) kohtute rolli, milleks on kaitsta õigusriiki, kohaldades õigust kooskõlas õigusaktide ja kohtupraktikaga. Asjaolu, et põhiseadusega luuakse selle ülesande täitmiseks kohtuvõim, peab seega iseenesest andma kohtuvõimule kui tervikule legitiimsuse. Kohtuasjade lahendamisel täidab iga üksik kohtunik kohtuvõimu osana oma volitusi. Seega pelk asjaolu, et kohtuvõim on osa riigi põhiseadusest, ei anna legitiimsust mitte üksnes kohtuvõimule kui tervikule, vaid ka igale üksikule kohtunikule.

(2) Üksikute kohtunike konstitutsiooniline või formaalne legitiimsus

14. Selleks, et täita konstitutsiooniga legitimeeritud õigusemõistmise ülesannet, tuleb iga kohtunik

²⁷ Inglise luuletaja John Donne teoses Meditation XVII.

²⁸ Vt Euroopa Nõukogu peasekretäri aruanne (2015), lk 14, 17, 27; vt ka CCJE arvamus nr 13 (2010) kohtunike rolli kohta kohtuotsuste täitmisel.

²⁹ Vt CCJE arvamus nr 1 (2001), punkt 11.

³⁰ Vt CCJE arvamus nr 1 (2001), punkt 11; vt ka CCJE kohtunike *Magna Carta* (2010), punkt 1.

ametisse nimetada ja temast peab saama kohtunikkonna osa. Iga kohtunik, kes nimetatakse ametisse põhiseaduse ja teiste kohaldamisele kuuluvate eeskirjade alusel, saab seeläbi põhiseaduslikud volitused ja legitiimsuse. Põhiseaduslike ja teiste õigusnormide alusel ametisse nimetamisega kaasneb see, et kohtunikele antakse seeläbi volitused ja kohane pädevus kohaldada seadusandliku võimu loodud või teiste kohtunike sõnastatud õigusnorme. Legitiimsus, mis antakse kohtunikule sellega, et ta nimetatakse ametisse konkreetse riigi põhiseaduse ja teiste õigusnormide alusel, moodustab kohtuniku „konstitutsioonilise või formaalse legitiimsuse“.

15. CCJE on ära märkinud kohtunike ametisse nimetamise erinevad viisid Euroopa Nõukogu liikmesriikides.³¹ Näiteks võib kohtuniku ametisse nimetada kohtunike nõukogu või muu sõltumatu organisatsioon, valida parlament või nimetada täidesaatev võim. Nagu CCJE on rõhutanud, on igal süsteemil oma eelised ja puudused.³² Saab väita, et kui ametisse nimetamine toimub parlamendis toimunud hääletusega ja (vähemal määral) täitevvõimu poolt, siis annab see täiendava legitiimsuse³³, kuigi nende ametisse nimetamise meetoditega kaasneb politiseerituse ja nendest võimuharudest sõltuvuse oht.³⁴ Nende ohtude vältimiseks on CCJE soovitanud, et kõik kohtunike ametissenimetamist ja karjääri puudutavad otsused tuleb teha, lähtudes objektiivsetest kriteeriumidest ja neid otsuseid peab tegema kas mingi sõltumatu võimuorgan või tuleb nende tegemiseks ette näha garantiid, mis tagaksid, et otsuseid tehakse üksnes viidatud kriteeriumide alusel.³⁵ Samuti on CCJE soovitanud, et kohtunike ametisse nimetamist või edutamist puudutavate otsuste tegemisel osaleks sõltumatu, teiste kohtunike poolt demokraatlikult valitud kohtunike piisava esindatusega organ.³⁶ Eluajaks ametisse määratud üksikute kohtunike konstitutsioonilist legitiimsust ei tohiks õõnestada poliitilise võimu muudatustega kaasnevad seadusandlikud või täidesaatvad meetmed.

(3) Üksikute kohtunike funktsionaalne legitiimsus

16. Kohtunike ametissenimetamine riigi põhiseaduse ja seaduste alusel, kohtunike põhiseadusliku rolli täitmine, nõnda et nad lahendavad kohtuasju seadusandja loodud õigusliku raamistiku kohaselt, ja vajadus, et iga kohtunik peab kohustuma töötama ette nähtud õigusnormide kohaselt, annavad kohtuniku jaoks esialgse legitiimsuse. Legitiimsus ei saa aga sellele toetuma jäädagi. Nagu CCJE on varemgi välja toonud, on kohtusüsteemi tõhususe tagatisteks avalikkuse usaldus ja lugupidamine kohtuvõimu suhtes³⁷. Legitiimsuse saavutamiseks ja selle pidevaks säilitamiseks tuleb üksikutel kohtunikel ja kohtunikkonnal tervikuna teenida välja avalikkuse usaldus ja seda säilitada. Seda teist liiki legitiimsust saab nimetada „funktsionaalseks legitiimsuseks“.
17. „Funktsionaalne legitiimsus“ tuleb saavutada, tehes suurima võimaliku kvaliteediga tööd, järgides kõrgeid eetilisi standardeid. Varasemates arvamustes on CCJE analüüsinud hea kohtunikutöö erinevaid tahke ja viise, kuidas ühiskonna huvides säilitada ja suurendada

³¹ Vt CCJE arvamus nr 1 (2001), punktid 19–23; vt ka Veneetsia komisjon, kohtunike ametisse nimetamine, 2007, punktid 9–17.

³² Vt CCJE arvamus nr 1 (2001), punkt 33.

³³ Vt nt Fabian Wittreck, *Die Verwaltung der Dritten Gewalt*, Mohr–Siebeck, Tübingen, 2006. Ta väidab, et kõiki riigiametnike legitiimsus tuleneb lõpuks „rahva tahtest“ (Saksamaa konstitutsiooni artikli 20 lõige 2). Sarnase väite saab esitada ka teiste põhiseaduste kohta. Vt nt Prantsuse konstitutsiooni osaks oleva 1789. aasta inimese ja kodaniku õiguste deklaratsiooni artikkel 3: „Igasuguse suveräänsuse aluseks on eelkõige rahvas“ („Le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation“).

³⁴ Vt CCJE arvamus nr 1 (2001), punkt 33.

³⁵ Vt CCJE arvamus nr 1 (2001), punkt 37.

³⁶ Vt CCJE arvamus nr 1 (2001), punkt 45, soovitus nr 4; arvamus nr 10 (2007), punktid 48–51. EIK arvates on kohtunike ametisse nimetamine seadusandliku ja täidesaatva võimu poolt lubatav seni, kuni ametisse nimetatud kohtunikke nende õigusemõistmise rollis ei mõjutata ega survestata. Vt kohtuotsus *Flux vs. Moldova*, 3. juuli 2007, nr 31001/03, punkt 27. Võimude lahususe mõistet ja selle olulisust kohtunike ametisse määramisel on analüüsinud ka EIK: vt kohtuotsus *Volkov vs. Ukraina*, 9. jaanuar 2013, nr 21722/11, punkt 109; ja kohtuotsus *Maktouf ja Damjanovic vs. Bosnia-Hertsegoviina*, 18. juuli 2013, nr 34179/08, punkt 49. Veneetsia komisjon peab tavaliste kohtunike parlamendihääletusega ametissenimetamist sobimatuks (Veneetsia komisjon, kohtunike ametisse nimetamine, 2007, punkt 12) ja soovitab, et ametisse nimetaks kohtute nõukogu, mille koosseisu olulise osa või enamuse on valinud kohtunikkond: Veneetsia komisjon, kohtunike ametisse nimetamine, 2007, punkt 29.

³⁷ Vt CCJE arvamus nr 3 (2002), punkt 22.

kohtusüsteemide töö kvaliteeti ja tõhusust. CCJE on seega koostanud arvamusi erinevate vahendite kohta selle eesmärgi saavutamiseks, nt kohtunike väljaõppe ja täiendkoolituse kohta³⁸, mõistliku aja jooksul asja õiglase arutamise kohta³⁹, rahvusvahelise ja Euroopa õiguse tõhusa kohaldamise kohta⁴⁰, kõrgema kohtute nõukogu kohta ühiskonna teenistuses⁴¹, kohtuotsuste kvaliteedi kohta⁴², kohtuotsuste tõhusa täitmise kohta⁴³, infotehnoloogia kohta⁴⁴, kohtunike spetsialiseerumise kohta⁴⁵ ja kohtunike töö hindamise kohta⁴⁶. CCJE on väitnud, et kõrgel tasemel kohtuteenuste pakkumiseks peab kohtuvõim kohasel viisil tegema koostööd ka prokuröride⁴⁷ ja advokaatidega⁴⁸. Kohaldades neid põhimõtteid, peaks üksikud kohtunikud ja kohtunikkond tervikuna saavutama üldise eesmärgi teha kõrgeima võimaliku kvaliteediga kohtuotsuseid kooskõlas kõrgete eetiliste standarditega. Üksikkohtunikud ja kohtunikkond tervikuna säilitavad legitiimsuse ja inimeste lugupidamise tõhususe ja töökvaliteedi abil.

18. Kohtunikud peavad täitma oma ülesandeid distsiplinaar- ja menetluseeskirjades⁴⁹ ette nähtud sätete ja (loomulikult) karistusõiguse raamides. Kohtunike omistatud volitused on seotud selliste väärtustega nagu tõde, õiglus, erapooletus ja vabadus. Seega peavad kohtunikud täitma oma ülesandeid ametialase käitumise kõrgeima standardi kohaselt.⁵⁰ Arvamuses nr 3 (2002) analüüsis CCJE selliseid ametialase käitumise standardeid ja põhimõtteid.⁵¹ Tegutsemine nende põhimõtete raamides aitab tagada kohtunikonna kui terviku hulka kuuluva üksikkohtuniku legitiimsust.

19. Nagu kõik teised riigivõimud, peab ka kohtuvõim usalduse välja teenima seeläbi, et on ühiskonna ja teiste riigivõimu harude ees vastutav⁵². Seega tuleb järgnevalt analüüsida seda, miks ja kuidas peab kohtuvõim ning üksikud kohtunikud olema ühiskonna ees vastutavad.

V. Kohtuvõimu vastutus

A. Miks on vastutus oluline?

20. Viimastel aastatel on avalikud teenistused liikunud suurema avatuse suunas ja nõustunud sellega, et nad peavad avalikkusele, keda nad teenivad, oma tööd enam selgitama. Selle tulemusena on avalikkuse ees vastutamise mõiste kogu avalikus sfääris muutunud üha olulisemaks.⁵³ Ametiasutus „vastutab“, kui ta selgitab oma tegevusi ja mis on sama oluline, võtab nende eest vastutuse. Selline „vastutus“ on kohtuvõimu jaoks sama oluline kui teiste riigivõimude jaoks, sest nendega sarnaselt on tema ülesanne teenida avalikkust.⁵⁴ Veel enam, juhul kui saavutatakse õige tasakaal, siis ei ole kohtuliku sõltumatuse ja vastutuse põhimõtted sugugi kokkusobimatud vastandid. Kohtusüsteemi kontekstis tuleb „vastutust“ mõista kohustusena anda vastus, seega põhjendada ja selgitada otsuseid ja käitumist seoses kohtuasjadega, mida kohtunikud peavad lahendama. „Vastutav“ ei tähenda seda, et kohtuvõim vastutab mõne teise riigivõimu ees või allub sellele, sest see oleks vastuolus tema

³⁸ Vt CCJE arvamus nr 4 (2003).

³⁹ Vt CCJE arvamus nr 6 (2004).

⁴⁰ Vt CCJE arvamus nr 9 (2006).

⁴¹ Vt CCJE arvamus nr 10 (2007).

⁴² Vt CCJE arvamus nr 11 (2008).

⁴³ Vt CCJE arvamus nr 13 (2010).

⁴⁴ Vt CCJE arvamus nr 14 (2011).

⁴⁵ Vt CCJE arvamus nr 15 (2012).

⁴⁶ Vt CCJE arvamus nr 17 (2014).

⁴⁷ Vt CCJE arvamus nr 12 (2009).

⁴⁸ Vt CCJE arvamus nr 16 (2013).

⁴⁹ Üks näide vajaliku menetlusnormi kohta on vajadus, et kohtunik ennast tegeliku või tajutava huvide konflikti korral taandaks.

⁵⁰ Vt CCJE arvamus nr 3 (2002), punkt 8.

⁵¹ Vt ka Euroopa Nõukogu peasekretäri aruanne (2015), lk 9.

⁵² Euroopa Kohtute Nõukogude Võrgustik (ENJC) on oma 2013.–2014. aasta raportis selgitanud, et ühiskond ei usalda kohtuvõimu, mis küll väidab, et on sõltumatu, kuid keeldub ühiskonna ees vastutamast. Vt ENJC 2013.–2014. aasta raport, lk 4.

⁵³ Vt arutelu kohtuvõimu vastutuse kohta: Graham Gee, Robert Hazell, Kate Malleson ja Patrick o'Brien "The Politics of Judicial Independence in the UK's Changing Constitution", Cambridge University Press, 2015, lk 16–22.

⁵⁴ Vt hea valitsemistava olulisuse ja kohtusüsteemi kohta CCJE arvamus nr 7 (2005), CCJE arvamus nr 10 (2007) ja CCJE arvamus nr 14 (2011).

põhiseadusliku ülesandega olla sõltumatu kogum inimesi, kelle ülesanne on lahendada kohtuasju erapooletult ja lähtudes õigusaktidest. Juhul kui kohtuvõimu „vastutus“ seoses teiste riigivõimu harudega seisneks vastutuses nende ees või neile allumises, siis ei saaks kohtuvõim teisi riigivõimu harusid hõlmavate kohtuasjade puhul oma eespool viidatud põhiseaduslikku ülesannet täita.

21. Kohtuvõim (nagu ka ülejäänud kaks riigivõimu) osutab avalikku teenust. On iseenesest mõistetav, et kohtuvõim peaks (eespool kirjeldatud tähenduses) olema vastutav ühiskonna ees, mida ta teenib. Kohtuvõimu tuleb teostada nii, et see teenib õigusriigi ning õigusemõistmist taotlevate ja sellele lootvate inimeste huve.⁵⁵ Seega on kohtuvõimul kohustus näidata teistele riigivõimu harudele ja ühiskonnale laiemalt, kuidas ta kasutab oma volitusi, pädevust ja sõltumatust.⁵⁶ Kohtute kasutajad nõuavad järjest enam tõhusamat kohtusüsteemi. Paremat juurdepääsu kohtutele on peetud üha olulisemaks.⁵⁷ Tõhusus ja juurdepääsetavus on „vastutuse“ näitamise viisid. CCJE on neid suundumusi ka varem kinnitanud. Sätestades, et kohtusüsteemid peavad tagama parima kvaliteediga õigusemõistmise ning asjakohase vastutuse demokraatlikus ühiskonnas, on CCJE rõhutanud üht tahku seoses õigusliku „vastutusega“ laiemal avalikkuse ees.⁵⁸
22. On muidki põhjuseid, miks peaks kohtuvõim olema teiste riigivõimu harude ees eespool kirjeldatud viisil vastutav. Esmalt on seadusandlik võim see, kes loob õigusliku raamistiku, mida kohtuvõim kohaldab. Seega on seadusandlikul võimul õigus saada otsustes nõuetekohaselt sõnastatud põhjenduste kujul selgitusi selle kohta, kuidas kohtuvõim tema kehtestatud õigusakte tõlgendab ja kohaldab. Teiseks, selleks et täita oma ülesandeid ühiskonna ees, saab kohtuvõim rahalisi vahendeid seadusandliku ja mitmes liikmesriigis ka täidesaatva võimu otsuste kaudu. Nagu CCJE on varem rõhutanud, panevad Euroopa Nõukogu kohtute finantseerimist ja haldamist puudutavad üldpõhimõtted ja standardid riikidele kohustuse tagada finantsvahendid, mis on vastavuses erinevate kohtusüsteemide vajadustega.⁵⁹ CCJE korraldatud küsitluse vastustest ilmneb, et kohtute haldus- ja finantsautonoomia on liikmesriigiti küllalt erinev. Selleks, et suurendada kohtuliku sõltumatust, on CCJE soovitanud kohtute haldus- ja finantsautonoomiat suurendada.⁶⁰ Olenemata aga sellest, mil viisil on konkreetsetes riigis korraldatud kohtute haldamine ja neile rahaliste vahendite andmine, eraldab kohtutele vahendeid parlament ja lõpuks tulevad need maksumaksjatelt. Nii et samal viisil, kui seadusandlik ja täidesaatev võim vastutavad selle eest, kuidas nad vahendeid eraldavad, peab ka kohtuvõim ühiskonnale aru andma selle kohta, kuidas ta on kasutanud talle eraldatud vahendeid, et täita oma ülesandeid ühiskonna teenimisel.⁶¹

B. Kuidas tuleks vastutust korraldada?

(1) Mille eest peaks kohtuvõim vastutama?

23. Õigusemõistmise eesmärgiks on lahendada poolte vaidlusi ning langetatud otsustega täita nii „normatiivset“ kui ka „harivat“ rolli, andes kodanikele asjakohaseid juhtnõure, teavet ja kinnitust selle kohta, mida seadused ja nende praktikas kohaldamine tähendavad.⁶² Seega esmalt ilmneb kohtuvõimu vastutus kohtunike töös – kohtuasjade lahendamises –, väljendudes konkreetsemalt otsustes ja nende antud põhjendustes. Kohtuotsuseid peab saama kritiseerida ja edasi kaevata.⁶³ Seda võib kutsuda „kohtulikuks vastutuseks“ ja see on kõige olulisem. Kooskõlas kohtuliku sõltumatuse aluspõhimõttega on edasikaebesüsteem põhimõtteliselt ainus viis, mille abil saab kohtuotsust pärast selle tegemist tühistada või muuta,

⁵⁵ Vt CCJE arvamus nr 1 (2001), punkt 11; arvamus nr 10 (2007), punkt 9.

⁵⁶ Vt ENJC 2013.–2014. aasta raport, lk 13.

⁵⁷ Vt CCJE arvamus nr 6 (2004), punkt 1.

⁵⁸ Vt CCJE arvamus nr 17 (2014), punkt 23.

⁵⁹ Vt soovitus CM/Rec(2010)12, punkt 32 ja CCJE arvamus nr 2 (2001), punkt 4; arvamus nr 10 (2007), punkt 37; arvamus nr 17 (2014), punkt 35.

⁶⁰ Vt CCJE arvamus nr 2 (2001), punkt 14; arvamus nr 10 (2007), punkt 12.

⁶¹ Teised riigivõimu harud on kohustatud eraldama kohtutele vajalikud rahalised vahendid: CCJE arvamus nr 2 (2001).

⁶² Vt CCJE arvamus nr 7 (2005), punkt 7.

⁶³ Contini ja Mohr „Reconciling independence and accountability in judicial systems“, 3 Utrecht Law Review (2007) 26, 31–32, nimetasid seda „õiguslikuks ja kohtulikuks vastutuseks“.

ja ainus viis, kuidas kohtunikud tehtud otsuste eest vastutavad, välja arvatud juhud, mil nad on tegutsenud pahauskselt.

24. Riikides, kus kohtunikud vastutavad kohtusüsteemi haldamise eest (mis hõlmab mõnikord ka kohtu eelarvet), peab kohtuvõim oma majandamisest aru andma teistele riigivõimudele ja ka ühiskonnale üldiselt.⁶⁴ Sel viisil on kohtunikud, kellele on usaldatud riigi vahendite haldamine, põhimõtteliselt samas olukorras, kui mis tahes ametiasutus, kellele on usaldatud maksumaksja raha kulutamine.

(2) Kelle ees kohtunikud vastutavad?

25. Üksikkohtunikud ja kohtunikkond tervikuna vastutavad vähemalt kahel tasandil. Esmalt vastutavad nad (eespool kirjeldatud viisil) konkreetsete menetlusosaliste ees, kes konkreetsetes kohtumenetluses õigusemõistmist taotlevad. Teiseks vastutavad nad (samal viisil) teiste riigivõimu harude ees ja nende kaudu ühiskonna kui terviku ees.

(3) Kuidas see toimub?

(a) Vastutuse eri osised

26. Vastutusel on erinevaid vorme. Esmalt, nagu juba eespool selgitatud, vastutavad kohtunikud oma otsuste eest edasikaebemenetluse kaudu („kohtulik vastutus“). Teiseks peab kohtunike töö olema läbipaistev. Avalike kohtuistungitega ja põhjendatud kohtuotsustega, mis tehakse avalikkusele kättesaadavaks (välja arvatud erandjuhtudel), selgitavad üksikud kohtunikud on tegevust ja otsuseid õigusemõistmist taotlevatele menetlusosalistele, samuti annab kohtunik oma tegevusest aru teistele riigivõimu harudele ja laiemale ühiskonnale. Sellist vastutuse vormi saab kirjeldada kui „selgitavat vastutust“. Kolmandaks, kui kohtuniku tegevus on olnud sobimatu, siis peab ta vastutama jõulisemal viisil, näiteks distsiplinaarmenetluse või vajaduse korral karistusõiguse kohaldamise kaudu. Seda saab kutsuda „karistuslikuks vastutuseks“.

(b) Selgitav vastutus

(i) Avalikud kohtuistungid ja kohtuotsused

27. Kohtutöö aluspõhimõtted nagu näiteks nõue pidada avalikke kohtuistungeid ja teha avalikkusele kättesaadavaid põhjendatud otsuseid tuginevad põhimõttel, mille järgi peavad kohtunikud oma käitumisest ja otsustest aru andma. Avalikel kohtuistungitel kuulavad kohtunikud menetlusosaliste ja tunnistajate tõendusmaterjali ning advokaatide väiteid. Kohtunikud selgitavad õigusakte (tavaliselt) avalikult. Ühiskonnaliikmed saavad avalikel kohtuistungitel osaleda, et saada teadmisi õigusaktide kohta ja kohtuniku (või kohtunike) käitumise kohta menetlusosaliste suhtes.⁶⁵ Selline avalik menetlus tagab õiguse asja õiglasele arutamisele kooskõlas Euroopa inimõiguste konventsiooni artikliga 6. Veelgi enam, kohtuistungitel osalemise (või mõnedes riikides kohtuistungite teleülekannete⁶⁶ või Internetis vaatamise) ning kohtuistungite kajastuste abil on avalikkusel võimalik kohtumenetlust paremini mõista. Ka sel moel on kohtunikud ja kohtuvõim vastutavad. Kuigi selleks, et üldsus kohtuvõimu usaldaks, on vaja ametlikke menetlusnorme, on otsustava tähtsusega nende inimeste kogemused, kes jälgivad kohtuvõimu tegutsemist, ja see, kui kättesaadav on meedia vahendusel avaldatud täpne informatsioon üksikute kohtumenetluste kulgemise kohta.⁶⁷

28. Kohtunikud peavad oma otsuseid põhjendama ja need tuleks avalikustada (välja arvatud erandjuhtudel). Sel viisil vastutavad kohtunikud oma otsuste eest ja annavad

⁶⁴ Contini ja Mohr „Reconciling independence and accountability in judicial systems“, 3 Utrecht Law Review (2007) 26, 33–34, nimetasid seda „haldusvastutuseks“.

⁶⁵ Kohtute ja menetlusosaliste suhete kohta vt CCJE aramus nr 7 (2005), punktid 24–26. Erandeid on võimalik teha juhul, kui see on vajalik menetlusosaliste eraelu kaitseks.

⁶⁶ Kohtuistungil telekaamerate kasutamise delikaatse teema kohta vt CCJE aramus nr 7 (2005), punktid 44–50.

⁶⁷ Vt CCJE aramus nr 7 (2005), punktid 9, 24–26; vt ka Bühlmann ja Kunz, „Confidence in the Judiciary: Comparing the Independence and Legitimacy of Judicial Systems“, West European Politics 34. kd, nr 2 (2011) 317, 332.

menetlusosalistele ning ühiskonnale võimaluse oma põhjendusi mõista ja vaidlustada. Seega peaksid otsused olema kergesti mõistetavad, nagu ka CCJE on varem rõhutanud.⁶⁸ Juhul, kui kohtuvaidluse kaotanud pool ei ole otsusega nõus, on võimalik see edasi kaevata. Edasikaebesüsteemi olemasolu (iseegi selle oht) peaks tagama kõrge kvaliteediga kohtuotsuste tegemise mõistliku aja jooksul. See on nii menetlusosaliste kui ka laiema ühiskonna huvi. Juhul, kui kohtumenetlus ei ole toimunud mõistliku aja jooksul⁶⁹, saab kasutada konkreetseid õiguskaitsevahendeid soovitatavalt kohalikes kohtutes või kui sellised õiguskaitsevahendid ei ole kättesaadavad, siis Euroopa Inimõiguste Kohtus. Kui kohtunik on oma ülesanded täitnud ja otsuse teinud, siis nõuab avalik huvi selle kiiret ja tõhusat täitmist.⁷⁰ Selles suhtes sõltub kohtuvõim sageli täidesaatvast võimust, et see tema otsused jõustaks.

(ii) Muud selgitava vastutuse mehhanismid

29. On palju teisi viise, kuidas saab kohtuvõimu panna vastutama oma töö eest ja – kui see on asjakohane – ka õigusemõistmise süsteemi haldamise eest. Teised riigivõimu harud ei tohi neid vahendeid kunagi kuritarvitada, et kohtuvõimu töösse sekkuda. Üks ilmne vahend on väline: näiteks, avalikkusele kättesaadavaks tehtavad aastaaruanded. Teised välised meetodid, millega saab kohtuvõimu panna vastutama, on avaliku auditeerimiskomisjoni auditid, inspeksioonide töö⁷¹ ja uurimised. Kohalikul või riigi tasandil on mitu liikmesriiki ametisse seadnud „ombudsmani“, ühiskondlikud või kodanike advokaadid või vahendajad või peainspektorid, kelle on ametisse nimetanud täitevvõim või parlamend ja kes on sageli märkimisväärselt sõltumatud. Sageli töötavad nad selleks, et panna kohtuvõimu vastutama. (Küsimust, kuidas saavutada kohane tasakaal aruandluse ja väliste mõjude vahel, analüüsitakse allpool VI jaotises).
30. Teine võimalus on sisemine: kohtunike individuaalne hindamine. Enamikus liikmesriikides kohaldatakse kohtunike suhtes mingisugust individuaalset hindamist nende teenistuskäigu mingisuguses etapis pärast ametisse nimetamist. Hindamine võib olla kohtunike vastutuse jaoks kasulik vahend. Nagu CCJE on selgitanud, on kohtunike töö individuaalse hindamisega võimalik saada teavet üksikute kohtunike võimete ning kohtusüsteemi tugevuste ja nõrkuste kohta. Hindamisega saab teha kindlaks parimad kandidaadid ametikõrgenduse saamiseks, säilitades või isegi parandades seeläbi kohtusüsteemi kvaliteeti.⁷² Hindamist ei tohi kuritarvitada näiteks seeläbi, et survestada kohtunikke poliitiliselt või seada kahtluse alla konkreetseid kohtuotsuseid.

(iii) Mõttevahetus teiste riigivõimu harudega

31. Selleks, et tõhusalt töötada, sõltub iga riigivõimu haru ülejäänud kahest. Nendevaheline arutelu on hädavajalik, et parandada iga võimu tõhusust ja koostööd ülejäänud kahe võimuga. Juhul kui selline arutelu toimub vastastikuse lugupidamise õhkkonnas ja peetakse silmas selles osalevate kohtunike sõltumatuse ja erapooletuse säilitamist⁷³, on need arutelud kasulikud kõigile kolmele riigivõimule.⁷⁴ CCJE on rõhutanud seda, kui oluline on kohtunike osalemine aruteludes, mis puudutavad riigi kohtupoliitikat. Lisaks sellele peaks kohtunikel olema võimalus nõu anda ja aktiivselt osaleda neid ja kohtusüsteemi puudutavate igasuguste õigusaktide ettevalmistamises.⁷⁵ Kohtunike asjatundlikkus on väärtuslik ka neis küsimustes, mis jäävad väljapoole kohtupoliitikat. Näiteks, andes selgitusi parlamendi komisjonidele, saavad kohtunikud (nt kohtunike kõrgeima organi või kõrgema kohtunõukogu) esindajad väljendada muret seoses õigusloomeprojektidega ning tuua mitmes praktilises küsimuses esile kohtunike vaatenurga. Mõned liikmesriigid on kinnitanud, et selline mõttevahetus on olnud hea

⁶⁸ Vt kohtuotsuste kvaliteedi kohta CCJE arvamus nr 11 (2008); arvamus nr 7 (2005), punkt 56.

⁶⁹ Vt CCJE arvamus nr 6 (2004).

⁷⁰ Vt CCJE arvamus nr 13 (2010); vt Euroopa Nõukogu peasekretäri aruanne (2015), lk 14, 17, 27.

⁷¹ Vt CCJE arvamus nr 1 (2001), punktid 27, 69, soovitus 10.

⁷² Vt CCJE arvamus nr 17 (2014).

⁷³ Vt EIK: kohtuotsus Baka vs. Ungari, 27. mai 2015, nr 20261/12, punktid 99–102.

⁷⁴ Contini ja Mohr „Reconciling independence and accountability in judicial systems“, 3 Utrecht Law Review (2007) 26, 41–42, pooldasid „koostöövastutuse“ kontseptsiooni.

⁷⁵ Vt CCJE arvamus nr 3 (2002), punkt 34; Sellistest mõttevahetustest andsid teada Belgia ja Montenegro.

kogemus.⁷⁶ Mõnes liikmesriigis tekib kohtuvõimu ja täitevvõimu dialoog siis, kui kohtunik viibib oma töölt ajutiselt eemal, et töötada justiitsministeeriumi tsiviil- või karistusõiguse osakonnas.⁷⁷ Teistes liikmesriikides on seda aga nähtud kui kohtuliku sõltumatuse rikkumist.⁷⁸

(iv) Dialoog avalikkusega

32. Nagu CCJE on varem rõhutanud, on avalikkusega meedia vahendusel või otse toimuv dialoog otsustava tähendusega inimeste õiguslaste teadmiste parandamisel ja nende usalduse suurendamisel kohtute suhtes.⁷⁹ Mõnes liikmesriigis leitakse, et rahvakohtunike nimetamine tekitab kasuliku ühenduse kohtunikkonna ja avalikkuse vahel. CCJE soovitas oma arvamuses nr 7 (2005) „Õigusemõistmine ja ühiskond“, et kohtuvõim ja üksikud kohtud peaksid aktiivselt pöörduma meedia ja otse avalikkuse poole.⁸⁰ Näiteks peaksid kohtud enda peale võtma haridusliku rolli, organiseerides külastusi kooliõpilaste ja üliõpilaste jaoks, andes informatsiooni ja kohtuotsuseid aktiivselt avalikkusele ja meediale selgitades, et suurendada arusaamist ja vältida arusaamatusi.⁸¹ Kuigi meediaga suhtlemisega kaasneb risk, saavad kohtud aktiivse kontakti ja selgituste abil avalikke moonutusi vältida. Sel viisil saab kohtuvõim olla vastutav ühiskonna ees ja tagada, et avalik arvamus kohtusüsteemi kohta on täpne ja peegeldab kohtunike tehtavaid jõupingutusi. Sel viisil saavad kohtunikud avalikkust ka harida selles osas, et kohtusüsteemil on piirid.⁸²

(c) „Karistuslik vastutus“

33. Nagu CCJE on varasemalt arutlenud, peab kogu kohtulik tegevus olema kooskõlas kohaldatavate kutsetegevuse põhimõtetega, ette nähtud distsiplinaarnormide ja – kohtulikku sõltumatust ja erapooletust säilitavate tingimuste piires – karistusõigusega. Kutsetegevuse põhimõtted peaksid olema lahus nende täitmisest distsiplinaarvastutuse süsteemi abil.⁸³ Arvestades eetika ja usaldusvääruse olulisust seoses avalikkuse usaldusega kohtunike suhtes, peavad kohtunikud käituma usaldusväärset nii oma ametiülesannetes kui ka eraelus⁸⁴ ja vastutama oma käitumise eest, kui see jääb üldtunnustatud normidest väljapoole. Mõnikord on üksikute kohtunike käitumine liiga kõrvalekalduv, et pelgast selgitusest piisaks. Ühiskonna poolt kohtunikele antud ulatuslike volituste ja usaldusega kaasneb vajadus mingite vahendite järele, millega kohtunikke vastutama panna ja neid koguni ametist tagandada, kui tegemist on raskete väärkäitumise juhtumitega, mis sellist sammu õigustavad.⁸⁵ Eelkõige on see nii kohtukorruptsiooni puhul⁸⁶, mis õõnestab oluliselt avalikkuse usku kohtute erapooletusse ja sõltumatusse. Muudel juhtudel, kui kohtunikud rikuvad käitumisnorme, on olenevalt rikkumise laadist sobilik kriminaal-⁸⁷, tsiviil-⁸⁸ või distsiplinaarvastutus⁸⁹.

VI. Kuidas mõjutavad „legitiimsuse“ ja „vastutuse“ nõuded kohtuvõimu suhteid kahe ülejäänud riigivõimuga?

34. Legitiimsus ja vastutus on lähedalt seotud. Kohtuvõim peaks püüdlema selle poole, et säilitada oma legitiimsust ja seda näidata, olles avalikkuse ees vastutav. Põhiline, mida selleks teha, on parima võimaliku kvaliteediga töö tegemine ning oma tegevuse ja käitumise selgitamine

⁷⁶ Kohtunike ja parlamendi suhete kohta Ühendkuningriigis vt: Graham Gee, Robert Hazell, Kate Malleson ja Patrick O'Brien: „The Politics of Judicial Independence in the UK's Changing Constitution“, Cambridge University Press, 2015, lk 92–125.

⁷⁷ Vt CCJE arvamus nr 3 (2002), punkt 36.

⁷⁸ Vt Leedu konstitutsioonikohtu 21. detsembri 1999. a otsus IV.9.

⁷⁹ Vt CCJE arvamus nr 7 (2005).

⁸⁰ Vt CCJE arvamus nr 7 (2005), C osa.

⁸¹ Vt CCJE arvamus nr 7 (2005), punktid 7–23.

⁸² Vt CCJE arvamus nr 27 (2005), punkt 27.

⁸³ Vt CCJE arvamus nr 3 (2002), punkt 49, soovitus iii.

⁸⁴ Vt CCJE arvamus nr 3 (2002), punkt 50, soovitus ii.

⁸⁵ Vt CCJE arvamus nr 3 (2002), punkt 51.

⁸⁶ Vt Euroopa Nõukogu peasekretäri aruanne (2015), lk 24–25; vt ka GRECO tööd neljandas hindamisvoorus www.coe.int/greco.

⁸⁷ Vt CCJE arvamus nr 3 (2002), punktid 52–54.

⁸⁸ Vt CCJE arvamus nr 3 (2002), punktid 55–57.

⁸⁹ Vt CCJE arvamus nr 3 (2002), punktid 58–74; vt ka Kiievi soovitused, punktid 25–26.

teistele riigivõimudele ning nende kaudu ja otse ühiskonnale tervikuna. Nagu juba märgitud, ei saa ükski riigivõim tegutseda ülejäänud kahest täiesti isoleeritult ja eraldi. Kõik võimuharud toimivad vastastikuse sõltuvuse suhtes. Mõttevahetus ja dialoog kohtuvõimu ja teiste riigivõimude vahel on seega soovitatav. Samas, kuigi kõik eespool kirjeldatud mehhanismid võivad olla kasulikud selleks, et tagada kohtuvõimu vastutus, esineb nende puhul ka kuritarvitamise oht.

35. See, et tunnustatakse kohtuliku sõltumatuse põhitagatise, nagu ametisse määramise eluaegsus, see, et kohtuniku nõusolekuta ei muudeta tema rolli ega asukohta, poliitmõjudest vaba ametisse nimetamine ja edutamine, piisav töötasu ning elu ja vara ohutus⁹⁰, on kolme riigivõimu vahel toimuvate igasuguste rahuldavate arutelude vältimatu eeldus. Nende põhitagatiste austamise korral kohtulik sõltumatus ei kannata, vaid vastupidi, tugevneb tänu suurenenud legitiimsusele, mis tekib, kui omavahel on ühendatud kohtuvõimu põhiseadusliku funktsiooni rahuldav täitmine ja kohtunike osalemine mõttevahetustes. Ei kohtulik sõltumatus ega legitiimsus püsi automaatselt: neid mõlemaid tuleb pidevalt ära teenida.⁹¹ Kohtuvõimu legitiimsust ja sõltumatust tagab kõige paremini eeskujulik toimimine. Selle saavutamiseks ja ühiskonna lugupidamise välja teenimiseks on sõltumatu ja vastutust kandev kohtuvõim avatud õigustatud kriitikale, õpib oma vigadest ja parandab seeläbi pidevalt oma tööd. Sel viisil ei ole sõltumatus ja vastutus vastuolus, vaid pigem tugevdavad teineteist. Sellegipoolest on oluline rõhutada, et kohtunik ei vastuta eelmise valitsuse või režiimi poliitika eest. Kohtunikke ei tohiks kritiseerida ega allutada distsiplinaarmenetlusele üksnes seetõttu, et nad kohaldasid eelmise režiimi kehtestatud õigusakte, välja arvatud juhul, kui nad kohaldasid õigust vääralt ja pahauskselt.
36. Iseäranis keeruline on tasakaalustada ühelt poolt vajadust kaitsta kohtumenetlust poliitilistest allikatest pärinevate moonutuste ja surve eest ning teiselt poolt vajadust avatud mõttevahetuse järele õigusemõistmist puudutavates avalikku huvi pakkuvates küsimustes. Nagu CCJE on välja toonud, tuleb kohtunikel ühelt poolt aktsepteerida, et nad on avaliku elu tegelased ega tohi olla ülitundlikud.⁹² Seega, kui kohtunikud suhtlevad teiste riigivõimudega ja ühiskonnaga laiemalt, peavad nad ise võtma vastutuse selle eest, et kaitsta oma sõltumatust⁹³ ja erapooletust. Teisalt peavad kõik teised riigivõimud kohtuvõimuga suheldes austama kohtuliku sõltumatuse ja erapooletuse põhimõtteid. Dialoogi kohtuvõimu ja teiste riigivõimude vahel, nagu ka laiemal avalikkusega, on võimalik kuritarvitada, et kohtulikkude sõltumatust rikkuda. Näiteks ei tohi teised riigivõimud kritiseerida kohtuotsuseid viisil, mis õhnestab kohtu autoriteeti ja soodustab allumatust või isegi vägivalda kohtunike suhtes.⁹⁴ Samuti ei ole vastuvõetav see, kui põhjendatud kriitilised kommentaarid, mille kohtunikukonna liige on ametiülesannete täimise käigus teinud mõne teise riigivõimu (või selle liikmes) suhtes, päädivad sellega, et mõni teine riigivõim kõrvaldab kohtuniku ametist.⁹⁵ On oluline, et dialoog kolme riigivõimu vahel ning kohtuvõimu ja üldsuse vahel, nagu ka mis tahes järelevalve ja uurimised toimuksid vastastikuse lugupidamise õhkkonnas. Neid protsesse ei tohi kunagi kasutada selleks, et mõjutada konkreetset kohtuotsust või soodustada lugupidamatust kohtuotsuste suhtes või allumatust.
37. Seoses tsiviil-, kriminaal- ja distsiplinaarvastutusega (mida on eespool nimetatud „karistuslikuks vastutuseks“) rõhutab CCJE, et põhiline vahend tegelemaks kohtu vigadega, mille puhul ei ole tegemist pahausksusega, peab olema edasikaebemenetlus. Selleks, et kaitsta kohtulikkude sõltumatust lubamatu surve eest, tuleb lisaks sellele olla väga hoolikas ka kohtunike vastutuse piiritlemisel seoses kriminaal-, tsiviil ja distsiplinaarvastutusega.⁹⁶ Õigusaktide tõlgendamine, tõendusmaterjali kaalumine ja asjaolude hindamine, mida kohtunik

⁹⁰ Vt CCJE arvamus nr 1 (2001); Soovitus CM/Rec(2010)12, II, V, VI peatükk; vt ka CCJE kohtunike *Magna Carta* (2010), punktid 2–13;

⁹¹ Vt ENJC 2013.–2014. aasta raport, lk 4, 9.

⁹² Vt CCJE arvamus nr 1 (2001), punkt 63.

⁹³ ENJC raport kirjeldab kohtunike ettekujutust nende sõltumatuse kohta kui „subjektiivse sõltumatuse“ üht tahku, ENJC 2013.–2014. aasta raport, lk 13, punkt 3.3.2.

⁹⁴ Vt Soovitus CM/Rec(2010)12, punkt 18.

⁹⁵ Vt EIK: kohtuotsus *Baka vs. Ungari*, 27. mai 2015, nr 20261/12.

⁹⁶ Vt Soovitus CM/Rec(2010)12, VII peatükk; CCJE arvamus nr 3 (2002), punkt 51; vt sellise kuritarvituse näidet: kohtuotsus *Volkov vs. Ukraina*, 9. jaanuar 2013, nr 21722/11, eriti punkt 199.

kohtuasja lahendamise käigus teeb, ei tohiks anda alust tsiviil- ega distsiplinaarvastutuseks selle kohtuniku suhtes, välja arvatud juhtudel, mis puudutavad kuritahtlikkust, kohustuste tahtlikku täitmata jätmist või väidetavalt rasket hooletust.⁹⁷ Lisaks sellele, juhul kui riik on pidanud maksma menetlusosalisele kompensatsiooni õigusemõistmise nurjumise tõttu, peaks üksnes riigil ja mitte menetlusosalisel olema voli kohtumenetluse kaudu teha kindlaks kohtuniku mis tahes tsiviilvastutus.⁹⁸

38. Mõõndakse seda, et liikmesriikide põhiseaduslikud korrad erinevad märkimisväärselt ja seetõttu erineb oluliselt ka eri riikide kogemus seoses kolme riigivõimu omavahelise suhtlusega. Sellegipoolest saab iga riik teiste kogemusest õppida. See ei tähenda mitte üksnes parimate tavade jagamist; eelkõige aitab rahvusvaheline mõttevahetus mõista ühiseid probleeme ja põhimõtteid. Seega tuleks rahvusvaheliste ja Euroopa institutsioonide, sh eelkõige Euroopa Nõukogu organite kaudu jagada kõigi liikmesriikide kogemusi ja praktikat.

VII. Vajadus piirangute järele kolme riigivõimu suhetes

39. Nagu juba analüüsitud, toimivad kõik riigivõimu harud vastastikuse sõltuvuse suhtes. Selles mõttes ei saa kunagi eksisteerida täielikku „võimude lahusust“. Kolme riigivõimu kohase tasakaalu saavutamiseks peab aga iga riigivõim teistega suhtlemisel end kohaselt piirama.

A. „Kohtuvõimu piirangud“

40. Kohtuvõim kui üks kolmest riigivõimust on vastutav ühiskonna ees, keda ta teenib. Seega peab kohtuvõim nagu ka teised riigivõimud alati ja esmajoonel lähtuma üldsuse parimast huvist. See tähendab, et kohtuvõim peab mõistma sotsiaalseid ja majanduslikke tingimusi, milles ülejäänud kaks riigivõimu peavad töötama. Lisaks sellele peab kohtuvõim olema teadlik sellest, et õiguslik ja kohtulik sekkumine seadusandliku ja täidesaatva võimu tehtavatesse poliitilistesse otsustesse on piiratud. Seega peavad kõik kohtuvõimu raamides tegutsevad kohtud hoolitsema selle eest, et nad ei väljuks kohtuvõimu teostamise legitiimsetest piiridest. CCJE mõõnab, et nii seadusandlikul kui ka täidesaatval võimul on õiguspärane huvi selle suhtes, et kohtuvõim ei väljuks oma rollist.

41. Suhtes ülejäänud kahe riigivõimuga peab kohtuvõim vältima seda, et teda nähakse üksnes oma huvide valvurina, kes oma konkreetseid muresid üle rõhutab. Pigem peab kohtuvõim võtma vastutust selle ühiskonna eest, mida ta teenib. Kohtuvõim peab üles näitama mõistvust ja vastutustunnet üldsuse vajaduste ja riigi rahaliste vahendite suhtes. Kohtunikud saab anda oma arvamuse seoses kavandatavate õigusaktide või täidesaatva võimu otsustega kohtute võimekuse kohta oma põhiseadusliku ülesande täitmisel. Samuti peab kohtunikud hoolitsema selle eest, et mitte seista vastu kõigile kohtusüsteemi muutmissetepanekutele, nimetades neid rünnakuks kohtuliku sõltumatuse vastu. Kui aga kohtulikke sõltumatust või kohtuvõimu võimet täita oma põhiseaduslikku ülesannet ohustatakse või rünnatakse, peab kohtuvõim oma positsiooni kartmatult kaitsma. Selliste otsuste näideteks võiks olla tasuta õigusabi suuremahuline vähendamine või kohtute sulgemine majanduslikel või poliitilistel põhjustel.

42. Juhul, kui osutub vajalikuks teise riigivõimu või mõne selle konkreetse liikme kritiseerimine kohtuasja arutamise käigus või kui see on vajalik avalikes huvides, tuleb seda teha. Seetõttu võivad kohtud näiteks kritiseerida õigusakte või seda, kui seadusandja on jätnud kohtu hinnangul vajalikud õigusaktid kehtestamata. Aga sarnaselt sellega, kuidas teised riigivõimud peaksid suhtlema kohtuvõimuga, peab ka kohtunikud oma kriitikat väljendama vastastikuse lugupidamise õhkkonnas. Kohtunikel, nagu kõigil teistelgi inimestel, on õigus osaleda avalikus

⁹⁷ Vt CCJE arvamus nr 3 (2002), punktid 75, 76; vt ka soovitus CM/Rec(2010)12, punktid 66–71. Riigivastutus on hoopis muu küsimus, mida käesolev arvamus ei puuduta. Järgmistes otsustes on EK leidnud, et esineb riigivastutus seoses kohtuotsustega põhjustatud kahjuga. EK ei nimetanud nende kohtunike vastutust, kes tegid kõnealuse kahju põhjustanud kohtuotsused: Euroopa Kohtu 30. septembri 2003 otsus C-224/01 Köbler vs. Austria, 13. juuni 2006 suurkoja otsus C-173/03, Traghetti del Mediterraneo s.p.a. in liquidazione vs. Repubblica Italiana; 24. novembri 2011 otsus C-379/10 komisjon vs. Itaalia vabariik; 9. septembri 2015 otsus C-160/14 João Filipe Ferreira da Silva e Brito vs. Estado português).

⁹⁸ Vt soovitus CM/Rec (2010)12, punktid 66 ja 67. Vt CCJE kohtunike *Magna Carta* (2010), punkt 22.

mõttevahetuses, juhul kui see on ühitatav nende sõltumatuse ja erapooletuse säilitamisega. Kohtunikud ei tohi kunagi õhutada allumatust ega lugupidamatust täidesaatva või seadusandliku võimu suhtes. Ametialastes ja isiklikes suhetes teiste võimuesindajatega peavad kohtunikud vältima igasugust huvide konflikti ja käitumist, mis võib tekitada ettekujutuse, mis seab kahtluse alla kohtuliku sõltumatuse ja erapooletuse ning kohtuvõimu kui terviku väärikuse. Seni, kuni kriitikat väljendatakse vastastikuse lugupidamise õhkkonnas, on sellest kasu ühiskonnale kui tervikule. Sellegipoolest ei ole võimalik üle rõhutada seda, et kohtunike mõistlike kriitiliste kommentaaridega teiste riigivõimude suhtes kaasneks ametist vabastamine või muud surveabinõud.⁹⁹ Samuti rõhutab CCJE seda, et seadusandliku ja täidesaatva võimu esindajate ning poliitikute lubamatu käitumine võib toimuda ka vaikiva heakskiidu vormis ja mõnel juhul kohtuvõimu ründamise toetamise kujul või isegi radikaalse, vägivaldse ja õigusvastase tegevusena kohtuvõimu vastu.¹⁰⁰ Selliste kohtuvõimu vastaste tegevuste otsene või kaudne toetamine on täiesti vastuvõetamatu. Selline tegevus ei ole üksnes otsene rünnak kohtuliku sõltumatuse vastu, vaid lämmatab ka kohtunike osalusel toimuva õiguspärase avaliku arutelu.

B. Teiste riigivõimude piirangud

43. Kohtuvõimu piirangutega peab olema vastavuses teiste riigivõimude võrdväärne vastutuse ja piirangute määr. Eelkõige peavad kõik teised riigivõimud tunnustama õiguspärasest põhiseaduslikku ülesannet, mida kohtuvõim täidab, ja tagama, et talle eraldatakse selleks piisavad vahendid. Ülesanne mõista õigust kõigis õigusvaidlustes ning tõlgendada ja kohaldada õigusakte on õigusriigi põhimõtte järgi toimiva tänapäevase demokraatliku riigi heaolu jaoks sama fundamentaalne kui seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu funktsioonid. Riigis, milles juhitudakse võimude lahususe põhimõttest, peab teiste riigivõimude sekkumine ühe riigivõimu tegevusse toimuma õigusaktide ja rahvusvaheliselt tunnustatud standardite piirides. CCJE leiab, et kui leiab aset põhjendamatu sekkumine, peaksid kõik riigivõimud tegema üksmeelset koostööd, et taastada tasakaal ja ühiskonna usaldus avalik-õiguslike institutsioonide tõrgeteta toimimise suhtes. Kõigil juhtudel, mil leiab aset konflikt seadusandliku või täidesaatva võimu ja üksikute kohtunike vahel, peaks viimastel olema võimalik pöörduda kohtunike nõukogu või mõne muu sõltumatu asutuse poole või neil peaks olema võimalik kasutada mõnd muud tõhusat õiguskaitsevahendit.¹⁰¹

(1) Juba valitud kohtunike ametissenimetamise vaidlustamine

44. Otsused, millega võetakse ära kohtuliku sõltumatuse põhitagatised, ei ole vastuvõetavad ka siis, kui need on varjatud.¹⁰² Näiteks ei tohiks uus parlamendiamet ega valitsus seada kahtluse alla nõuetekohasel viisil ametisse nimetatud kohtunike ametiseseadmist ega ametiaja kestust. Üksikute kohtunike ametisolekut saab küsimuse alla seada vaid siis, kui kohase kohtumenetlusega on selgelt tuvastatud, et konkreetne kohtunik on rikkunud distsiplinaarnorme või karistusõigust.

(2) Seadusandlus: õigussüsteemi muudatused

45. Küsimus, millal ja kui sageli õigusakte tuleks muuta, kuulub seadusandliku võimu vastustusalasse. Sellegipoolest tuleks võimalusel vältida liigseid muudatusi lühikese aja jooksul, seda eriti õigusemõistmise valdkonnas.¹⁰³ Õigussüsteemi muudatuste tegemisel tuleb hoolt kanda selle eest, et nendega kaasnevad vajalikud rahanduslikud, tehnilised ja menetlussätted ning piisav inimressurs.¹⁰⁴ Muidu tekib õigusemõistmises ebastabiilsuse oht ja avalikkus võib (vääralt) tajuda, et mis tahes tõrked uue süsteemi toimimises on kohtuvõimu süü. Selle tulemuseks võib olla tarbetu usaldamatus ja konflikt.

⁹⁹ Vt EIK: kohtuotsus Baka vs. Ungari, 27. mai 2015, nr 20261/12.

¹⁰⁰ Vt Ukraina kõrgeima kohtu avalik kiri, punkt 2.

¹⁰¹ Vt soovitus (2010)12, artikkel 8.

¹⁰² Vt CCJE aruanne kohtuvõimu ja kohtunike olukorra kohta Euroopa Nõukogu liikmesriikides (2013), punktid 13–18.

¹⁰³ Vt Euroopa Nõukogu peasekretäri aruanne (2015), lk 17.

¹⁰⁴ Vt CCJE aramus nr 11 (2008).

(3) Seadusandlik võim: parlamendi uurimiskomisjonid

46. Kohtunike ja parlamendi uurimiskomisjonide ülesannete vahel on kattumise oht. CCJE mõnab, et riigi või kohalikud parlamendi organid võivad mitme liikmesriigi õigusaktide kohaselt moodustada uurimiskomisjone sotsiaalsete nähtuste või õigusaktide väidetavate rikkumiste või väärte kohaldamise uurimiseks. Nende komisjonide volitused on sageli sarnased kohtuorganitega, nagu näiteks õigus kutsuda tunnistajaid, anda korraldus dokumentaalsete tõendite avalikustamiseks või arestimiseks jne. Õige võimude lahususe säilitamiseks ei tohiks uurimiskomisjonide raportid CCJE hinnangul üldiselt kunagi sekkuda uurimistesse või kohtumenetlustesse, mida kohtuasutused on juba algatanud või peagi algatavad. Kui sellistes raportites on vaja kommenteerida kohtuotsuseid konkreetsetes kohtuasjades, siis tuleb seda teha kohase lugupidamisega ja neis tuleks hoiduda igasuguse kriitika sellisest väljendamisest, mis kujutaks endast tehtud otsuste ümbervaatumist. Kui aga uuritakse võimalikke puudujääke õigusemõistmises, mis tulevad esile konkreetsetes kohtuasjades, siis võib seda menetlust nõuetekohase hoolsusega uurida. Ükski uurimine ei saa kunagi asendada nõuetekohast kohtumenetlust.

(4) „Ombudsman“, ühiskondlikud või kodanike advokaadid või vahendajad ja peainspektorid

47. „Ombudsman“, ühiskondlikud või kodanike advokaadid või vahendajad ja peainspektorid, kelle on ametisse nimetanud täitevvõim või parlament, on oma tegevuses sageli märkimisväärselt sõltumatud. Nende ülesanne on kaitsta avalikkuse huve, menetledes üksikisikute kaebusi nende õiguste väidetavate rikkumiste kohta, mida tavaliselt on toime pannud avalik-õiguslik isik. Selliste asutuste ülesanne on kaebusi uurida ja püüda neid lahendada, kasutades selleks tavaliselt (siduvaid või mittesiduvaid) soovitusi või vahendust. See võib aga häirida seda, kuidas kulgevad juba kohtu menetluses olevad või peagi algatavad üksikud kohtuasjad. Selliseid sekkumisi tuleb vältida. Seetõttu soovib CCJE, et liikmesriikide õigusaktides oleks selgitatud „ombudsmani“ (või sarnaste organite) volituste ja kohtute volituste omavahelisi suhteid. Heaks lahenduseks võiks olla mõnes riigis kehtestatud reegel, mille järgi on selliste organite poole võimalik pöörduda enne kohtusse pöördumist; kui aga kohtumenetlust on juba alustatud, võivad pooled pöörduda selle organi poole üksnes kohtuasja menetleva kohtuniku soovitusel.

(5) Kohtuhaldus ja kontroll

48. Viimastel aastakümnetel on mitmes liikmesriigis kehtestatud kohtute enesekorraldusõigus või laiendatud selle ulatust. Kohtuhalduses kasutatakse erinevaid mudeleid. Mõnes riigis vastutab õigusemõistmise eest justiitsministeerium, mõnes sõltumatud organid ja mõnes kohtunike nõukogud. CCJE on selle kohta andnud soovitusi.¹⁰⁵ Mõnes riigis on täitevvõim avaldanud kohtuhaldusele märkimisväärset mõju, tehes seda kas justiitsministeeriumi kaudu, kui kohtuhaldus sõltub vahetult justiitsministeeriumist, või kohtudirektorite ja kohtuinspeksioonide kaudu. Täitevvõimu ametnike kuulumist kohtute korraldusorganitesse tuleks vältida. Sellise kohalolu tulemuseks võib olla sekkumine õigusemõistmisega seotud ülesannetesse, mis ohustab kohtulikku sõltumatust.

49. Probleemid täidesaatva ja kohtuvõimu vahelises suhtluses võivad tekkida riikides, kus justiitsministril või teistel ministeeriumidel või organitel, st neil, kellel on õigus auditeerida või teha finantskontrolli, on õigus anda korraldus kohtute kontrollimiseks. Sellisel kontrollil võib olla erinevaid eesmärke. Näiteks võib kontroll toimuda selleks, et saada informatsiooni selleks, et otsustada rahaliste vahendite jaotamise üle, kohtuteenuse võimaliku ümberkorraldamise üle või kohtuteenistujate ja/või kohtunike suhtes distsiplinaarmedetmete võtmise üle. Inspeksioonidesse kuuluvad mõnikord kohtunikud või endised kohtunikud ja vahel luuakse neid isegi kõrgete kohtunõukogude raames. CCJE leiab, et kuigi välised kontrollijad võivad näha konkreetse institutsiooni – näiteks kohtu – puudujääke, on äärmiselt oluline, et inspektorite tegevus ei tohi kunagi segada kohtuliku uurimise ega kohtuprotsesside kulgu.

¹⁰⁵ Vt CCJE arvamus nr 10 (2007).

Teiste riigivõimude õigust olla kohtusüsteemis toimuvaga kursis või seda uurida tuleks alati teostada nõnda, et arvestatakse kohtulikust sõltumusest ja (kui see on õigusaktidega ette nähtud) kohtuliku uurimise salajasusest tulenevate piiridega. Kontrollid ei tohiks kunagi puudutada üksikuid kohtuasju, eriti neid, mis on parasjagu menetluses.

(6) Eelarveautonoomia

50. Mitmes liikmesriigis on riigi rahalised raskused, eriti need, mis tekkisid 2008. aasta majanduskriisi tulemusel, põhjustanud tõsiseid probleeme. Vähendatud on juurdepääsu kohtutele ja tasuta õigusabile, kohtute töökoormus on suurenenud ja kohtute tegevust on ümber korraldatud. Küsitlusele antud vastustes andis mitu liikmesriiki teada aruteludest kohtunike tasustamise üle. Kohtunike palku on viimastel aastatel mitmeks aastaks külmutatud või isegi vähendatud.
51. On selge, et põhiseaduslike õigusnormide raames on kohtusüsteemi rahastamine ja kohtunike tasustamise otsused lõpuks seadusandja vastutusalas. Sellegipoolest tuleks alati järgida Euroopa standardeid. CCJE on andnud soovitusi kohtuvõimu rahastamise kohta.¹⁰⁶ Kohtuvõim peaks selgitama oma vajadusi parlamendile ja vajadusel justiitsministeeriumile. Järsu majanduslanguse korral peavad kohtunikud sarnaselt kõigi teiste ühiskonnaliikmetega elama selle ühiskonna majandusolukorra sees, mida nad teenivad. Seevastu kohtusüsteemi kroonilist alarahastamist peaks ühiskond kui tervik pidama vastuvõetamatuks. Seda seetõttu, et selline krooniline alarahastamine õõnestab õigusriigi põhimõtte alusel toimiva demokraatliku ühiskonna alustalasisid.

(7) Kriitika täidesaatva ja seadusandliku võimu esindajate poolt

52. Liikmesriikide poliitikud ja muud ametnikud teevad sageli väljaütlemisi, milles nõuavad kohtuvõimu piiramist või ilmutavad vähest mõistmist sõltumatu kohtuvõimu rolli suhtes. Selliseid väljaütlemisi tehakse eelkõige valimiskampaaniate ajal, seoses kohtuotsustega, mis on tehtud põhiseadust puudutavates küsimustes või ka menetletavate kohtuasjade kohta. Põhimõtteliselt peab kohtuvõim aktsepteerima seda, et kriitika on osa dialoogist kolme riigivõimu vahel ja ühiskonna kui tervikuga. Sellegipoolest on CCJE hinnangul olemas selge piir ühelt poolt väljendusvabaduse ja õigustatud kriitika ning teiselt poolt lugupidamatuse ja kohtute kohatu survestamise vahel. Poliitikud ei tohiks kasutada lihtsustatud või demagoogilisi väiteid, selleks et kohtuvõimu poliitkampaaniate ajal lihtsalt kritiseerida või et suunata tähelepanu oma tegematajätmistelt kõrvale. Ka ei tohiks üksikuid kohtunikke isiklikult rünnata. Poliitikud ei tohi kunagi õhutada allumatust kohtuotsustele, rääkimata vägivallast kohtunike vastu, nagu see on mõnes riigis juhtunud. Kui kohtute funktsioone ohustavad rünnakud või kohtunikkonna liikmeid hirmutatakse, on täidesaatev ja seadusandlik võim kohustatud tagama kogu vajaliku ja piisava kaitse. Poliitikute tasakaalustamata kriitilised kommentaarid on vastutustundetud ja tekitavad tõsiseid probleeme, sest seeläbi võib tahtmatult või sihiteadlikult õõnestada avalikku usaldust ja kindlustunnet kohtuvõimu suhtes. Sellisel juhul peab kohtuvõim rõhutama, et tegemist on rünnakuga nii demokraatliku riigi põhiseaduse kui ka teise riigivõimu legitiimsuse vastu. Selline käitumine rikub ka rahvusvahelisi standardeid.
53. Üksikud kohtud ja kohtuvõim tervikuna peavad otsima viise sellise kriitikaga toime tulemiseks. Üksikud kohtunikud, keda on rünnatud, on enda kaitsmise suhtes sageli ebakindlad (eriti seoses parasjagu menetletava kohtuasjaga), sest soovivad säilitada oma sõltumatust ja näidata, et nad jäävad erapooletuks. Mõnedes riikides aitavad kohtunikke sellistes olukordades kohtunike nõukogud või kõrgeim kohus. Kui rünnakule vastatakse sel moel, siis vähendab see survet üksiku kohtuniku suhtes. Samuti võivad vastused olla tõhusamad, kui neid annavad meediapädevusega kohtunikud.
54. Üldreegel, mille järgi peab ühe riigivõimu kriitika teiste suhtes või nende analüüsimine leidma aset vastastikuse lugupidamise õhkkonnas, kehtib seadusandliku ja täidesaatva võimuga samaväärselt ka kohtuvõimule. Tegelikult peab just kohtuvõim olema eriti hoolikas, sest

¹⁰⁶ Vt CCJE arvamus nr 2 (2001).

kohtunikud peavad tihtipeale otsustama, kas seadusandlik või täitevvõim on tegutsenud õigusaktide kohaselt. Lisaks sellele ei usaldata sellise kohtuvõimu otsuseid, mis lubab oma liikmetel teha teiste riigivõimu harude suhtes põhjendamatuid või lugupidamatuid kommentaare. Sellised märkused viivad üksnes sõnasõjani, mis juba iseenesest õõnestab avalikku usaldust kohtuvõimu suhtes. Lõpuks võib selline „sõda“ viia olukorrani, kus kohtuvõim ei ole võimeline täitma oma põhiseadusest tulenevat ülesannet lahendada inimeste omavahelisi ning inimeste ja riigi vahelisi vaidlusi viisil, mis on ja ka paistab ühtaegu nii sõltumatu kui ka erapooletu. See kahjustaks ühiskonda ja demokraatiat, mida kohtuvõim peab teenima ja kaitsma.

VIII: Põhipunktide kokkuvõte

1. Kohtuvõim on demokraatlikus riigis üks riigivõimu harusid. Kolm riigivõimu täiendavad üksteist, nii et ükski ei ole „ülimuslik“ ega valitse teiste üle (punkt 9).
2. Demokraatlikus riigis toimivad kolm riigivõimu kontrolli- ja tasakaalusüsteemina, kus vastastikku vastutatakse üksteise ees ühiskonna kui terviku huvides (punkt 9).
3. Võimude lahususe põhimõte on iseenesest kohtuliku sõltumatuse tagatis. Selleks, et täita põhiseadusest tulenevat ülesannet seoses teiste riigivõimude, ühiskonna kui terviku ja mingi konkreetse kohtumenetluse pooltega, peavad kohtud olema sõltumatud (punkt 10).
4. Kohtuvõimu ja üksikute kohtunike legitiimsus tuleneb eelkõige iga liikmesriigi põhiseadusest, kusjuures kõik need liikmesriigid on õigusriigi põhimõttest lähtuvad demokraatiad. Kohtuvõimu loob põhiseadus, mis annab seega legitiimsuse kohtuvõimule kui tervikule ja üksikutele kohtunikele, kes kohtunikonna liikmetena kasutavad oma volitusi: see on nn konstitutsiooniline legitiimsus. Eluajaks ametisse määratud üksikkohtunike konstitutsioonilist legitiimsust ei tohiks õõnestada poliitilise võimu muudatustega kaasnevad seadusandlikud või täidesaatvad meetmed (punktid 13–15 ja 44).
5. Kohtunikonna konstitutsioonilist legitiimsust kinnitab avalik usaldus ja lugupidamine kohtunikonna suhtes. Kohtunikud peavad nii usaldust kui ka lugupidamist pidevalt säilitama, tehes kõrgeimatele standarditele vastavat eeskujulikku tööd: seda nimetab CCJE funktsionaalseks legitiimsuseks (punktid 16–19).
6. Kohtuvõim (nagu ka ülejäänud kaks riigivõimu) osutab avalikku teenust. Seega on kohtuvõimul nagu teistelgi võimudel kohustus näidata teistele riigivõimudele ja ühiskonnale laiemalt, kuidas ta kasutab oma volitusi, pädevust ja sõltumatust. Seda saab kutsuda „vastutuseks“ (punktid 20–22). See „vastutus“ esineb erinevates vormides.
7. Esmalt on olemas edasikaebesüsteem. Edasikaebesüsteem põhimõtteliselt ainus viis, mille abil saab kohtuotsust pärast selle tegemist tühistada või muuta ja ainus viis, kuidas heas usus tegutsevad kohtunikud tehtud otsuste eest vastutavad. CCJE on seda nimetanud kohtulikuks vastutuseks (punktid 23, 26).
8. Teiseks väljendub kohtunike vastutus läbipaistval viisil töötamises, kohtuistungite avalikkuses, põhjendatud kohtuotsuste tegemises ning suhtlemises avalikkuse ja teiste riigivõimudega. Sellist vastutust on CCJE nimetanud nn selgitavaks vastutuseks (punktid 27–32).
9. Kolmandaks, kui kohtuniku tegevus on olnud piisavalt olulisel määral sobimatu, siis peab ta vastutama jõulisel viisil, näiteks distsiplinaarmenetluse või vajaduse korral karistusõiguse kohaldamise kaudu. Seda on CCJE nimetanud karistuslikuks vastutuseks. Igal juhul tuleb hoolt kanda kohtuliku sõltumatuse säilitamise eest (punktid 33 ja 37).
10. Mis puudutab suhteid kolme riigivõimu vahel, siis on kohtunikel, nagu kõigil teistelgi inimestel, õigus osaleda avalikus mõttevahetuses, juhul kui see on ühitatav nende sõltumatuse ja erapooletuse säilitamisega (punkt 42).

11. Kõik teised riigivõimud peavad tunnustama õiguspärast põhiseaduslikku funktsiooni, mida kohtuvõim täidab, ja tagama, et talle eraldatakse nende funktsioonide täitmiseks piisavad vahendid. Ühe riigivõimu kriitika teiste suhtes või nende analüüsimine peab leidma aset vastastikuse lugupidamise õhkkonnas (punkt 42).
12. Kohtuvõim peab olema teadlik sellest, et õiguslik ja kohtulik sekkumine seadusandliku ja täidesaatva võimu tehtavatesse poliitilistesse otsustesse on piiratud. Seega peavad kõik kohtuvõimu raamides tegutsevad kohtud hoolitsema selle eest, et nad ei väljuks kohtuvõimu teostamise legitiimsetest piiridest (punkt 40).
13. Seadusandliku või täidesaatva võimu otsused, millega võetakse ära kohtuliku sõltumatuse põhitagatised, ei ole vastuvõetavad ka siis, kui need on varjatud (punkt 44).
14. Justiitsministeeriumid ei tohi mõjutada kohtuhaldust kohtudirektorite ja kohtuinspeksioonide kaudu ühelgi viisil, mis võib ohustada kohtulikku sõltumatust. Täitevvõimu ametnike kuulumist kohtute korraldusorganitesse tuleks vältida. Sellise kohalolu tulemuseks võivad olla sekkumised õigusemõistmisega seotud ülesannetesse, mis ohustab kohtulikku sõltumatust (punktid 48–49).
15. Üldiselt ei tohiks õige võimude lahususe säilitamiseks (parlamendi või muude) uurimiskomisjonide raportid kunagi sekkuda uurimistesse või kohtumenetlustesse, mida kohtuasutused on juba algatanud või peagi algatavad. Sellised kohtuvälised uurimised ei asenda kunagi kohtumenetlust (punkt 46).
16. CCJE soovitab, et liikmesriikide õigusaktides oleks selgitatud „ombudsmani“ (või sarnaste organite) volituste ja kohtute volituste omavahelisi suhteid (punkt 47).
17. Kohtuvõimu kroonilist rahastamist peaks ühiskond tervikuna pidama lubamatuks sekkumiseks kohtuvõimu konstitutsioonilisse rolli, sest see õhustab õigusriigi põhimõtte alusel toimiva demokraatliku ühiskonna alustalasid (punkt 51).
18. Ühe riigivõimu kriitika teiste suhtes või nende analüüsimine peab leidma aset vastastikuse lugupidamise õhkkonnas. Poliitikute tasakaalustamata kriitilised kommentaarid on vastutustundetud ja võivad tekitada tõsiseid probleeme. Need võivad õhustada avalikku usaldust ja kindlustunnet kohtuvõimu suhtes ja äärmuslikel juhtudel võivad need kujutada endast rünnakut demokraatliku riigi põhiseaduslikule tasakaalule (punkt 52). Üksikud kohtud ja kohtuvõim tervikuna peavad otsima viise sellise kriitikaga toime tulemiseks (punkt 53).
19. Kui kohtute funktsioone ohustavad füüsilised rünnakud või kohtunikukonna liikmeid hirmutatakse, on täidesaatev ja seadusandlik võim kohustatud tagama kogu vajaliku ja piisava kaitse (punkt 52).
20. Poliitikud ei tohi kunagi õhutada allumatust kohtuotsustele, rääkimata vägivallast kohtunike vastu, mis mõnes riigis on aset leidnud (punkt 52).