

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

ARVAMUS nr 2 (2001)

Teadmiseks Euroopa Nõukogu Ministrite Komiteele

**Kohtute finantseerimise ja haldamise kohta,
pidades silmas kohtusüsteemi töö tõhusust
ja Euroopa Inimõiguste Konventsiooni artiklit 6**

1. Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE) koostas käesoleva arvamuse riikide vastuste põhjal küsimustikule, CCJE töögrupi, CCJE esimehe ja ase-esimehe ning CCJE spetsialisti Jacek CHLEBANY (Poola) vastavateemaliste tekstide põhjal.

2. CCJE leiab, et kohtute finantseerimine on tihedalt seotud kohtunike sõltumatuse küsimusega, sest see määrab ära tingimused, milles kohtud oma ülesandeid täidavad.

3. Veelgi enam, - kohtute finantseerimise ja haldamise ning Euroopa Inimõiguste Konventsiooni põhimõtete vahel on ilmselge seos: ligipääs õigusemõistmisele ja õigus õiglasele menetlusele ei ole nõuetekohaselt tagatud, kui asja ei ole võimalik läbi vaadata mõistliku aja jooksul kohtus, kellel on olemas tulemuslikuks tegevuseks vajalikud piisavad rahalised vahendid ja ressursid.

4. Kõik Euroopa Nõukogu kohtute finantseerimist ja haldamist puudutavad üldpõhimõtted ja standardid panevad riikidele kohustuse tagada finantsvahendid, mis on vastavuses erinevate kohtusüsteemide vajadustega.

5. CCJE on üksmeelel, et kuigi rahalised eraldised kohtutele moodustavad osa riigi eelarvest, mille rahandusministeerium parlamendile esitab, ei tohiks kohtute rahastamine sõltuda poliitilistest muutustest. Ehkki rahastamise tase, mida riik oma kohtutele lubada saab, on poliitiline otsustus, tuleb võimudele lahususele rajanevas süsteemis alati hoolega jälgida, et täitevvõim ega seadusandlik võim ei saaks kohtutele nende eelarvet paika pannes survet avaldada. **Kohtutele raha eraldamise otsused tuleb teha kohtute sõltumatust rangelt austades.**

6. Enamikus riikides on justiitsministeerium kaasatud kohtute eelarve esitamisse ja seda puudutavatesse läbirääkimistesse rahandusministeeriumis. Paljudes riikides saavad kohtunikud enne seda kas otseselt või kaudselt teha vastavaid ettepanekuid justiitsministeeriumile. Mõnedel juhtudel esitavad kohtud oma eelarvettepanekud otse rahandusministeeriumile. Sellekohasteks näideteks on Eesti ja Slovakkia kõrgemad kohtud oma eelarvete osas ning Küprose ja Sloveenia kõrgemad kohtud kõigi kohtute osas. Šveitsi Föderaalset Ülemkohtul on õigus esitada oma eelarve (mille on heaks

kiitnud kolmest kohtunikust koosnev administratiivkomitee) föderaalparlamendile ning kohtu esimehel ja kantsleril on õigus parlamendi ees seda eelarvet kaitsta. Leedus kehtestas Konstitutsioonikohus oma 1999. aasta 21. detsembri otsusega põhimõtte, et igal kohtul on õigus oma eelarvele, mis on parlamendi poolt kinnitatud riigieelarves üksikasjalikult lahti kirjutatud. Venemaal tuleb föderaaleelarves ette näha eraldi Konstitutsioonikohtu, Ülemkohtu, teiste tavakohtute, Föderaalset Arbitraažikohtu ja teiste arbitraažikohtute eelarved ning vene Kohtunike Nõukogu omab õigust föderaaleelarve läbirääkimistel mitte üksnes osaleda vaid ka olla esindatud eelarve aruteludel Venemaa Föderaalnõukogu kodades. Põhjamaades on hiljuti õigusaktidega formaliseeritud eelarvete koordineerimise ja justiitsministeeriumidele esitamise protseduur – Taanis täidab seda ülesannet Kohtute Administratsioon (mille juhtkomitee enamuse moodustavad erinevate kohtute esindajad). Rootsis täidab sarnast funktsiooni Riiklik Kohtute Administratsioon (spetsiaalne valitsusorgan, mille juhtkomitees vähemuse moodustavad kohtunikud), kes peab ette valmistama libiseva eelarve kolmeks aastaks.

7. Vastupidiselt eelkirjeldatule ei ole mõnedes riikides mingit ametlikku protseduuri kohtute osalemiseks eelarveläbirääkimistel justiitsministeeriumiga või muu sama rolli täitva organiga kohtute rahastamise küsimuste üle ja mistahes kohtute poolsed mõjutused toimuvad mitteametlikult. Sellesse kategooriasse kuuluvad Belgia, Horvaatia, Prantsusmaa, Saksamaa, Itaalia (väljaarvatud teatud kulude osas), Luksemburg, Malta, Ukraina ja Ühendkuningriik.

8. See, kui piisavaks kohtusüsteemi finantseerimist peetakse, ei ole mitte alati seotud sellega, kui suurel määral on olemas formaalsed protseduurid kohtunike poolsete ettepanekute esitamiseks või nendega konsulteerimiseks, ehkki senisest suuremat kohtunike panust eelarve kujundamisse peeti oluliseks. Liigagi sageli selgus küsimustikule saadetud vastustest, et eksisteerib terve rida puudusi, alates konkreetselt vajalike materiaalsete ressursside vähesusest (hooned, mööbel, kontoritarbed, arvutitarvikud, jne) kuni kohtunikele tööülesannete täitmiseks vajaliku abi täieliku puudumiseni (kvalifitseeritud personal, spetsialiseerunud abid, juurdepääs arvutiseeritud andmebaasidele, jne). Eeskätt Ida-Euroopa riikides on eelarvesurutis sundinud parlamente kärpima kohtute rahastamiseks minevaid summasid nii, et vajaminevast saadakse vaid suhteliselt väike osa (nt Venemaal 50%). Isegi Lääne-Euroopa riikides on eelarve pingelisuse tõttu piiratud kohtusaalide, tööruumide, IT ja muu personali arvu (mis mõnel puhul tähendab, et kohtunikke ei saa vabastada õigusemõistmisse mitte puutuvatest ülesannetest).

9. Üks probleeme, mis eelnevaga seoses tõusetub, seisneb selles, et kohtusüsteemil, mida ei käsitata riigivõimu eraldiseisva haruna, on oma ülesannete täitmiseks ja sõltumatuse säilitamiseks spetsiifilisi vajadusi. Kahjuks võivad kohtusüsteemi olulisi struktuurimuutusi ja töö tõhusust puudutavaid diskussioone hakata varjutama majanduslikud aspektid. On selge, et otsustades, missugusel tasemel teenuste pakkumist üleval pidada, ei saa ükski riik ignoreerida oma tegelikke finantsvõimalusi, samas aga on kohtunikel ja kohtutel, kui ühel riigivõimu olulisel harul, põhjendatud õigus ressurssidele.

10. CCJE ei saa küll eirata riikidevahelisi majanduslikke erinevusi, ent leiab ometi, et kohtutele piisavate finantsvõimaluste tagamiseks on vajalik kohtute suurem osalemine eelarve koostamise protsessis. **CCJE on üksmeelel, et seetõttu on tähtis, et kohtute eelarve vastuvõtmisel paralamendis oleks olemas kohtunike arvamusega arvestamiseks sobiv protseduur.**

11. Üks kohtunike eelarve koostamisse aktiivse kaasamise vorme oleks anda kohtusüsteemi haldavale sõltumatule asutusele – riikides, kus selline asutus eksisteerib¹ -- koordineeriv roll kohtute finantseerimistaotluste ettevalmistamisel ning muuta see asutus kohtute vajaduste hindamise küsimustes organiks, kelle poole parlament vahetult pöörduks. On soovitatav, et kõiki kohtuid esindav organ vastutaks parlamendile või mõnele selle erikomiteele eelarvetaotluste edastamise eest.

12. Kohtutele eraldatud eelarve haldamine muutub üha mahukamaks ülesandeks, mis nõuab professionaalset tähelepanu. CCJE diskussioonidest nähtub, et olemasolevad kaks süsteemi erinevad suuresti: ühelt poolt need süsteemid, kus haldamisega tegelevad kohtunikud või kohtunike ees aruandekohustuslikud isikud või organ või siis sõltumatu asutus, kelle haldusametnikud asutuse ees aruandekohustuslikud on ja teiselt poolt süsteemid, milles haldamine on kas valitsuse mõne allüksuse või ametkonna ainupädevuses. Mõnedes uutes demokraatlikes riikides, aga ka teistes riikides, on asutud esimesena kirjeldatud seisukohale, sest selle eelised kohtute sõltumatuse tagamisel ja kohtutele tööks vajalike võimaluste tagamisel on tuntavad.

13. Kui kohtute haldamise ülesanne pannakse kohtunike õlgadele, siis tuleks neile tagada ka asjakohane koolitus ja selle ülesande täitmiseks vajalik toetus. Igal juhul on tähtis, et kõiki haldusotsuseid, mis otseselt mõjutavad kohtute tööd, teeksid kohtunikud.

Järeldus

14. **CCJE leiab, et riigid peaksid olemasolevad kohtute rahastamise ja haldamise mudelid käesoleva arvamuse valguses üle vaatama. CCJE juhib tähelepanu eeskätt vajadusele eraldada kohtutele piisavad vahendid, et nad saaksid tegutseda kooskõlas Euroopa Inimõiguste Konventsiooni artiklis 6 sätestatud standarditega.**

¹ Vt Arvamus nr 1 (2201) sõltumatuse, tulemuslikkuse ja kohtunike rolli puudutavate standardite kohta, alapealkirja „Ametisse nimetavad ja konsultatiivorganid”.