

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

ARVAMUS nr 3 (2002)

Teadmiseks Euroopa Nõukogu Ministrite Komiteele

**Kohtunike ametialase käitumise,
eeskätt kutsetika, sobimatu käitumise ja erapooletuse kohta**

1. Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu (CCJE) koostas selle arvamuse liikmesriikide poolt küsimustikule antud vastuste ning CCJE töögrupi ja ekspert Denis SALAS (Prantsusmaa) poolt antud teemal koostatud dokumentide põhjal.

2. Käesolevas arvamuses viidatakse CCJE arvamusele nr 1 (2001) ([www.coe.int/legalprof,CCJE\(1001\)43](http://www.coe.int/legalprof,CCJE(1001)43)) kohtunike sõltumatuse ja ametist tagandamise keelu standardite kohta, eeskätt punktidele 13, 59, 60 ja 71.

3. Käesolevat arvamust ette valmistades võttis CCJE arvesse mitmeid teisi dokumente, eeskätt järgmisi:

- ÜRO „Kohtunike sõltumatuse aluspõhimõtted” (1985);
- Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus R (94) 12 kohtunike sõltumatuse, tõhususe ja rolli kohta;
- Euroopa Harta kohtunike seaduse kohta (1998) (DEAJ/DOC(98) 23);
- kohtunike käitumiskodeks, Bangalore eelnõu.¹

4. Käesolev arvamus käsitleb kahte põhivaldkonda:

-- kohtunike ametialast käitumist reguleerivad põhimõtted ja reeglid, mis tuginevad defineeritud eetilistel põhimõtetel, mis vastavad väga kõrgetele standarditele ja mida võivad kohtunikud enda koostatud käitumiskodeksitesse üle võtta (A);

-- kohtunike kriminaal-, tsiviil- ja distsiplinaarvastutust reguleerivad põhimõtted ja menetlused (B).

5. Nimetatud kontekstis uuris CCJE, kas olemasolevad normid ja põhimõtted on igast aspektist vaadatuna kooskõlas Euroopa Inimõiguste Konventsioonis sätestatud kohtute sõltumatuse ja erapooletusega.

¹ Sellest said 2002.a novembris, pärast täiendamist, Kohtunike käitumise Bangalore põhimõtted. CCJE käsutuses neid põhimõtteid veel ei olnud. Põhimõtete juurde kuuluv seletuskiri märgib tunnustavalt ära CCJE töögrupi panust 2002. aasta juunis.

6. Seetõttu püüdis CCJE vastata järgmistele küsimustele:

- Missugused käitumisstandardid peaksid kohtunike suhtes kehtima?
- Kuidas tuleks käitumisstandardid formuleerida?
- Kas üldse ja missugune kriminaal-, tsiviil- või distsiplinaarvastutus peaks kohtunike suhtes kehtima?

7. CCJE usub, et vastused neile küsimustele aitavad kaasa Euroopa kohtunike globaalse tegevusplaani, eeskätt kohtunike õigusi ja vastutust, ametialast käitumist ja eetikat puudutavate prioriteetide väljatöötamisele (vt dokument CCJE (2001) 24, Lisa A, osa III B) ning viitab sellele oma järeldustes punktides 49, 50, 75, 76 jj).

A. KOHTUNIKE KÄITUMISSTANDARDID

8. Kohtuniku käitumise eetilisi aspekte on tarvis käsitleda erinevatel põhjustel. Vaidluste lahendamisel kasutatavad meetodid peaksid igal juhul tekitama usaldust. Kohtunikele omistatud volitused on rangelt seotud selliste väärtustega nagu õiglus, tõde ja vabadus. Kohtunike suhtes kehtivad käitumisstandardid tulenevad neist väärtustest ning on õigusemõistmise suhtes usalduse olemasolu eeltingimuseks.

9. Üha enam globaliseeruvat vaidluste lahendamist ja kohtuotsuste laiemat levikut silmas pidades on usaldus kohtusüsteemi vastu eriti oluline. Pealegi on üldsusel õigusriigis õigus eeldada õiglase kohtupidamisega kooskõlas olevate ja inimõigusi tagavate üldpõhimõtete sõnastamist. Kohtunike suhtes kehtivad kohustused on paika pandud tagamaks nende erapooletust ja nende tegevuse tulemuslikkust.

1) Missugused käitumisstandardid peaksid kohtunike suhtes kehtima?

10. Kohtunike suhtes kehtivaid ametialaseid nõudmisi reguleerivate normide analüüs peab arvesse võtma aluspõhimõtteid ja taotletavaid eesmärgi.

11. Hoolimata sellest, missuguseid meetodeid kasutatakse kohtunike värbamisel ja väljaõppel ja sõltumata sellest, kui laiahaardeline on kohtunike mandaat, on neile omistatud volitused ja nad tegutsevad valdkonnas, mis sügavalt mõjutab inimeste elusid. Ühes hiljutises uurimuses rõhutatakse, et tõenäoliselt on Euroopas kõigist riigivõimuorganitest kõige enam muutunud kohtud.² Viimastel aastatel on demokraatlike ühiskondade nõudmised oma kohtusüsteemidele aina suurenenud. Ühiskonnas kasvava pluralismi tingimustes otsib iga rühmitus tunnustust ja kaitset, mida ta iga kord ei saa. Kuigi demokraatlike riikide ülesehitus on läbi teinud sügavad muutused, on rahvuslikud eripärad jäänud selgesti märgatavaks. On aabitsatõde, et autoritaarsetest režiimidest väljakasvanud Ida-Euroopa riigid näevad õiguses ja õigusemõistmises miskit, mis tagab demokraatia ümberkorraldamiseks vajaliku legitiimsuse. Rohkem kui kusagil mujal

² *Les mutations de la justice. Comparaisons européennes*, Ph. Robert ja A. Cottino (toim.), Hartmann, 2001.

kehtestavad nende riikide kohtusüsteemid end suhetes teiste riigivõimudega kohtuliku järelevalve ülesannet teostades.

12. Kohtunikele antud volitused ei allu mitte üksnes siseriiklikule õigusele, mis on rahva tahte väljendus, vaid ka rahvusvahelise õiguse ja õigusemõistmise põhimõtetele, nagu neid kaasaegsetes demokraatlikes ühiskondades tunnustatakse.

13. Need volitused on kohtunikele omistatud selleks, et võimaldada neil seadusi kohaldades õigust mõista tagades, et igauks saaks kasutada talle õigusega kuuluvaid õigusi ja/või vara, millest nad on ebaõiglaselt ilma jäänud või võivad ilma jääda.

14. Seda eesmärki väljendab Euroopa Inimõiguste Konventsiooni artikkel 6, mis selgelt kohtusüsteemi teenuste kasutajate seisukohast ütleb, et *„igaihel on õigus õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioonis”*. Tahtmata kaugeltki väita nagu kohtunikud oleksid kõikvõimsad, rõhutab Konventsioon kohtualustele antud garantiisid ja sätestab põhimõtteid, millele rajanevad kohtunike ülesanded: sõltumatus ja erapooletus.

15. Viimastel aastatel on hakatud mõistma vajadust kohtunike sõltumatuse ja erapooletuse suurendamise järele; on loodud sõltumatuid organeid, kaitsmaks kohtunikke erapooliku sekkumise eest; Euroopa Inimõiguste Konventsiooni tähtsus on suurenenud ja käegakatsutavam tänu nii Strasbourgis kohtu kui siseriiklike kohtute praktikale.

16. Kohtuniku sõltumatus on hädavajalik põhimõte, see on iga riigi kodanike ja kohtunike õigus. Sellel on nii institutsionaalne kui individuaalne aspekt. Kaasaegne demokraatlik riik peaks rajanema võimude lahususel. Iga kohtunik peaks tegema kõik selleks, et kaitsta kohtunike sõltumatust nii institutsiooni kui üksikisiku tasandil. Sõltumatuse sisu ja tähendust käsitleti üksikasjalikult CCJE arvamuse nr 1 (2001) punktides 10 -13. Seal on öeldud, et sõltumatus on olemuslikult seotud kohtuniku erapooletusega ja on selle eeltingimuseks ning et erapooletus on hädavajalik, tagamaks kohtusüsteemi usaldusväärset ja usaldust, mida see peaks demokraatlikus ühiskonnas tekitama.

17. ÜRO 1985 aasta „Kohtunike sõltumatuse aluspõhimõtete” artikkel 2 sätestab, et „kohtunikud peaksid neile lahendada antud asju otsustama erapooletult, faktide alusel ja kooskõlas seadusega ilma otseste või kaudsete kitsenduste, sobimatute mõjutuste, ajendite, surveavalduste, ähvarduste ja sekkumisteta ükskõik kelle poolt või mis põhjustel”. Artikli 8 kohaselt käituvad kohtunikud „alati viisil, mis säilitab ametiväärikuse ja kohtu erapooletuse ja sõltumatuse”.

18. Oma soovitus R (94) 12 kohtunike sõltumatuse, tõhususe ja rolli kohta (põhimõte I.2.d) ütles Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee, et „kohtunikel peaks olema piiramatu vabadus otsustada asju erapooletult, kooskõlas oma südametunnistusega ja faktide tõlgendusega ning kooskõlas õiguse prevaleerivate normidega”.

19. Kohtunike seaduse Euroopa Harta juhib tähelepanu, et kohtunikke puudutav seadus peaks tagama erapooletuse, mida kõigil üldsuse liikmetel on õigus kohtutelt eeldada (punkt 1.1). CCJE toetab täielikult seda Harta sätet.

20. Euroopa Kohus määratleb erapooletust nii *subjektiivselt* aspektist, võttes arvesse konkreetse kohtuniku isiklike veendumusi või huvi konkreetsetes asjas, kui ka *objektiivselt* aspektist, sedastades, kas kohtunik pakkus piisavaid garantiisid, välistamaks mis tahes sellesisulised õigustatud kahtlused.³

21. Kohtunikud peaksid igas olukorras käituma erapooletult, kindlustamaks, et kodanikel poleks ühtegi õigustatud põhjust kahtlustada neid erapoolikuses. Selles mõttes peaks erapooletus olema nähtav nii siis, kui kohtunik täidab oma ametikohuseid, kui ka siis, kui ta tegeleb millegi muuga.

a. Kohtunike erapooletus ja käitumine ametikohustuste täitmisel

22. Üldsuse usaldus ja austus kohtunike vastu on kohtusüsteemi efektiivsuse garantiid: on mõistetav, et kohtunike käitumine oma ametikohustuste täitmisel on üldsuse silmis kohtute usaldusväarsuse aspektist otsustava tähtsusega.

23. Seetõttu peaksid kohtunikud täitma oma ülesandeid kedagi eelistamata ning eelarvamusi või –hoiakuid välja näitamata. Nad ei tohiks langetada otsuseid, võttes arvesse seda, mis jääb väljapoole õigusnormide kohaldamist. Seni, kui kohtunik tegeleb või tal tuleb hakata tegelema mingi kohtuasjaga, ei tohiks ta teadlikult teha mingeid märkusi, millest oleks mõistlik järeldada teatavat eelhoiakut vaidluse lahenduse suhtes või mis võiksid mõjutada menetluse õiglust. Kohtunik peaks üles näitama nõutavat tähelepanelikkust kõigi isikute suhtes (nt pooled, tunnistajad, kaitsjad), tegemata vahet õigusvastastel alustel või põhjustel, mis ei sobi kokku kohtuniku ametikohustustega. Kohtunik peaks kandma hoolt, et tema professionaalne asjatundlikkus asja lahendamisel näha oleks.

24. Samuti peaksid kohtunikud täitma oma ametikohustusi, austades poolte võrdse kohtlemise põhimõtet, hoidudes selleks igasugusest erapoolikusest ja diskrimineerimisest, säilitades poolte tasakaalu ja tagades mõlemale asja õiglase läbivaatamise.

25. Kohtusüsteemi efektiivsuse tagamiseks on tarvis ka, et kohtunikul oleks teatav ametialane teadlikkus. Kohtunik peaks hoolitsema selle eest, et ta säilitaks kõrge professionaalsuse vajalikku kvalifikatsiooni tagava baashariduse ja täiendkoolituse kaudu.

26. Kohtunik peab täitma oma ametikohustusi hoolikalt ja mõistliku kiirusega. Selleks on loomulikult tarvis, et kohtunikule oleks tagatud nõuetekohased vahendid, varustus ja abi.

³ Vt nt Piersack'i otsus 1. oktoobrist 1982, seeria A 53, § 30; De Cubber'i otsus 26. oktoobrist 1984, seeria A § 24; Demicoli otsus 27. augustist 1991, Seeria A 210, § 40; Sainte-Marie otsus 16. detsembrist 1992, Seeria A 253-A, § 34.

Viimaste olemasolul peaks kohtunik olema hoolas ja suutma täita talle Inimõiguste Konventsiooni artikliga 6.1 pandud kohustust langetada otsuseid mõistliku aja jooksul.

b. Erapooletus ja ametiväline käitumine

27. Kohtunikud ei tohiks olla isoleeritud ühiskonnast, milles nad elavad, sest kohtusüsteem saab õigesti toimida vaid siis, kui kohtunikud on reaalsusega kursis. Lisaks on kohtunikul kui kodanikul põhiõigused ja vabadused, mida kaitseb eeskätt Euroopa Inimõiguste Konventsioon (arvamusevabadus, usuvabadus, jne). Seetõttu peaks kohtunikule jääma üldine vabadus tegelda omal valikul ametivälise tegevustega.

28. Ometi võivad sellised tegevused kohtuniku erapooletust ja vahel ka sõltumatust õhnestada. Seetõttu tuleb mõistlikult tasakaalustada kohtunike ühiskonnaelus osalemise määr ning vajadus, et nad oma ametikohustusi täites oleksid ja paistaksid välja erapooletud. Viimatinimetatud analüüsid tuleks iga kord esitada küsimus, kas konkreetnes ühiskondlikus kontekstis ja mõistliku ning informeeritud kõrvalseisja silmis on kohtunik tegelenud millegagi, mis võiks objektiivselt kompromiteerida tema sõltumatust või erapooletust.

29. Kohtunik peaks end eraelus auväärsele ülevale pidama. Arvestades Euroopa Nõukogu liikmesriikide kultuurilisi erinevusi ja kõlbeliste väärtuste pidevat arengut, ei saa kohtunike eraelulise käitumise standardeid väga täpselt paika panna. CCJE kutsub kohtunikke üles valima endi hulgast kas organi või isikud, kellel oleks konsulteeriv ja nõuandev roll ja kes nõustaksid kohtunikke, kui nad pole kindlad, kas mingi konkreetne tegevus erasfääris on kooskõlas kohtuniku staatusega. Selliste organite või isikute olemasolu õhutaks kohtunike vahelist diskussiooni eetiliste normide sisu ja tähenduse üle. Kaks võimalikku näidet: sellised organid või isikud võiksid tegutseda kõrgeima kohtu või kohtunike ühingu egiidi all. Igal juhul peaksid nad olema eraldiseisvad ja teenima teisi eesmärke, kui olemasolevad distsiplinaarsanktsioone määravad organid.

30. Suuremaid probleeme tekitab kohtunike osalemine poliitilises elus. On loomulik, et kohtunik jääb ikkagi kodanikuks ja tal tuleks lubada teostada samu poliitilise õigusi, mis on olemas kõigil kodanikel. Siiski, õiglase kohtupidamise ja üldsuse õigustatud ootuste valguses peaksid kohtunikud olema avalikus poliitilises tegevuses vaoshoitud. Mõnedes riikides on see põhimõte kirjutatud distsiplinaarnormidesse ning seal sanktsioneeritakse mis tahes käitumist, mis läheb vastuollu kohtuniku kohustusega olla vaoshoitud. Neis riikides on ka selgelt öeldud, et kohtuniku mandaat on ühitamatu teatud poliitiliste mandaatidega (riigi parlamendis, Euroopa Parlamendis, kohalikus volikogus), mõnel pool on koguni kohtuniku abikaasal keelatud nimetatud ametites olla.

31. Üldisemas plaanis on tarvis kaaluda kohtunike osalemist poliitilise iseloomuga avalikes debattides. Selleks, et säilitada üldsuse usaldust kohtusüsteemi vastu, ei tohiks kohtunikud seada end poliitiliste rünnakute alla, mis on vastuolus kohtunikelt nõutava neutraliteedi nõudega.

32. Küsimustikule antud vastuseid lugedes näib, et mõnedes riikides lähenetakse kohtunike osalemisele poliitikas kitsendavalt.

33. CCJE aruteludest nähtub vajadus tasakaalustada kohtuniku arvamusevabadus ja väljendusvabadus ning neutraalsuse nõue. Seetõttu ja vaatamata sellele, et kohtunike erakondadesse kuulumist ega avalikes debattides osalemist ei saa ära keelata, peaks kohtunikud vähemalt hoiduma sellistest poliitilistest tegevustest, mis võiksid nende sõltumatust kompromiteerida või jätta mulje, et nad pole erapooletud.

34. Siiski tuleks kohtunikel lubada osaleda riigi kohtupoliitikat puudutavates debattides. Neil peaks olema võimalus nõu anda ja aktiivselt osaleda neid ja kohtusüsteemi üldisemalt puudutavate seaduste ettevalmistamises. Sellega seoses tõusetub küsimus, et kas kohtunikel tuleks lubada ametiühingutesse kuuluda. Väljendusvabadust ja arvamusevabadust silmas pidades võivad kohtunikud teostada ametiühingutesse kuulumise õigust (ühinemisvabadus), kuigi nende streikimisõigusele võib piiranguid seada.

35. Mingis muus sfääris töötamine pakub kohtunikule võimalust silmaringi laiendada ja aitab mõista ühiskonnas eksisteerivaid probleeme, mis omakorda täiendab kutsetööd tehes saadud teadmisi. Ometi kaasnevad sellega võimalikud riskid: seda võidakse lugeda võimude lahususega vastuolus olevaks ja see võib vähendada üldsuse usku kohtunike sõltumatusesse ja erapooletusse.

36. Spetsiifilisi probleeme tekitab kohtunike töötamine teatud valitsusasutustes, näiteks mõne ministri teenistuses (*cabinet ministeriel*). Pole midagi, mis takistaks kohtunikel täita teenistusülesandeid mõne ministri haldusosakonnas (näiteks justiitsministri tsiviil- või kriminaalõigusalase osakonnas); olukord on aga märksa delikaatsem, kui kohtunikust saab ministri lähim ametnik. Ministritel on täielik õigus keda tahes oma kabinetti tööle võtta, kuid ministri lähimate kaastöötajatena osalevad niisugused inimesed teatud määral ka ministri poliitilises tegevuses. Niisugustel asjaoludel ja enne veel kui kohtunik ministri kabinetti tööle asub, tuleks ideaalis küsida kohtunikke ametisse nimetava organi arvamust, et see organ saaks igaks konkreetseks juhuks sätestada käitumisreeglid.

c. Erapooletus ja kohtuniku ametialane tegevus⁴

37. Kohtunikuameti spetsiifika ja vajadus säilitada ametiväärikus ning kaitsta kohtunikke mis tahes surveavalduste eest, tähendavad seda, et kohtunikud peaksid käituma viisil, mis väldiks huvide konflikte ja võimu kuritarvitamist. Sellest tuleneb nõue, et kohtunikud hoiduksid mis tahes kutselisest tegevusest, mis võib neid kohtunikukohustuste täitmisest kõrvale kallutada või sundida neid kohustusi täitma erapoolikult. Mõnedes riikides on kohtunikutööga kokkusobimatud tegevused selgelt määratletud kohtunike seaduses ning kohtunikel on keelatud tegutseda mis tahes muul erialal või olla muus palgalises ametis.

⁴ Ühitamatuse juhtumite detailsemat analüüsi vaata Jean-Pierre Atthenont'i ettekandest Euroopa Nõukogu korraldatud seminaril kohtunike seaduse kohta (Bukarest, 19.-21. märts 1997) ja Pierre Cornu ettekandest Euroopa Nõukogu korraldatud seminaril kohtunike seaduse kohta (Chisinau, 18.–19. september 1997).

Erandeiks on õpetamine, uurimistöö, teaduslik töö, kirjanduslik ja kunstiline eneseväljendamine.

38. Erinevad riigid on ühitamatuid tegevusi reguleerinud erineval määral (lisatud on lühikokkuvõtte) ja erinevate menetlustega, ent ühise eesmärgiga vältida ületamatute tõkete loomist kohtunike ja ühiskonna vahele.

39. CCJE leiab, et ametialase käitumise normidega tuleks sätestada nõue, et kohtunikud hoiduksid mis tahes tegevustest, mis võiksid kompromiteerida kohtuniku ametiväärikust ning et kohtunikud hoiaksid üldsuse usaldust kohtusüsteemi vastu, viies huvide konfliktide võimalused miinimumini. Selle eesmärgi saavutamiseks peaksid kohtunikud oma kutsetöö kõrval hoiduma muudest ametitest, mis võiksid piirata nende sõltumatust ja ohustada erapooletust. Selles kontekstis toetab CCJE kohtunike seaduse kohta käiva Euroopa Harta sätet, mille kohaselt kohtunike vabadust tegutseda väljaspool kohtunikukohustusi „võib piirata vaid sedavõrd, kuivõrd selline väline tegevus on kokkusobimatu usaldusega kohtuniku suhtes või tema erapooletuse või sõltumatusega või temalt nõutava kättesaadavusega selleks, et ta saaks täie tähelepanuga ja mõistliku aja jooksul tegelda talle antud asjadega” (§ 4.2). Euroopa Harta tunnustab ka kohtunike õigust ühineda kutseorganisatsioonidega ja sõnavabadust (§ 1.7), vältimaks „ülemäära jäikust”, mis võiks tekitada tõkkeid ühiskonna ja kohtunike vahele (§ 4.3). Samas on ülioluline, et kohtunikud pühendaksid enamuse oma tööajast kohtunikutööle ja sellega seonduvatele tegevustele ega annaks järele kiusatusele pühendada ülemäära palju aega kohtunikuametiga mitte seonduvatele tegevustele. Muudele tegevustele ülemäärase tähelepanu pööramise kõrgendatud risk valitseb ilmselt seal, kus muud tegevused on lubatud preemiana. Lubatu ja lubamatu vaheline täpne piir tuleb aga tõmmata igas riigis eraldi ning selles peaks oma rolli mängima ka punktis 29 soovitatud organ või isik.

d. Erapooletus ja kohtunike suhted ajakirjandusega

40. Meedia tähelepanu kohtuasjadele on suurenenud, eriti kriminaalõiguse vallas ja teatud Lääne-Euroopa riikides. Arvestades sidemetega, mis kohtunike ja ajakirjanike vahel tekkida võivad, valitseb oht, et ajakirjanikud võivad kohtunike käitumist mõjutada. Sellega seoses rõhutab CCJE, et oma arvamuses nr 1 (2001) ütles ta, et kuigi ajakirjandusvabadus on oluline põhimõte, tuleb kohtumenetlust ebasobivate mõjutuste eest kaitsta. Sellest tulenevalt peavad kohtunikud ajakirjandusega suheldes ettevaatlikkust üles näitama ning suutma säilitada oma sõltumatuse ja erapooletuse, hoidudes ära kasutamast isiklikke suhteid ajakirjanikega ja vältides õigustamata kommentaare asjade kohta, mida nad lahendavad. Ometi on Euroopa Inimõiguste Konventsiooni artiklist 10 tulenev üldsuse õigus informatsiooni saada fundamentaalne põhimõte. See tähendab, et kohtunikud täidaksid kodanike õigustatud ootusi oma selgelt motiveeritud otsustega. Kohtunikel peaks olema ka vabadus koostada kokkuvõtteid või teadaandeid, selgitamaks üldsusele otsuste üldsisu või laiemat tähendust. Lisaks on neis riikides, kus kohtunik osaleb kriminaalasja uurimises, soovitatav, et kohtunikud ühitaksid asjaga seonduvalt vajaliku vaushoituse õigusega infot saada. Ainult siis saavad kohtunikud oma ülesandeid täita vabalt, kartmata ajakirjanduse survet. CCJE märgib suure huviga ära mõnede riikide

praktika määrata suhtlemise eest vastutav kohtunik või eestkõneleja, kes ajakirjandusega üldsusele huvi pakkuvatel teemadel suhtleks.

2) Kuidas tuleks formuleerida käitumisstandardid?

41. Kontinentaalne õigustraditsioon toetab kodifitseerimise ideed. Mitmed riigid on juba kehtestanud käitumiskoodeksid avalikus sektoris (politsei), reguleeritud kutsealadel (advokaadid, arstid) ja erasektoris (ajakirjandus). Viimasel ajal on USA eeskujul kehtestatud eetikakoodeksid ka kohtunikele, seda eriti Ida-Euroopa riikides.

42. Neist vanim on Itaalia „Eetikakoodeks”, mille 7. mail 1994 võttis vastu Itaalia Kohtunike Ühing, kohtunike kutseorganisatsioon. Sõna ‚koodeks’ on selles kontekstis sisule mittevastav, kuna ‚koodeks’ koosneb 14-st artiklist, mis hõlmavad kohtunike (sealhulgas kohtuesimeeste) käitumist kogumina ja kehtib ka prokuröride suhtes.⁵ On ilmne et see koodeks ei koosne distsiplinaar- ega kriminaalnormidest ja et tegemist on instrumendiga, mille kohtunikud ise on eneseregulatsiooniks kehtestanud. Artiklis 1 sätestatakse järgmine üldpõhimõte: „Ühiskondlikus elus peab kohtunik käituma väärikalt ja sündsalt ja olema valvas üldise huvi suhtes. Oma ametikohustusi ja iga tööülesannet täites peab kohtunik juhinduma isikliku mittehuvitatuse, sõltumatuse ja erapooletuse väärtustest”.

43. Teistes riikides, näiteks Eestis, Leedus, Ukrainas, Moldovas, Sloveenias, Tšehhi Vabariigis ja Slovakkias, on vastavad kohtunike esinduskogud vastu võtnud distsiplinaarnormidest eraldiseisvad „kohtuniku eetikakoodeksid” või „käitumis põhimõtted”.

44. Käitumiskoodeksitest on olulist kasu: esiteks aitavad nad kohtunikel lahendada kutseeetikaga seonduvaid küsimusi, annavad neile otsuste langetamiseks autonoomia ning tagavad nende sõltumatuse teistest võimudest. Teiseks teavitavad need avalikkust käitumisstandarditest, mille järgmist neil on õigus kohtunikelt oodata. Kolmandaks aitavad need üldsusel tunda kindlust, et õigust mõistetakse sõltumatult ja erapooletult.

45. Siiski soovib CCJE juhtida tähelepanu sellele, et sõltumatust ja erapooletust ei saa kaitsta pelgalt käitumis põhimõtetega ning et oma roll selles peaks olema ka arvukatel materiaalõiguse- ja menetlussätetel. Ametialase käitumise standardid erinevad seaduse sätetest ja distsiplinaarnormidest. Nad väljendavad mingi kutseala esindajate suutlikkust mõtestada oma ülesandeid väärtuste kaudu, mis vastavad üldsuse ootustele ja on kooskõlas neile omistatud volitustega. Tegemist on eneseregulatsiooniks mõeldud standarditega, millega tunnustatakse, et seaduse kohaldamine ei ole mehaaniline tegevus, et see kätkeb reaalseid diskretsioonivolitusi ja et see teeb kohtunikud vastutavaks üksteise ja kodanike ees.

⁵ See hõlmab suhteid üksikisikutega, pädevuskohustust, riigi ressursside kasutamist, ametialase informatsiooni kasutamist, suhteid ajakirjandusega, ühingutesse kuulumist, erapooletuse ja sõltumatuse kuvandit, kohustust töökaaslaste suhtes korrektselt käituda, käitumist ametiruumides ja väljaspool ning eesistuja kohtuniku kohustusi.

46. Professionaalse käitumise koodeksid tekitavad aga ka rea probleeme. Näiteks võib neist jääda mulje, et nad on ammendavad ja et kõik, mis pole keelatud, peab olema lubatud. Nad kipuvad olukordi ülemäära lihtsustama ja tekitavad arusaama, justkui oleksid käitumisstandardid fikseeritud teatud kindlaks perioodiks, kuigi nad tegelikult pidevalt arenevad. CCJE soovitab, et oleks kasulik koostada ja rääkida „professionaalse käitumise standardite deklaratsioonidest”, mitte koodeksitest.

47. CCJE arvates tuleks selliste deklaratsioonide vastuvõtmist julgustada kõikides riikides, kuigi need pole ainus viis käitumisnormide levitamiseks, kuna:

-- professionaalse käitumise normide koostamisel ja levitamisel peaks teatud rolli mängima kohtunike baasettevalmistus ja jätkuõpe;⁶

-- neis riikides, kus need olemas on, võiksid kohtunike üle järelevalvet teostavad inspektorid kohtunike käitumise jälgimisel tehtud tähelepanekute kaudu aidata kaasa eetilise mõtlemise arengule; nad võiksid oma arvamusi avalikustada oma aastaaruannetes;

-- kohtunike seaduse kohta käivas Euroopa Hartas kirjeldatud sõltumatud organid, kes on haaratud distsiplinaarmenetlustesse, väljendavad oma otsustes kohtunike tööülesandeid ja kohustusi; nende otsuste sobivas vormis avaldamine aitaks efektiivsemalt teadvustada neis väljendatud põhiväärtusi;

-- eetikaküsimuste arutamiseks võiks moodustada kõrgetasemelisi töörühmi, millesse kuuluksid õigusemõistmisega seotud erinevate huvigruppide esindajad ning töörühmade järeldusi võiks levitada;

-- kutseühingud peaksid olema kohtunike vastutuse ja eetika üle diskuteerimise foorumid; nemad peaksid kohtunike hulgas käitumisreegleid laialdaselt levitama.

48. CCJE soovib rõhutada, et kohtunike sõltumatusele vajaliku kaitse tagamise eesmärgil peaks kohtunike professionaalse käitumise standardite deklaratsioon lähtuma kahest aluspõhimõttest:

i) esiteks peaks see käsitlema ametialase käitumise aluspõhimõtteid. Selles tuleks mõelda, et on võimatu koostada täielikku loetelu tegevustest, mis kohtunikule keelatud on; paika pandud põhimõtted peaksid olema kohtunikele eneseregulatsiooni instrumentideks, üldreegliteks, millest oma tegevuses lähtuda. Lisaks on oluline, et vaatamata kohtunike suhtes kehtivate distsiplinaarnormide ja käitumisnormide teatavale kattuvusele ja vastastikusele seotusele, peaksid käitumisnormid olema siiski

⁶ Lissaboni Võrgustiku esimese koosoleku järel esitatud kokkuvõtlikus ülevaates rõhutas Daniel Ludet, et koolitus peaks pakkuma sidet ja õhutama diskussiooni kohtunike ametialaste praktikate ja eetiliste põhimõtete üle, millele need rajanevad (vt Training of judges and prosecutors in matters relating to their professional obligations and ethics. 1st meeting of the members of the network for the exchange of information on the training of judges and prosecutors, Council of Europe Publishing).

distsiplinaarnormidest sõltumatud selles mõttes, et mõne käitumispehimõtte eiramine ei peaks endast automaatselt kujutama distsiplinaarüleastumist või süütegu või kuritegu;

ii) teiseks peaksid kohtunikud ise oma käitumisreeglid koostama. Need peaksid olema kohtunike eneste kirjutatud eneseregulatsiooni instrumendid, mis annaksid kohtuvõimule autoriteedi üldtunnustatud eetiliste standardite raames toimimise läbi legitiimsus saavutada. Tuleks tagada nende standardite laiaulatuslik kooskõlastamine, kui võimalik, siis punktis 29 kirjeldatud isiku või organi egiidi all, kusjuures viimatinimetatul võiks lasuda käitumisstandardite deklaratsiooni selgitamise ja tõlgendamise kohustus.

3) Kokkuvõtteks käitumisstandardite kohta

49. CCJE on arvamusel, et:

- i) kohtunikud peaksid oma tegevuses juhinduma professionaalse käitumise pehimõtetest,
- ii) need pehimõtted peaksid olema kohtunikele tegevusjuhisteks, võimaldades neil ületada seoses sõltumatuse ja erapooletusega tekkivaid probleeme,
- iii) kohtunikud ise peaksid nimetatud pehimõtted koostama ja need peaksid olema lahus kohtunike distsiplinaarvastutuse süsteemist,
- iv) igas riigis oleks soovitatav kohtusüsteemi sees paika panna üks või mitu organit või isikut, kes annaksid kohtunikele nõu, kui neil tekib kutseetikaga või ametivälise tegevuse kohtuniku seisusega ühitatavusega seonduvaid probleeme.

50. Iga üksiku kohtuniku käitumisreeglitega seonduvalt leiab CCJE, et:

- i) iga kohtunik peaks tegema kõik võimaliku, et hoida kohtunike sõltumatust nii institutsiooni kui indiviidi tasandil,
- ii) kohtunik peaks käituma ausameelselt nii oma töös kui eraelus,
- iii) kohtunik peaks alati valima lähenemise, mis on ja ka paistab erapooletu,
- iv) kohtunik peaks täitma oma töökohustusi ilma kedagi eelistamata ning ilma tegelike või näivate eelarvamuste ja erapoolikuseta,
- v) kohtunik peaks tegema otsuseid, võttes arvesse kõiki asjassepuutuvate normide kohaldamisega seonduvaid aspekte, jättes kõrvale kõik asjasse mittepuutuvad kaalutlused,
- vi) kohtunik peaks näitama vajalikku tähelepanelikkust üles kõigi kohtumenetluses osalevate või sellest mõjutatud isikute suhtes,

vii) ta peaks oma kohustusi täites nõuetekohaselt austama poolte võrdse kohtlemise põhimõtet, hoidudes igasugusest erapoolikusest ja diskrimineerimisest, säilitades tasakaalu poolte vahel ja tagades mõlemale asja õiglase arutamise.

viii) kohtunik peaks suhetes pressiga olema ettevaatlik, ta peaks säilitama oma sõltumatuse ja erapooletuse, hoidudes ära kasutamast mis tahes isiklike suhteid ajakirjanikega ning hoidudes põhjendamatutest kommentaaridest lahendada olevate asjade kohta,

ix) kohtunik peaks kandma hoolt, et tema professionaalse pädevuse tase püsiks kõrge,

x) kohtunikul peaks olema teatav ametialane teadlikkus ning tal peaks olema kohustus olla töökas, et täita otsuste mõistliku aja jooksul langetamise nõude täitmine,

xi) kohtunik peaks enamuse tööajast pühendama kohtunikuülesannete täitmisele ja nendega seonduvatele tegevustele,

xii) kohtunik peaks hoiduma mis tahes poliitilisest tegevusest, mis võiks tema sõltumatust ohustada ja kahjustada tema erapooletuse kuvandit.

B. KOHTUNIKE KRIMINAAL-, TSIVIIL- JA DISTSIPLINAARVASTUTUS

4) Missugune kriminaal-, tsiviil- või distsiplinaarvastutus peaks kohtunike suhtes kehtima?

51. Ühiskonna poolt kohtunikele antud volituste ja usaldusega kaasneb vajadus mingite vahendite järele, millega kohtunikke vastutama panna ja neid koguni ametist tagandada raskete väärkäitumise juhtumite korral, mis seda sammu õigustavad. Vajadus ettevaatuse järele sellise vastutuse tunnustamisel tuleneb vajadusest säilitada kohtunike sõltumatus ja vabadus sobimatutest mõjuavaldustest. Selles kontekstis uurib CCJE omakorda kriminaal-, tsiviil- ja distsiplinaarvastutuse küsimusi. Praktikas omab kõige suuremat tähtsust kohtunike distsiplinaarvastutus.

a. Kriminaalvastutus

52. Kohtunik, kes oma ametis paneb toime teo, mida mis tahes asjaoludel loetakse kuriteoks (näiteks võtab altkäemaksu), ei saa nõuda puutumatus tavalisest kriminaalmenetlusest. Vastused küsimustikule näitavad, et mõnedes riikides võivad kuriteoks kvalifitseeruda ka heade kavatsustega sooritatud eksisammud. Näiteks saab Rootsis ja Austrias kohtunikke (keda samastatakse riigiametnikega) mõnedel raske hooletuse juhtumitel (näiteks kellegi liiga kauaks vangi panek või seal hoidmine) karistada (näiteks trahviga).

53. Hoolimata sellest, et tegelik praktika ei välista täielikult kohtuniku kriminaalvastutust tahtmatute eksimuste eest oma ametikohustuste täitmisel, ei pea CCJE sellise vastutuse

kehtestamist üldiselt aktsepteeritavaks ega soovitatavaks. Kohtunik ei peaks olema sunnitud tegutsema finantskaristuse või koguni vanglakaristuse hirmu all, mis võib sügaval alateadvuse tasandil tema otsuseid mõjutada.

54. Mõnedes Euroopa riikides on levinud kiuslikud kriminaalprotsessid kohtunike vastu, kes kaebajale ei meeldi. CCJE leiab, et neis riikides, kus eraisiku initsiatiivil saab alustada kriminaaljuurdlust või –menetlust, peaks olema olema ka mehhanism kohtuniku vastu ja tema ametikohustuste täitmisega seonduva juurdluse või menetluse ärahoidmiseks või peatamiseks juhtudel, kui ei ole tegelikku alust arvata, et kohtunikul lasub kriminaalvastutus.

b. Tsiiviilvastutus

55. Punktis 53 väljendatud seisukohad käivad ka kohtunikule valede otsuste või muude eksimuste (näiteks ülemäärane viivitamine) tagajärgede eest tsiiviilvastutus panemise kohta. Üldpõhimõte on, et kohtunik peaks olema täielikult vaba vastutusest otseselt tema vastu esitatud nõuete suhtes, mis seonduvad tema töökohustuste heauskse täitmisega. Kohtuvigadega, olgu need siis seotud jurisdiktsiooni või menetlusega, asjassepuutuva seaduse sedastamise ja kohaldamisega või tõendite hindamisega, tuleks tegelda edasikaebe korras; muude eksimuste korral, mida sel moel heastada ei saa (sealhulgas ülemäärane viivitus), peaks olema lubatud kõige rohkem rahulolematu hageja nõue riigi vastu. See, et teatud asjaoludel võib Euroopa Inimõiguste Konventsiooni järgi olla riik vastutav hagejale kompensatsiooni maksmise eest, on sootuks teine asi ja käesolev arvamus seda otseselt ei käsitle.

56. Euroopas on siiski riike, kus kohtunik võib kanda tsiiviilvastutust jämedalt valede otsuste või muude jämedate rikkumiste eest,⁷ eeskätt riikides, kus rahulolematul hagejal on õigus riigilt hüvitist nõuda. Näiteks võib Tšehhi Vabariigis riik kanda vastutust kohtuniku ebaseadusliku otsusega või ebaõige meetmega tekitatud kahju eest, ent riik saab selle nõude kohtuniku vastu pöörata ainult ja alles siis, kui kohtuniku väärkäitumine on kriminaal- või distsiplinaarmenetluse käigus kindlaks tehtud. Itaalias võib riik teatud tingimustel nõude kohtuniku vastu pöörata, kui viimane on süüdi kas tahtlikus pettuses või „raskes hooletuses”, kusjuures viimatinimetatud juhtumil on võimalik vastutust piirata.

57. Euroopa Hartas kohtunike seaduse kohta kaalutakse sedalaadi menetluste kohaldamise võimalust teksti paragrahvis 5.2, kusjuures kaitseabinõuna nähakse ette, et suure kohtunike esindatusega sõltumatult organilt – nagu soovitatud CCJE arvamusel 1 (2002) punktis 43 – tuleb saavutada eelnev kokkulepe. Harta kommentaaride punktis 5.2 rõhutatakse vajadust piirata kohtunike tsiiviilvastutust (a) riigile tagasi maksimisega (b) „jämeda ja vabandamatu hooletuse” eest (c) kohtumenetluse kaudu, (d) sõltumatu organi eelneval nõusolekul. CCJE toetab kõiki neid punkte ja läheb veelgi kaugemale. Selliseid mõisteid, nagu jäme või andestamatu hooletus, on sageli keeruline kohaldada. Kui riigil on võimalus nõue kohtuniku vastu pöörata, on kohtunikul juba selles faasis, kus

⁷ Pelgalt sellest, et riik on vastutav ülemäärase viivituse eest, et tulene loomulikult, et süüdi on mõni konkreetne kohtunik. CCJE rõhutab eespool punktis 27 öeldut.

riigi vastu nõue esitatakse, põhjust muretsemiseks. CCJE leiab, et ei ole õige panna kohtunikku oma ametikohustuste täitmisega seoses isiklikult vastutama, ka mitte riigile tagasi maksmise vormis, väljaarvatud siis, kui tegemist on tahtliku rikkumisega.

c. Distsiplinaarvastutus

58. Iga õigussüsteem vajab mingisugust distsiplinaarsüsteemi, kuigi küsimustikule erinevate liikmesriikide saadetud vastustest ilmneb, et mõnedes riikides tunnetatakse seda vajadust vahetumalt, teistes jällegi vähem. Sellest aspektist on selge erinevus tavaõiguse riikide vahel, kus kutselisi kohtunikke on vähem ja nad nimetatakse kogunud praktikute hulgast, ja tsiviilõiguse riikide vahel, kus karjäärikohtunike arv on suurem ja kus nende keskmine vanus on väiksem.

59. Tõusetusid järgmised küsimused:

i) Missugune käitumine peaks kohtuniku jaoks kaasa tooma distsiplinaarmenetluse?

ii) Kes ja kuidas peaks sellise menetluse algatama?

iii) Kes ja kuidas peaks sellise menetluse läbi viima?

60. Seoses küsimusega (i) leiab CCJE (korrates sisuliselt käesolevas arvamuses juba varem väljendatud) esiteks, et ei ole õige viia omavahel vastavusse nõuetekohase käitumise standardite rikkumised ja väärkäitumine, mis võib potentsiaalselt kaasa tuua distsiplinaarsanktsioone. Kutsealased standardid, mida käsitleti käesoleva arvamuse esimeses osas, kujutavad endast parimat praktikat, mida kõik kohtunikud peaksid püüdma arendada ja mille poole kõik kohtunikud peaksid püüdlema. Nende standardite võrdsustamine distsiplinaarmenetlust õigustava väärkäitumisega õõnestaks nende standardite edasiarendamist ja tähendaks, et nende eesmärki mõistetakse valesti. Et distsiplinaarmenetlus oleks õigustatud, peab tegemist olema raske ja ränga väärkäitumisega, mille kohta ei saa väita, et tegemist on lihtsalt käesoleva arvamuse esimeses osas vaadeldud juhistes paika pandud ametialaste standardite eiramisega.⁸

61. See ei tähenda, et käesolevas arvamuses määratletud professionaalsete standardite rikkumine ei võiks olla märkimisväärselt oluline, väitmaks, et tegemist oli väärkäitumisega, mis õigustab ja nõuab distsiplinaarsanktsioone. Mõnedes küsimustikule saadetud vastustes tunnustatakse seda otsesõnu: näiteks öeldakse, et Leedus on ametialastel standarditel „teatav autoriteet” distsiplinaarmenetluses ning Eestis aitavad need „distsiplinaarmenetlust läbi viivat kohtunikku, heites valgust kohtunikke puudutavatele seadusesätetele”. Ka Moldovas on neid kasutatud distsiplinaarmenetlustes. (Samas aga väidetakse Ukraina ja Slovakkia vastustes, et nende kahe vahel pole mingit seost).

⁸ Just sellel põhjusel muutis CCJE töörühm pärast 18. juuni 2002. aasta kohtumist ÜRO Inimõiguste Volinikuga oma üldiselt positiivset suhtumist Bangalore'i koodeksi tollasesse töövariandi, olles vastu selles sätestatud vahetule seosele koodeksis väljendatud käitumispõhimõtete ning kaebuste ja distsipliini vahel (vt § 2(iii) Lisa V, dokument CCJE-GT (2002) 7); vt CCJE-GT kommentaar 1 (2002) Bangalore'i eelnõule.

62. Mõnedes riikides on professionaalsete standardite reguleerimiseks või jõustamiseks loodud eraldi süsteem. Sloveenias võib nende standardite eiramine kaasa tuua Kohtunike Ühingu „aukohtu”, mitte kohtunike distsiplinaarorgani sanktsioone. Tšehhi Vabariigis võidakse professionaalse käitumise standardite eriti raske rikkumise korral kohtunik välja arvata „kohtunike liidust”, kes need põhimõtted välja töötas.

63. Teiseks täheldab CCJE, et iga riik peab ise seadusega täpsustama, missugune käitumine distsiplinaarvastutuse kaasa tuua võib. CCJE märgib, et mõnedes riikides on püütud detailselt määratleda kõiki juhtumeid, mil käitumine võib anda alust distsiplinaarmenetluseks, mis toob kaasa ühe või teise sanktsiooni. Nõnda määratleb Türgi Kohtunike ja prokuröride seadus rikkumiste skaala (hõlmates näiteks ilma põhjuseta töölt puudumist erineva pikkusega ajavahemike jooksul) ja sellele vastava sanktsioonide skaala, mis ulatub hoiatusest kuni laituseni (see tähendab noomitust), näeb ette erinevad mõjud edutamisele ja üleviimisele, kuni vallandamiseni välja. Samamoodi jõustab Sloveenias 2002. aasta seadus üldpõhimõtte *nulla poena sine lege*, määratledes 27 distsiplinaarsüütegude kategooriat. Ometi on kõigi nende püüdluste puhul märgatav, et tegelikult kasutavad nad kõik üldsõnalisi, „kõikehaaravaid” formuleeringuid, mis omakorda tõstatavad hinnangu ja määra küsimusi. CCJE on arvamisel, et ei ole tarvis (ei *nulla poene sine lege* põhimõtte tõttu ega mingil muul alusel) ja ei ole ka võimalik püüda Euroopa tasandil täpselt ja üksikasjalikult kindlaks määrata kõik väärkäitumise juhtumid, mis võivad distsiplinaarmenetluse ja –sanktsioonid kaasa tuua. Distsiplinaarmenetluse põhisisuks on käitumine, mis on sügavalt vastuolus käitumisega, mida väidetavalt väärtalt käitunud ametiisikult tegelikult oodatakse.

64. Esmapilgul võib jääda mulje, et soovitus R (94) 12 põhimõte VI.2 ütleb, et distsiplinaarmenetluse alused peaksid alati olema „seadusega täpselt ette defineeritud”. CCJE on täiesti nõus, et mistahes distsiplinaarmeetmet, mida soovitatakse või võetakse, tuleb täpselt põhjendada. Aga CCJE leiab, et ei ole vaja ega ole ka võimalik Euroopa tasandil püüda kõiki potentsiaalseid põhjusi ette defineerida muul moel kui ainult üldiste formuleeringute vormis, mis juba enamikus Euroopa riikides vastu võetud on. Seetõttu on CCJE arvamisel, et tema arvamuse 1 (2001) punktis 60 c) välja öeldud eesmärki ei ole võimalik täita Euroopa tasandil.

65. Ometi on soovitatav, et liikmesriigid ise seadusega täpselt defineeriks distsiplinaarmeetmete täpsed põhjused, nagu soovitus R (94) 12 soovitab. Praegu on distsiplinaarmeetmete alused tavaliselt defineeritud väga üldsõnaliselt.

66. Järgmisena uurib CCJE küsimust (ii): kes ja kuidas peaks distsiplinaarmenetluse algatama? Mõnedes riikides algatab distsiplinaarmenetluse justiitsministeerium, mõnedes riikides tehakse seda ühiselt teatud kohtunike või kohtunike nõukogude või prokuröride nõukogudega või teeb seda ainuisikuliselt apellatsioonikohtu president, nagu Prantsusmaal, või riigi peaprokurör, nagu Itaalias. Inglismaal on algatajaks kohtuminister, kusjuures ta on andnud nõusoleku algatada distsiplinaarmenetlust üksnes koostöös Lordide Koja ülemkohtunikuga.

67. Oluline küsimus on, kas üldse ja missuguseid samme lasta astuda isikutel, kes väidavad, et nemad on kohtuniku ametialase eksimuse tõttu kahju kannatanud. Sellisel isikul peab olema õigus esitada oma kaebus isikule või organile, kellel lasub distsiplinaarmenetluse algatamise vastutus. Aga neil ei saa olla õigust ise distsiplinaarmetmeid algatada või nende võtmist nõuda. Peab olema mingi filter, sest vastasel korral võib juhtuda, et pettunud hagejad algatavad sageli kohtunike vastu distsiplinaarmenetlusi.

68. CCJE leiab, et distsiplinaarmetmete võtmisega tipnevad menetlused vajavad senisest suuremat formaliseerimist. CCJE soovib, et riigid võtaksid kasutusele spetsiifilise organi või isiku, kelle ülesandeks oleks kaebuste vastuvõtmine, asjaomaselt kohtunikult vastuväidete taotlemine ja viimaste valguses otsusele jõudmine, kas on piisavalt alust kohtuniku vastu distsiplinaarmenetluse algatamiseks ning sel juhul asja edastamine distsiplinaarvõimudele.

69. Järgmine küsimus (iii) on, et kes ja kuidas peaks distsiplinaarmenetlust läbi viima. ÜRO põhiprintsiipide terve alajaotus on pühendatud distsipliinile, ametivolituste peatamisele ja ametist tagandamisele. Artikkel 17 tunnustab kohtuniku „õigust asja õiglasele arutamisele”. Artikli 19 alusel „...määratakse kõik distsiplinaarmenetlused kindlaks kooskõlas kohtuniku käitumisele kehtestatud standarditega”. Ja viimaks sätestab artikkel 20 põhimõtte, et „distsiplinaarmenetluses ja ametivolituste peatamise või ametist tagandamise menetluses tehtud otsuseid peab saama sõltumatult uuesti läbi vaadata”. Euroopa tasandil annab juhiseid soovitusel R (94) 12 põhimõte VI, mis soovib, et distsiplinaarmetmetega peaks tegelema „spetsiaalne pädev organ, mille ülesandeks oleks kohaldada mistahes distsiplinaarsanktsioone ja -abinõusid, kui niisuguste asjadega ei tegele kohus, ja kelle otsuseid kontrollib kõrgemalseisev kohtuorgan, või mis ise ongi kõrgeim kohtuorgan” ning et sellega seoses peaks kohtunikele olema tagatud vähemalt selline kaitse, mis on ette nähtud Euroopa Inimõiguste Konventsiooni artikliga 6.1. Lisaks rõhutab CCJE selles kontekstis, et distsiplinaarmetmed hõlmavad meetmeid, mis ebasoodsalt mõjutavad kohtuniku staatust või karjääri, sealhulgas üleviimist teise kohtusse, edutamisevõimaluse kaotamist või töötasu vähendamist.

70. Küsimustikule saadetud vastused näitavad, et mõnedes riikides tagavad distsipliini seda liiki asjadele spetsialiseerunud kohtud: kõrgema kohtu distsiplinaarkolleeegium (Eesti, Sloveenia—kus kõik kohtuastmed on esindatud). Ukrainas kuuluvad vastavasse komisjoni asjaomase kohtunikuga samas kohtuastmes töötavad kohtunikud. Slovakkias on kaks erinevat komisjoni – üks koosneb kolmest kohtunikust, sellest kõrgem komisjon aga viiest Ülemkohtu kohtunikust. Leedus koosneb selline komisjon erineva astme üldkohtute ja halduskohtute kohtunikest. Mõnedes riikides langetab otsuse kohtunikekogu, kes on ühtlasi distsiplinaarkohus (Moldova, Prantsusmaa, Portugal).⁹

⁹ Inglismaal algatab ja otsustab distsiplinaarmetmete võtmise asju kohtuminister. Kokkuleppe järgi algatatakse distsiplinaarmenetlus üksnes koostöös Lordide Koja ülemkohtunikuga ja seejärel (kui asjaomane kohtunik sellest võimalusest ei loobu) määrab ülemkohtunik vastava staatusega kohtuniku fakte uurima ja ettekannet tegema ning omapoolseid soovitusi esitama. Kui ülemkohtunik on nõus, võib kohtuminister seejärel edastada asja parlamendile (kõrgema astme kohtunike puhul) või tagandada madalama astme kohtuniku ametist või võtta muid distsiplinaarmetmeid või nende võtmist sanktsioneerida.

71. CCJE on juba väljendanud seisukohta, et distsiplinaarmenetluse mis tahes kohtuniku suhtes peaks läbi viima üksnes sõltumatu organ (või „tribunal”), kelle menetlus tagab kõik kaitseõigused – vt arvamuse 1 (2001) punktist 60(b) kohtunike sõltumatust ja kohtunike ametist tagandamise keeldu puudutavaid standardeid. Samuti leiab CCJE, et sellist tribunali ametisse nimetav organ saab olla ja peakski olema see sõltumatu organ (kus kohtunikud on piisavalt esindatud endi hulgast demokraatlikult valitud kohtunike kaudu), kes CCJE arvamuse nr 1 punkti 46 järgi peaks üldiselt vastutama kohtunike ametissenimetamise eest. See ei tähenda sugugi, et distsiplinaartribunali koosseisu ei võiks lisaks kohtunikele kuuluda ka muud isikud (vältimaks korporatismi) tingimusel, et need muud isikud ei ole seadusandja, valitsuse ega administratsiooni esindajad.

72. Mõnedes riikides on esmatasandi distsiplinaarorganiks kõrgeim kohtuorgan (kõrgem kohus). CCJE leiab, et distsiplinaarmenetluse korraldus igas üksikus riigis peaks olema selline, mis võimaldaks edasikaebamise võimalust esmatasandi distsiplinaarorgani (olgu see siis asutus, tribunal või kohus) otsuse peale.

73. Viimane küsimus (iv) on: missuguseid sanktsioone peaks saama rakendada distsiplinaarmenetluse käigus tuvastatud väärkäitumise eest? Küsimustikule antud vastustest nähtuvad suured erinevused, mis kahtlemata peegeldavad erinevaid õigussüsteeme ja nende vajadusi. Tavaõiguse süsteemides, kus kohtunikkond on väike ja homogeenne, koosnedes vanematest ja kogenud praktikutest, peetakse ainsa formaalse sanktsioonina vajalikuks (ja sedagi äärmusliku tagavaravõimalusena) ametist tagandamist, samas kui mitteametlike hoiatusi ja kontakte peetakse väga efektiivseiks. Teistes riikides, kus kohtunikkond on suurem, kohtunikud on erineva taustaga ja mõnel juhul ka väiksemate kogemustega, peetakse vajalikuks formaalselt väljendatud sanktsioonide gradatsioon, mis mõnikord hõlmab koguni rahalisi karistusi.

74. Euroopa Harta kohtunike seaduse kohta sätestab (artiklis 5.1), et „Määratavate sanktsioonide ulatus sätestatakse seadusega ja neid määratakse proportsionaalsuse põhimõtte alusel.” Mõned võimalike sanktsioonide näited leiame soovitusel R (94) 12 (põhimõtte VI.1). CCJE nõustub, et igas jurisdiktsioonis on vaja määratleda distsiplinaarsüsteemis lubatavad sanktsioonid ning et sanktsioonid oleksid nii põhimõtte kui praktika tasandil proportsionaalsed. Kuid CCJE leiab, et Euroopa tasandil ei ole võimalik ega vajalik püüda sellist definitiivset loetelu koostada.

5) Kokkuvõtteks vastutuse kohta

75. Kriminaalvastutuse osas leiab CCJE, et:

i) kohtunik peaks seaduse ees kriminaalvastutust kandma kuritegude eest, mille ta paneb toime väljaspool kohtunikuülesannete täitmist;

ii) kohtunikku ei tohiks kriminaalvastutusele võtta kohtunikuülesannete täitmisel tahtluseta toime pandud eksimuste eest.

76. Tsiviilvastutuse osas leiab CCJE, et sõltumatuse põhimõtet silmas pidades:

i) peaks kohtuvigade (puudutagu need siis jurisdiktsiooni, materiaaõigust või menetlusnorme) heastamise võimalus seisnema asjakohases edasikaebesüsteemis (olgu siis kohtu loal või ilma);

ii) et õigusemõistmise puuduste (sealhulgas näiteks ülemäärane viivitus) heastamise kohustus on üksnes riigil;

iii) et ei ole õige panna kohtunikku oma ametikohustuste täitmisega seoses isiklikult vastutama, ka mitte riigile tagasi maksmise vormis, väljaarvatud siis, kui tegemist on tahtliku rikkumisega.

77. Distsiplinaarvastutuse osas leiab CCJE, et:

i) igas riigis tuleks seaduses või kohtunike suhtes kehtivas alushartas määratleda võimalikult täpselt nii need eksimused, mis võivad anda alust distsiplinaarsanktsioonideks, kui ka protseduurid, mida tuleb järgida;

ii) distsiplinaarmentluse algatamise osas peaksid riigid võtma kasutusele spetsiifilise organi või isiku, kelle ülesandeks oleks kaebuste vastuvõtmine, asjaomaselt kohtunikult vastuväidete taotlemine ja viimaste valguses otsusele jõudmine, kas on piisavalt alust kohtuniku vastu distsiplinaarmentluse algatamiseks;

iii) algatatud distsiplinaarmentluse paks läbi viima sõltumatu asutus või tribunal, kes rakendab menetlust, mis tagab kõik kaitseõigused;

iv) kui selline austus või tribunal ei ole kohus, siis peaks selle liikmed määrama sõltumatu organ (milles kohtunikud on piisavalt esindatud nende endi hulgast demokraatlikult valitud kohtunikega), mida CCJE oma arvamuse 1 (2001) punktis 46 soovitab;

v) distsiplinaarmentluse korraldus igas üksikus riigis peaks olema selline, mis võimaldaks edasikaebamise võimalust esmatasandi distsiplinaarorgani (olgu see siis asutus, tribunal või kohus) otsuse peale;

vi) sellise asutuse käsutuses olevad tõendatud väärkäitumise juhtudel rakendatavad sanktsioonid tuleks võimalikult täpselt defineerida kas seaduses või kohtunike alushartas ja neid tuleks kohaldada proportsionaalselt.

KOKKUVÕTE KOHTUNIKE KÄITUMIST, EETIKAT JA VASTUTUST
PUUDUTAVALE KÜSIMUSTIKULE ANTUD VASTUSTEST
(tõlkimisel)