

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

**ARVAMUS nr 4 (2003)**

**Teadmiseks Euroopa Nõukogu Ministrite Komiteele**

**Kohtunike väljaõppe ja täiendkoolituse kohta siseriiklikul ja Euroopa tasandil**

**Sissejuhatus**

- 1.** Ajal, mil üha enam tähtsustatakse kohtunikonna rolli ja kaalu, nähes kohtunikonnas siseriikliku, Euroopa ja rahvusvahelise tasandi demokraatlike institutsioonide toimimise põhilist tagajat, on tulevaste kohtunike väljaõppe ja täiendkoolituse küsimused eriti olulised (vt CCJE arvamus nr 1 (2001), punktid 10-13 ja arvamus nr 3 (2003) punktid 25 ja 50.ix).
- 2.** Kohtunike sõltumatusega kaasnevad õigused kõigi tasandite ja jurisdiktsioonide kohtunikele, ent see paneb neile ka kõlbelisi kohustusi. Viimaste hulka kuuluvad kohustus teha kohtunikutööd professionaalselt ja hoolsalt, mis omakorda tähendab, et kohtunikul peaksid olema suured professionaalsed võimed, mida nad omandavad, mille taset hoiavad ja suurendavad koolitustel, mida nad on kohustatud ja samas ka õigustatud läbi tegema.
- 3.** On väga tähtis, et kohtunikud, kes täieliku õigusosalase ettevalmistuse läbimise järel välja valitakse, saaksid sügava, mitmekesise väljaõppe, et olla suutelised oma tööülesandeid rahuldavalt täitma.
- 4.** Vastavuses Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Kaitse Konventsiooniga on selline koolitus ühtlasi kohtunike sõltumatuse ja erapooletuse garantii.
- 5.** Pealegi on koolitus eeltingimuseks, kui kohtunikud tahavad, et neid austatakse ja et nad oleksid austust väärt. Kodanike usaldus kohtusüsteemi vastu suureneb, kui kohtunikel on sügavad ja mitmekesised teadmised, mis ulatuvad kaugemale õigusvaldkonnast ja hõlmavad ühiskonnale olulisi valdkondi, kui kohtunikul on kohtusaalis käitumise ja isikuoskused ja teadmised, mis võimaldavad tal kohtuasju juhtida ning kõigi asjaosalistega sobivalt ja peenetundeliselt suhelda. Lühidalt väljendudes on väljaõpe kohtuniku ametikohustuste objektiivseks, erapooletuks ja kompetentseks täitmiseks ning kohtunike kaitsmiseks ebasobivate mõjutuste vastu äärmiselt oluline.
- 6.** Kohtunike väljaõppe ja täiendkoolituse küsimustes valitsevad Euroopa riikide vahel väga suured erinevused. Erinevused on osaliselt tingitud erinevate kohtusüsteemide

konkreetsetest eripäradest, kuid mõnes mõttes ei näi need erinevused olevat ei vältimatud ega vajalikud. Mõnedes riikides toimub pikaajaline ametlik väljaõpe spetsialiseerunud õppeasutustes, millele järgneb intensiivne täiendõpe. Teised riigid näevad ette teatava õpipoisija kogenud kolleegi käe all, kes siis oma teadmisi ja professionaalseid nõuandeid konkreetsete näidete varal edasi annab, näidates, kuidas oleks õigem asjale läheneda ja vältides õpetavat hoiakut. Tavaõiguse riigid tuginevad enamasti pikaajalisele töökogemusele, tavaliselt advokaadina. Nimetatud võimaluste vahele mahub veel terve rida riike, kus väljaõpe on kas suuremal või vähemal määral organiseeritud ja kohustuslik.

7. Vaatamata siseriiklike institutsionaalsete süsteemide erinevusele ja teatud riikides esinevatele probleemidele tuleb koolitust pidada hädavajalikuks, seda mitte ainult kohtunikuna töötavate inimeste võimekuse tõstmise, vaid ka kogu kohtusüsteemi toimimise seisukohast.

8. Kohtunike koolituse tähtsust tunnustatakse sellistes rahvusvahelistes dokumentides nagu ÜRO „Kohtunike sõltumatuse põhiprintsiibid”, mis võeti vastu 1995. aastal, Euroopa Nõukogu poolt 1994. aastal (Soovitus R (94) 12 kohtunike sõltumatuse, tõhususe ja rolli kohta) ja 1998. aastal (Euroopa Harta kohtunike seaduse kohta) vastu võetud tekstides ning sellele viidati CCJE arvamuse nr 1 punktis 11.

## **I. Õigus koolitusele ja missuguse tasandi õigusaktidega see tuleks garanteerida**

9. Sõltumatus ja erapooletus, millest sõltub kohtunike legitiimsus, tuleks tagada konstitutsiooniliste põhimõtete kaudu ning kohtunikud omalt poolt peaksid kõrge professionaalsuse säilitamise eest hoolt kandma (vt CCJE arvamuse nr 3 punkti 50(ix)).

10. Paljudes riikides on kohtunike koolitus reguleeritud eriaktidega. Oluline on seejuures, et koolitusvajadus oleks sätestatud kohtunike staatust reguleerivates normides: õigusnormid ei tohiks ette kirjutada koolituse täpset sisu; sisu määratlemine tuleks anda spetsiaalsele organile, kes tegeleb õppekavade koostamise, koolituse korraldamise ja selle üle järelevalve teostamisega.

11. Riigil on kohustus tagada koolitust korraldavatele ja selle üle järelevalvet teostavatele kohtunikele või muudele sõltumatutele organitele vajalikud vahendid ja kanda kohtunike ja teiste asjaga seotute kulud.

12. Seetõttu soovitab CCJE, et kõikides riikides näeks kohtunike staatust puudutavad õigusaktid ette kohtunike koolituse.

## **II. Koolitust korraldav instants**

13. Euroopa Harta kohtunike staatuse kohta ütleb (punktis 2.3), et koolitusprogrammi kvaliteeti kontrolliv instants peaks olema täitevvõimust ja seadusandjast sõltumatu ja vähemalt pooled selle liikmetest peaksid olema kohtunikud. Selgitav memorandum ütleb

veel, et kohtunike koolitus ei tohiks piirduda ainult õigusosalase väljaõppega ja peaks võtma arvesse, et kohtunikuameti olemus tingib sageli, et kohtunik sekkuks keerulistesse ja rasketesse olukordadesse.

**14.** Eelöeldu rõhutab, et koolituse ja selle sisu eest vastutava instantsi sõltumatus ja selle koosseis on võtmetähtsusega. Tegemist on kohtunike sõltumatuse üldpõhimõtte juurde kuuluva lisapõhimõttega.

**15.** Koolitus on üldist huvi pakkuv küsimus ning tuleb säilitada õppekavasid koostava ja koolituse sisu küsimusi otsustava instantsi sõltumatus.

**16.** Koolituse korraldamisel ja selle üle järelvalve teostamisel peaksid kohtunikud mängima põhirolli või peaks see olema nende ainupädevuses. Sellest tulenevalt ja kooskõlas kohtunike staatuse kohta käiva Euroopa Harta soovitusetega toetab CCJE mõtet, et kõikides riikides tuleks see ülesanne panna mitte justiitsministeeriumile ega ühelegi teisele asutusele, kes on seadusandja või täitevvõimu eest aruandekohustuslik, vaid hoopis kohtunikele endile või muule sõltumatule organile (sealhulgas nt Kohtunikuteenistuse komiteele). Ka kohtunike ühingud saavad mängida olulist rolli koolitusele õhutamisel ja sellele kaasa aitamisel, tehes koostööd koolituse eest otseselt vastutava kohtunikest koosneva või muu organiga.

**17.** Rollide nõuetekohase lahususe tagamiseks ei tohiks üks ja sama instants olla otseselt vastutav nii koolituse kui kohtunike distsiplinaarvastutusele võtmise eest. Seetõttu soovitab CCJE, et kohtunikele või muule sõltumatule instantsile allutatuna tuleks koolitus usaldada spetsiaalsele autonoomsele asutusele, kellel on oma eelarve ja kes sel moel, konsulteerides kohtunikega, saaks välja töötada koolituskavad ja tagada nende elluviimise.

**18.** Need, kes vastutavad koolituse eest, ei tohiks samal ajal olla otseselt vastutavad kohtunike ametissenimetamise ja edutamise eest. Kui organ (nt Kohtunikuteenistuse komitee), millele viitavad CCJE arvamus nr 1 punktid 73(3), 37 ja 45, on pädev nii koolituse kui ka ametissenimetamise ja edutamise küsimustes, siis tuleks selle organi sees nende ülesannetega tegelevad osakonnad üksteisest selgelt lahutada.

**19.** Kaitsmaks sellist asutust sobimatute väliste mõjutuste eest soovitab CCJE, et selle juhtkonna ja koolitajad määraksid ametisse kas kohtunikud või koolituse korraldamise ja selle üle järelevalve teostamise eest vastutav sõltumatu organ.

**20.** On oluline, et kõigis ainetes viiksid koolitust läbi kohtunikud ja vastava valdkonna spetsialistid. Koolitajad tuleks valida oma eriala parimate hulgast, koolituse eest vastutav organ peaks nende valikul olema väga tähelepanelik ja võtma arvesse nii nende ainetundmist kui ka õpetamisoskust.

**21.** Kui koolitamise tegelevad kohtunikud, siis on oluline, et nad jääksid seotuks kohtupraktikaga.

22. Koolitusmeetodite määratlemine ja muutmine peaks olema koolitust korraldava instantsi pädevuses ning koolitajatele tuleks korraldada regulaarseid kokkusaamisi, et nad saaksid kogemusi vahetada ja oma meetodeid täiendada.

### III. Väljaõpe

#### a. Kas koolitus peaks olema kohustuslik?

23. On selge, et inimesed, kes asuvad kohtunikuna tööle oma juristikarjääri alguses, vajavad väljaõpet, ent tekib küsimus, kas see on vajalik ka seal, kus kohtunikud valitakse parimate, kogemustega juristide hulgast, nagu (näiteks) tavaõiguse riikides.

24. CCJE arvates peaksid mõlemad saama esialgse väljaõppe: kohtunikukohustused on uued mõlema jaoks, need tähendavad paljudes valdkondades erilist lähenemist, eeskätt seoses kohtuniku kutsetika, menetluse ja kõigi kohtumenetlusega seotud isikutega suhtlemisega.

25. Samas on koolituse sihtgruppide määratlemisel ja koolituskavade kohandamisel oluline arvestada kohtunike värbamise spetsiifiliste meetoditega: kogenud juristidele on tarvis õpetada vaid seda, mida uus amet neilt nõuab. Väikestes riikides, kus kohtunikke on vähe, on kohalikud koolitusvõimalused ehk piiratumad ja mitte nii formaalsed, ent just need riigid võiksid kasu lõigata teiste riikidega koolitusvõimaluste jagamisest.

26. Seetõttu soovib CCJE sissejuhatavat koolitust programmide alusel, mis arvestavad kohtunikuks nimetatud isikute erialase kogemusega.

#### b. Väljaõppe programm

27. Väljaõppe koolituskava ja koolituse intensiivsus erineb suuresti, sõltudes kohtunike värbamise meetodist. Koolitus ei tohiks seisneda üksnes kohtuasja juhtimise võtete õpetamises, arvestada tuleks ka sellega, et kohtunik peab olema sotsiaalselt teadlik ja omama teadmisi erinevatest valdkondadest, mis peegeldavad ühiskonnaelu keerulisust. Kõigele lisaks tähendab piiride avamine, et tulevased kohtunikud aduksid, et nad on Euroopa kohtunikud ja oleksid teadlikud Euroopa küsimustest.

28. Euroopa koolitussüsteemide mitmekesisust silmas pidades soovib CCJE:

i. et kõigil, kes kohtunikuks nimetatakse, oleksid või et nad enne tööülesannete täitmisele asumist omandaksid laialdased siseriikliku ja rahvusvahelise materiaalõiguse ja menetlusõiguse alased teadmised;

ii. et koolituse eest vastutav asutus ning koolitajad ja kohtunikud ise otsustaksid kohtunikutöö spetsiifikat arvestavate koolitusprogrammide kasuks;

iii. et need teoreetilised ja praktilised õppekavad ei piirduks puhtalt õigusvaldkondadega vaid peaksid hõlmama eetikat ja sissejuhatust teistesse

valdkondadesse, mis kohtunikutööga seonduvad, nagu kohtuasja juhtimine, kohtuhaldus, infotehnoloogia, võõrkeeled, sotsiaalteadused ja alternatiivne vaidluste lahendamine (alternative dispute resolution – ADR);

iv. et kooolitus oleks pluralistlik, eesmärgiga tagada ja kindlustada, et kohtunikud on vabad eelarvamustest;

v. et sõltuvalt varasema professionaalse kogemuse olemasolust ja pikkusest peaks kooolitus olema piisava kestusega, mitte pelgalt vormiline.

**29.** CCJE soovitab, et erinevate juriidiliste elukutsete esindajatele (näiteks advokaatidele ja prokuröridele riikides, kus need täidavad kohtunikest erinevaid ülesandeid) pakutaks teatava aja vältel ühist kooolitust. Tõenäoliselt suurendab selline praktika kohtunike ja teiste juriidiliste erialade esindajate paremat üksteise tundmist ja paremat vastastikust mõistmist.

**30.** CCJE võtab teadmiseks, et paljudes riikides on kohtunikuametisse võimalik pürgida üksnes varasema õigusosalase töökogemuse olemasolul. Kuigi sellise mudeli üldine rakendamine näib olevat võimatu ning kohtunike tausta mitmekesistamisele võib kaasa aidata ka erinevaid värbamismeetodeid kombineeriva süsteemi juurutamine, on tähtis, et otse ülikoolist tulnud kohtunike esialgse väljaõppe perioodi kuuluks ka piisavalt mahukas väljaõpe professionaalses õhkkonnas (advokaadibüroos, firmades, jne).

#### **IV. Täiendõpe**

**31.** Lisaks baasteadmistele, mida kohtunikud peavad ametisse asudes omama, on nad „määratud lõputult õppima ja teadmisi omandama” (vt R. Janseni ettekanne „How to prepare judges to become well-qualified judges in 2003” (Kuidas valmistada kohtunikke ette olema kõrgelt kvalifitseeritud kohtunikud aastal 2003), doc. CCJE-GT (2003) 3).

**32.** Täiendõpe on vältimatult vajalik mitte üksnes seetõttu, et seadused muutuvad, tehnoloogia areneb ja et kohtunikuülesannete täitmiseks on tarvis uusi teadmisi, vaid ka seetõttu, et paljudes riikides tuleb kohtunikul uude ametisse asudes uusi kohustusi täitma hakata. Täiendkooolitusprogrammid peaksid tagama kooolitusvõimaluse karjäärimuutuste korral, näiteks üleminekul kriminaalkohtust tsiviilkohtusse ja vastupidi; eripädevusega kohtusse tööle minnes (nt. perekonnakohus, alaealiste kohus, sotsiaalkohus) ja kohtuesimehe või kolleegiumi esimehe kohale asudes. Üleviimise või uuele vastutavale kohale asumise tingimuseks võib seada vastava kooolitusprogrammi läbimise.

**33.** Kui täiendkooolituse organiseerimine on vajalik sel põhjusel, et ühiskonnal on õigus hea väljaõppega kohtunikele, siis samal ajal on tarvis kohtunike hulgas juurutada täiendõppes osalemise harjumust.

**34.** Täiendkooolituse igal juhtumil kohustuslikuks muutmine oleks ebareaalne. Sellisel juhul võiks täiendõpe muutuda bürokraatlikuks ja pelgalt vormiküsimuseks. Pakutav kooolitus peaks olema piisavalt paeluv, et innustada kohtunikku selles osalema, sest

vabatahtlik osalus on koolituse tulemuslikkuse kõige parem garantii. Seda võiks soodustada ka näiteks tagades, et iga kohtunik annaks endale aru, et tal on moraalne kohustus oma teadmisi värskena hoida ja täiendada.

**35.** Jätkuõppe kontekstis soovib CCJE teha ühist huvi pakkuvates küsimustes (nt uued õigusaktid) koostööd teiste juristide kutseorganisatsioonidega.

**36.** CCJE rõhutab, et on väga soovitatav korraldada kohtunike jätkukoolitust selliselt, et see hõlmaks kõikide kohtuinstantside kohtunikke. Kui vähegi võimalik, peaksid erinevate instantside kohtunikud osalema ühtedel ja samadel õppustel; see annaks võimaluse arvamuste vahetamiseks. See aitab lammutada hierarhilisi tendentse, tagab kõigi instantside pideva informeerituse üksteise probleemidest ja muredest ja loob pinnase asjade sidusaks ja ühetaoliseks lahendamiseks kogu süsteemis.

37. Eelöeldu alusel soovib CCJE:

- i. et kohtunike osalus täiendõppes oleks üldjuhul vabatahtlik;
- ii. et kohustuslik täiendõpe toimuks vaid erandjuhtudel; (kui koolituse eest vastutav kohtunikest koosnev või muu organ nii otsustab) näiteks siis, kui kohtunik asub tööle teises kohtus või hakkab täitma teistsuguseid ülesandeid või kui seadusandluses toimuvad fundamentaalsed muutused;
- iii. et koolitusprogramme nii esialgseks väljaõppeks kui täiendkoolituseks koostataks koolituse eest vastutava kohtunikest koosneva või muu organi volituste alusel ja et seda teeksid koolitajad ja kohtunikud ise;
- iv. et need kavad, mida viiakse ellu samade volituste alusel, keskenduksid nii õiguslikele kui ka muudele küsimustele, mis seonduvad kohtunikuülesannete täitmisega ja vastavad kohtunike vajadustele (vt eespool punkt 27);
- v. et kohtud ise õhutaksid oma liikmeid täiendkoolituskursustel käima;
- vi. et kursused toimuksid õhkkonnas ja soodustaksid õhkkonda, milles kohtusüsteemi erinevate harude ja tasandite liikmed saaksid kohtuda, vahetada kogemusi ja jõuda ühistele arusaamadele;
- vii. et kui koolitustel osalemine on kohtuniku jaoks moraalne kohustus, siis on liikmesriikidel kohustus võimaldada kohtunikele täiendkoolituseks vajalikud finantsvahendid, aeg ja muu vajalik.

## **V. Koolituse hindamine**

**38.** Selleks, et kohtunike koolituse kvaliteeti pidevalt tõsta, peaksid koolituse eest vastutavad organid sageli läbi viima programmide ja meetodite hindamisi. Olulist rolli

selles protsessis peaksid omama koolitustel osalenute arvamused, mida on sobivate vahenditega võimalik teada saada (vastused küsimustikele, vestlused).

**39.** Kuigi pole kahtlust, et koolitajate tegevust tuleb jälgida, on koolitustel osalejate hindamine küsitava väärtusega. Kohtunike täiendkoolitus saab olla tõeliselt viljakas siis, kui nende vaba eneseväljendust ei mõjuta mure karjääri pärast.

**40.** Riikides, kus kohtunikke koolitatakse nende professionaalse karjääri alguses, peab CCJE sissejuhatava koolituse tulemuste hindamist vajalikuks, tagamaks, et kohtunikeks saaksid parimad. Neis riikides aga, kus kohtunikud tulevad kogenud juristide hulgast, kus enne ametissenimetamist kohaldatakse objektiivseid hindamiskriteeriume ja kus koolitus toimub alles pärast kandidaatide väljavalimist, ei ole sissejuhatava koolituse tulemuste hindamine sobiv.

**41.** Sellest hoolimata on oluline, et hinnatavatel kandidaatidel oleksid õiguslikud garantiid kaitsmaks neid meelevaldse hindamise eest. Riikides, kus kohtunikud nimetatakse ametisse katsejaks, tuleks väljaõppe perioodi lõppedes nende ametist tagandamisel nõuetekohaselt silmas pidada samu garantiisid, mis kehtivad kohtunike suhtes nende ametist tagandamisel.

**42.** Eelöeldu valguses soovitab CCJE:

- i. et kohtunike koolitamise eest vastutavad organid koolitusprogramme ja –meetodeid sageli hindaksid;
- ii. et üldreeglina ei antaks koolitustel osalenud kohtunikele kvalitatiivset hinnangut; samas võib osalemise objektiivset fakti kohtuniku kutsealasel hindamisel arvesse võtta;
- iii. et koolitajate tegevuse kvaliteeti tuleks siiski hinnata, kui selline hindamine osutub vajalikuks sel põhjusel, et mõnedes süsteemides on sissejuhatav väljaõpe osa kohtunikuks väljavalimise protsessist.

## **VI. Euroopa õiguse alane koolitus kohtunikele**

**43.** Konkreetsetele tööülesannetele vaatamata ei saa ükski kohtunik ignoreerida Euroopa õigust, olgu see siis Euroopa Inimõiguste Konventsioon või Euroopa Nõukogu konventsioonid või Euroopa Liidu leping ja selle alusel antud õigusaktid, sest kohtunik on kohustatud neid lahendamist vajavates asjades vahetult kohaldama.

**44.** Selleks, et kohtunikke nende töö selles olulises aspektis aidata, leiab CCJE, et olles oma ülikoolides Euroopa õiguse uurimise kindlustanud, peaksid liikmesriigid soodustama selle valdkonna sisseviimist kohtunikele pakutavatesse väljaõppe- ja täiendõppeprogrammidesse, rõhuasetusega selle õiguse praktilisele kohaldamisele igapäevatoos.

**45.** CCJE soovib ka tugevdada üle-Euroopalist kohtunike koolituse eest vastutavate isikute ja instantside infovahetuse võrgustikku (Lissaboni võrgustik), mis toetab koolitust vastastikku huvi pakkuvates küsimustes ja võrdleva õiguse alal, ning et seesugust koolitust peaks pakkuma nii koolitajatele kui kohtunikele. Võrgustik saab tulemuslikult tegutseda vaid siis, kui kõik liikmesriigid seda toetavad, eeskätt sellega, et loovad sellise kohtunike koolituse eest vastutava organi, nagu kirjeldatud jaotises II ja teevad sellel alal üle-Euroopalist koostööd.

**46.** Lisaks leiab CCJE, et koostöö ka muude initsiatiivide raames, millede sihiks on Euroopa kohtunike koolitamise institutsioonide kokkuviiimine, nagu näiteks *European Judicial Training Network*, saab tõhusalt kaasa aidata kohtunike koolitusprogrammide- ja meetodite suuremale koordineerimisele ja harmoneerimisele kogu kontinendil.